

Изх. № ОВ-00-11/30.08.2017 г.

ДО
Г-ЖА ЦЕЦКА ЦАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

от Български институт за правни инициативи (БИПИ) относно **Проект на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество**, публикуван за обществено обсъждане на 31.07.2017 г.¹

Противодействието на корупцията в съвременните общества представлява сложна дейност, която разчита на безупречно функциониране на отделните органи натоварени с тази задача в различните власти; високо ниво на междуинституционално доверие и оперативна самостоятелност и висока обществена нетърпимост към различните корупционни прояви.

Единният подход за справяне с корупцията не следва да се изчерпва до създаването на единен орган, на който законодателят да предостави свръхправомощия. Добрите практики от държави със сходно развитие (например Латвия) предполагат изграждането на мрежа от институции, които обхващат структурно и функционално различните дейности за борба и превенция на корупцията по високите етажи на властта и по отношение на политическите организации (партии). Това не изключва съществуването на единен орган, но неговите функции са свързани с контрол и координация на мрежата от институции,

¹ <http://strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=2847>

осъществяването на разследваща дейност както на централно, така и на местно ниво, и развиването на много силна превантивна и обучителна работа.

Предложеният за общество обсъждане законопроект на Министерство на правосъдието не отговаря на нито една от горепосочените характеристики на ефективната борба с корупцията, защото:

- **Не предвижда контрол и координация** на работата на досега съществуващите институции с отношение към корупцията. Напротив, той представлява неинтегрирано сливане на структури и функции, създавайки риск от неясноти в процедурите, носенето на отговорност, отчетността и резултатите от работата на органа.
- Законопроектът и придружаващите го документи не показват наличие на предварително изготвени и задълбочени анализи на работата, постиженията, проблемите и отчетността на предложените за сливане институции. **Предварителната оценка на въздействието посочва единствено статистически данни** за дейността им, но това не е достатъчно, за да се направи обоснована преценка дали предлаганото сливане е най-доброто решение.
- Не става ясно защо законодателят смята, че и към момента не съществуват механизми, способности, институции, които да разследват борбата с корупцията по високите етажи на властта.
- Докладът за предварителна оценка на въздействието се позовава изрично на препоръките и оценките на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП). Наистина, в последните три доклада по МСП, Комисията изразява положително становище относно изграждането на една-единствена институция за борба с корупцията като посочва, обаче, че тя трябва да има *„правомощията и самостоятелността, необходими за координирането и контролирането на изпълнението на*

дейностите по противодействие на корупцията“ (ЕК 2015)², „солиден независим мандат за борба с корупцията по високите етажи на властта“ (ЕК 2016)³ и „да се приеме и осъществи реформа на Закона за администрацията с цел укрепването на вътрешните инспекторати в държавната администрация“ (ЕК 2017)⁴. Отбелязваме, че предложенията във внесените на 29.08.2017 г. в Народното събрание законопроекта за изменение и допълнение на Закона за администрацията по-скоро ще доведат до задълбочаване на политическата централизация и намаляване оперативната самостоятелност на инспекторатите, а не към тяхното вътрешно укрепване. Ако се следва логиката на препоръките на ЕК, това са процеси, които трябва да бъдат синхронизирани и взаимно да отразяват намеренията на държавата за противодействие на корупцията, за да се избегне „липсата на ефективно междуйнституционално взаимодействие“.

Извън тези концептуални дефицити на законопроекта, отбелязваме и други проблематични моменти:

1) Структура на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (по нататък Комисията):

- Начинът, по който е описана структурата на Комисията, само подчертава изкуственото сливане на органи, без да се предвижда нов функционален подход към борбата с корупцията. Това се подкрепя и от придружаващата законопроекта оценка на въздействието, в която изрично се казва: *„Разходите за осъществяване на дейностите по новия закон ще са в рамките на бюджетите на вливащите се административни структури и административен капацитет“*. Ако духът на закона беше насочен към качествена промяна в подхода на

² Вж. стр. 13 на <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/BG/1-2015-36-BG-F1-1.PDF>

³ Вж. стр. 14 на <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/BG/1-2016-40-BG-F1-1.PDF>

⁴ Вж. стр. 13 на https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com-2017-43_bg.pdf

държавата към борба с корупцията, това със сигурност би трябвало да даде отражение и върху бюджетната рамка и дългосрочната перспектива за ефикасност на органа/органите.

