

## **СТАНОВИЩЕ НА БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ ИНИЦИАТИВИ (БИПИ)**

Относно: [Проект на Закон за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемщи висши публични длъжности с дата на постъпване в Народното събрание 30.06.2015 г.](#)

### **УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ,**

На 05 юни 2015 г. БИПИ предостави кратък коментар<sup>1</sup> на вниманието на заместник министър-председателя по координация на европейските политики и институционалните въпроси Меглена Кунева относно Законопроекта за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемщи висши публични длъжности (наричан по-долу Законопроекта) чрез портала за обществени консултации на Министерски съвет Strategy.bg.

Докато някои предложения бяха взети предвид, има още въпроси, на които държим да Ви обърнем сериозно внимание в качеството Ви на народни представители. Настоящото становище продължава усилията ни за подпомагане въвеждането на механизми за предотвратяване на потенциални корупционни практики и доразвива част от вече изложените тези:

### **I. ОТНОСНО ГАРАНТИРАНЕ СПАЗВАНЕТО НА „ПРИНЦИПА НА ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ НА НАМЕСАТА В ЛИЧНИЯ И СЕМЕЙНИЯ ЖИВОТ“:**

**1.** В чл. 4, т. 3 се предлага спазване на „принципа на пропорционалност на намесата в личния и семейния живот“ при осъществяване на дейността по предотвратяване на корупцията сред лица, заемщи висши публични длъжности. В становището си от 05.06.2015 г. предложихме да бъде дадена легална дефиниция на този принцип в случай, че има отклонение от общоприетото му значение. Ако такава разлика няма, то не е налице необходимост той да бъде изрично възпроизвеждан в

---

<sup>1</sup> [http://www.bili-bg.org/631/news\\_item.html](http://www.bili-bg.org/631/news_item.html)

законопроекта, тъй като законодателят така или иначе е задължен да го спазва при уреждането на отделните взаимоотношения в закона.

В Пар. 1, т. 2 от Допълнителите разпоредби на Законопроекта, внесен в Народно събрание е указано, че пропорционалност на намесата в личния и семейния живот е „намеса в такава степен, която не надхвърля необходимото за постигане на целите на този закон“. Доколкото става въпрос за съотношение между два фактора, които са във функционална зависимост, в конкретния случай е изключително важно да се уточнят параметрите на „необходимото“ с оглед целите на настоящия законопроект, а и с оглед намирането на правилния баланс, който ще предотврати евентуални дела срещу България по ЕКПЧОС. Прекалено абстрактната формулировка предполага и широко тълкуване, което би могло да излезе и извън рамките на необходимото, но въпреки това да се приеме, че следва целите на закона. Ето защо е нужно въвеждането на допълнителна конкретика, която освен това ще допринесе и с аргументи в полза на ефективността на закона. В процеса на съвременното законотворчество сме ставали свидетели на редица недобросъвестни интерпретации, поради което смятаме за определящо точно тези принципи да създават реални гаранции за предотвратяване на злоупотреби и заобикаляне на закона в **процеса на неговото прилагане**.

## **II. ОТНОСНО НЕОБХОДИМОСТТА ОТ РАЗШИРЯВАНЕ НА ПРЕДВИДЕНИЯ ОБХВАТ НА ЛИЦА ПО ЧЛ. 5, АЛ. 2 ОТ ЗАКОНОПРОЕКТА:**

Законодателят може да възприеме два подхода при дефинирането на лицата, които попадат в приложното поле на Закона за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности – изчерпателно изброяване на този кръг лица или обособяването им в по-големи категории. Организацията на различните държавни и изпълнителни агенции, държавни комисии и други органи е динамичен процес – създават се нови, други се преобразуват или заличават. Наличието на изчерпателно изброяване би означавало относително чести промени в уредбата. Нещо, което не се счита за добра практика, особено що се касае до новоприети нормативни актове. Като законодатели Вие ще прецените кой от двата метода би бил по-удачен. Независимо от подхода, който решите да приложите, БИПИ настоява за разширяване обхвата на лицата по чл. 5, ал. 2, както следва:

**1.** Към управителя, подуправителите, членовете на управителния съвет, следва да се добави и **ГЛАВНИЯТ СЕКРЕТАР НА БЪЛГАРСКАТА НАРОДНА БАНКА** (вж. чл. 5, ал. 2, т. 10). Това предложение е съобразено и следва логиката на закона, според който в задължения кръг лица попадат главният секретар на Народно събрание, на Президента и на Министерски съвет, главните и административните секретари в администрацията на изпълнителната власт, постоянният секретар на Министерството на външните работи и постоянният секретар на отбраната (вж. чл. 5, ал. 2, т. 21); а също главният секретар на Агенция „Митници“ и главният секретар на Националната агенция за приходите.

**2.** Изрично да се добавят **ГЛАВНИЯТ РЕДАКТОР И ГЛАВНИЯТ СЧЕТОВОДИТЕЛ НА „ДЪРЖАВЕН ВЕСТНИК“**. Редакцията на „Държавен вестник“ е дирекция към Народното събрание - **второстепенен разпоредител с бюджет**, а главният редактор на „Държавен вестник“ се назначава и освобождава от председателя на Народното събрание. Освен това, отчетът за изпълнението на бюджета на "Държавен вестник" се включва и се приема с отчета за изпълнението на бюджета на Народното събрание за съответната година. Тези факти са достатъчно основание главният редактор и главният счетоводител на „Държавен вестник“ да бъдат обект на закона.

**3.** Законът трябва да обхване **ВСИЧКИ ФИЗИЧЕСКИ ЛИЦА, КОИТО УЧАСТВАТ В ОРГАНИ НА УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ НА ТЪРГОВСКИ ДРУЖЕСТВА, В КОИТО ДЪРЖАВАТА ИМА ПРЯКО ИЛИ КОСВЕНО УЧАСТИЕ В КАПИТАЛА, В ТОВА ЧИСЛО ПРЕДСТАВИТЕЛИ НА ЮРИДИЧЕСКИ ЛИЦА И УПЪЛНОМОЩЕНИ ЛИЦА** (упълномощени лица по смисъла на чл. 10, ал. 1 от Правилника за реда за упражняване правата на държавата в търговските дружества с държавно участие в капитала).

**4.** Законът трябва да обхване и физическите лица, които участват в еднолични и колективни органи на управление на държавни и общински предприятия, като например Държавно предприятие „Фонд Затворно Дело“ и др.

**5.** Законът следва да гарантира предотвратяването на корупционно поведение и последващи рискове **ВЪВ ВСИЧКИ ДЪРЖАВНИ ОРГАНИ, В КАЧЕСТВОТО ИМ НА ПЪРВОСТЕПЕННИ И ВТОРОСТЕПЕННИ РАЗПОРЕДИТЕЛИ С БЮДЖЕТНИ КРЕДИТИ**, независимо от ресорното министерство, към което се причисляват второстепенните разпоредители. Това изисква въвеждането на недвусмислена формулировка, относима към физическите лица с участие в съответните управителни органи.

### **III. ОТНОСНО ПРОЦЕДУРАТА ПО НОМИНАЦИЯ И ИЗБОР НА ДИРЕКТОР НА БЮРОТО И ИЗИСКВАНИЯТА КЪМ ИНСПЕКТОРИТЕ:**

**1.** Чл. 8, ал. 2 предвижда Министерски съвет да провежда публично изслушване на кандидатите за директор и заместник-директор на Националното бюро. Предложението да е налице публично изслушване като част от процедурата по номиниране и избор е добро, но остава някак „самотно“ и всеяко сред останалите разпоредби. Чл. 11, ал. 2 указва, че процедурата за назначаване на нов директор и заместник-директор се провежда не по-рано от 6 и не по-късно от 3 месеца преди изтичането на мандата. Къде във времевата рамка на тази процедура попада публичното изслушване на първия директор на Бюрото? Какви са другите етапи на процедурата? Не следва ли и те да бъдат изчерпателно разписани в закона?