2) Състав, мандат и начин на избор на Комисията:

- Законопроектът предвижда борба с корупцията по високите етажи на властта. Това означава, че противодействието на корупцията преминава през трите независими власти и оттук следва, че те би трябвало да отразяват единния държавнически подход в борбата с корупцията, включително и по отношение на начина на избор и състава на Комисията.
- Изборът на състава на Комисията в предлагания законопроект е изцяло „заклучен“ в Народното събрание. За сравнение, дори настоящият Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество предвижда смесено и балансирано участие на изпълнителна власт, парламент и Президент при избора на ръководство на КОНПИ (чл.6, ал.3). Консолидирането на демократична институционална култура у нас следва да почива върху прилагане на принципа за взаимно възпиране на властите, особено когато това касае чувствителната тема за борбата с корупцията.
- На мнение сме, че процедурата за избор трябва да бъде повторена. В Латвия например, правителството обявява открит конкурс за позицията на ръководител на Бюрото за превенция на корупцията; специална комисия извършва оценка на кандидатите, на чиято база предлага на парламента съкратен списък, от който парламентът избира⁵.
- По отношение на мандата, в мотивите към законопроекта липсва обосновка защо този на състава на Комисията да бъде 6 години. Това е неоправдано дълъг срок, който крие висок риск от срастване с власт и възпроизвеждане на

⁵ https://www.knab.gov.lv/upload/eng/law_knab_eng.pdf

зависимости. Разумен мандат, с оглед чувствителността на темата и обема от правомощия на Комисията, е 3 или 4 години с възможност за преизбиране. Такива са предвидени и в Румъния и в Полша, например.

3) Отчетност и контрол:

- Законопроектът не предвижда ефективни механизми за контрол, публичност и отчетност на Комисията, което създава рискове за нарушаване на основни човешки права и свободи, предвид разширените функции на Комисията за събиране и обработване на огромни масиви от информация.
- Чл. 17 от законопроекта бланкетно посочва, че Народното събрание осъществява контрол върху дейността на Комисията. Предвидено е при покана, членовете на Комисията да се явят пред НС и да представят исканата им информация. Не става ясно по каква процедура ще бъде извършвано това, нито как ще се канят членовете на Комисията, имайки предвид, че съгл. чл. 8, ал. 1 тя е колективен орган. На следващо място, чл. 18 предвижда до 31 март Комисията да представя в парламента годишен доклад за дейността си. Законопроектът не дава отговор на следните въпроси: какво се случва в Народното събрание с постъпилия доклад, предвижда ли се обсъждане и изрично приемане/неприемане на доклада? Носи ли се отговорност от Комисията при неприемане на доклада и какви биха били последствията от това?
- В законопроекта предложен през 2016 г. бе предвидена периодична независима външна оценка на дейността на Бюрото. Макар заключенията на такава оценка да не пораждат правни последици за антикорупционната структура и да следва да се предвидят изрични нормативни гаранции за независимост на одитиращата организация, те могат да

бъдат коректив и атестат на качеството на работата на Комисията за определен времеви период.

- Би могло да се помисли за публичен контрол над Комисията на принципа на съществуващата парламентарната Комисия за контрол над службите за сигурност, прилагането и използването на специалните разузнавателни средства и достъпа до данните по Закона за електронните съобщения. На този етап, законопроектът не предвижда баланс между обема информация, който Комисията ще събира и обработва, и публичния контрол върху нейната дейност.
- По отношение на служителите в Комисията (инспектори и директори) липсва процедура за периодична оценка на тяхното представяне. Единственият механизъм, който също не е достатъчно ясен, е посочен в чл. 15, ал.4, където се казва, че по време на заемане на длъжността си те дават съгласие да бъдат подлагани на периодични и инцидентни проверки за почтеност. В допълнение на това, следва да се посочи, че и дефиницията за почтеност, дадена в Параграф 1, т.13 от Допълнителните разпоредби на закона сама по себе си не е достатъчно ясна и предполага разнопосочно тълкуване.

4) Правомощия и функции:

- Изкуственото сливане на органи поражда също толкова изкуствено сливане на вече съществуващите им правомощия, които са с различен предмет, обхват и процесуална логика. Липсват аргументи доколко тази композиция на отделни и все пак различни по своя характер дейности реално ще сведе до минимум корупционните практики по високите етажи на властта. Процедурите по установяване на конфликт на интереси и образуването на производство за отнемане на незаконно придобито имущество към момента действат независимо една от друга в две различни комисии. В

мотивите към законопроекта (стр. 3) фрагментираното антикорупционно законодателство и липсата на единен антикорупционен орган са посочени като основни причини за липсата на *единен подход при противодействието на корупцията и изработването на единна стратегия за противодействие на корупцията и следването ѝ от различните органи*. Последното твърдение е несъстоятелно, защото още през 2014 г. има приета Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020, на която се опират и самите мотиви. Ако както се твърди, не е постигната институционална диалогичност досега, какво гарантира, че такава ще се осъществи с механичната сглобка на съществуващи структури? Нещо повече, самата стратегия⁶ предвижда единният орган **да може да сезира**, а не да се слива с КОНПИ.

- Предвидената оперативно-издирвателна дейност (принципно в правомощията на МВР и ДАНС), вменена на Комисията, буди притеснения – какво точно ще издирват? И защо е необходимо дублирането на дейности, които така или иначе са насочени към събирането на информация? Когато две или повече служби работят без взаимодействие помежду си по едни и същи случаи, това може да породи усложнения, които да осуетят предотвратяването, разкриването и документирането на случаи на корупция, както и неоправдано да се засегнат правата на гражданите извън необходимите предели.

5) Сигнали:

- Изисква се лицата, които подават сигнали, да споделят трите си имена, ЕГН, адрес, телефон, факс и e-mail. Изключва се

⁶ Вж. стр. 6: <http://anticorruption.government.bg/downloads/--2015-08-16-08-54-55--%D0%9D%D0%90%D0%A6%D0%98%D0%9E%D0%9D%D0%90%D0%9B%D0%9D%D0%90%20%D0%A1%D0%A2%D0%A0%D0%90%D0%A2%D0%95%D0%93%D0%98%D0%AF.pdf>

възможността да се подават анонимни сигнали, дори същите да разполагат с достатъчно данни за корупционно поведение или за конфликт на интереси. В България няма установена култура за защита на т.нар. разобличители (whistle-blowers). Това много трудно ще стимулира добросъвестни лица да изложат себе си и/или семейството си на риск, оповестявайки такива данни. Законодателят би следвало да остави отворена възможността за избор на начин на подаване на сигнала и да се фокусира върху състоятелността на изложените твърдения. Налице е и друго противоречие, което може да се тълкува като опит за въвеждане на двоен стандарт: предвидено е за сигнал да се приема и публикация в средствата за масово осведомяване (чл.47, ал.3), без да се изисква същата да има автор и да е публикувана от медия с известен собственик и следваща журналистическата етика и стандарти. Абсолютно задължително е да се въведат минимални стандарти по отношение на медиите, чиито сигнали Комисията ще приема.

Становището ни представлява основа за концептуализиране на подхода на държавата към противодействието и превенцията на корупцията. Коментарите ни имат принципен и идеен характер и следва да се възприемат и като препоръки към усилията на изпълнителната власт да организира дейността срещу противодействие на корупцията. Това е от изключителна важност за българското общество и за европейските ни партньори.

В този смисъл е изработена и приета и Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020, където изрично е казано *„Ефективната превенция и противодействие на корупцията изисква укрепване на капацитета на институциите и подобряване на междуинституционалното взаимодействие. Проактивните и ефективни институции, показващи воля за справяне с корупцията, мотивират гражданите да*

съдействат за нейното ограничаване и повишават тяхното доверие и уважение към правния ред и органите, които са призвани да го гарантират“.

На интернет страницата на БИПИ www.bili-bg.org можете да се запознаете и с останалите ни становища по предходните антикорупционни законопроекти.

С уважение,

Български институт за правни инициативи