Наблюденията на назначения на висши държавни длъжности в последните години показват, че съмнения в легитимността на институционалния корпус и в интегритета на избраните кандидати могат да възникнат като следствие на вяло проведена, претупана изборна процедура или пълното отсъствие на такава. Продължаваме да настояваме, че такъв важен избор следва да се проведе от Народното събрание. Смятаме, че по този начин независимостта на органа ще бъде гарантирана в много по-висока степен. Допълнителен аргумент в тази посока са поверените правомощия по избор на парламента за други висши назначения в държавата, сред които главният инспектор на Инспектората при Висшия съдебен съвет и избора на председател, заместник-председатели и членове на Сметната палата.

Българското общество не само има високи очаквания към дейността и ръководството на Бюрото. Нещо повече, то е изключително разумно, сензитивно, достатъчно препатило и ясно ще реагира срещу всяка полемична процедура и спорно назначение в държавата.

**2.** В чл. 10, ал. 1 е нужна по-прецизна дефиниция на т.нар. поне 5 години на ръководна длъжност. Пораждат се следните въпроси: изискването се отнася само за държавна длъжност или и за такава в частния сектор? В каква релевантна сфера на дейност и без прекъсване ли се има предвид да бъдат тези 5 години? Това са въпроси, които е важно да бъдат нормативно прецизирани с оглед високата заявка, която поставя Бюрото за бъдещата си работа.

**3.** В чл. 11, ал. 1 предлагаме мандатът на директора и на заместник-директора да бъде с продължителност **от 3 години** с право на не повече от **два последователни мандата**. Намираме, че такава продължителност на ръководна позиция съобразява стандартите за демократичност, които България се стреми да приложи спрямо управлението на публични структури, а и за да се предотврати т.нар. срастване с власт за определени лица. Предвидените в закона твърде дълги ръководни мандати не са целесъобразни и често биват предсрочно прекратявани. За пример ще си позволим да отбележим, че съгласно чл. 8, ал. 1 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ председателят на Агенцията е с мандат от 5 години. Нито един от предходните председатели не е заемал длъжността в рамките на един пълен мандат, а средната продължителност на такъв е по-малка от 2 години<sup>2</sup>:

Председател	Дата на назначаване	Дата на освобождаване
Петко Сертов	27.12.2007 г.	10.08.2009 г.
Цветлин Йовчев	10.08.2009 г.	25.02.2011 г.
Константин Казаков	09.03.2011 г.	07.06.2013 г.
Владимир Писанчев	19.07.2013 г.	11.03.2015 г.

В контекста на международната практика например, ръководителят на Централното антикорупционно бюро в Полша (Head of the Central Anti-Corruption Bureau<sup>3</sup>), който гостува в България по покана на г-жа Меглена Кунева, се назначава за срок от 4 години.

**4.** В чл. 17, ал. 2 намираме за необходимо да се въведе и допълнително изискване за наличие на общ трудов стаж от поне 5 години за назначените за инспектори в Бюрото. Настоящата разпоредба предвижда изискване, изключвае

<sup>2</sup> Информацията е достъпна на интернет страницата на Държавна агенция „Национална сигурност“: <http://www.dans.bg/bg/about-dans-menu-bul/history-menu-bul>

<sup>3</sup> <http://www.cba.gov.pl/en/about-the-cba/management/30.Management.html>

проверката за почтеност, единствено за наличие на висше образование, като повече от половината от назначените инспектори трябва да имат висше икономическо или юридическо образование. А какви са изискванията за останалата част от инспекторите в този смисъл и това прави ли ги равнопоставени като експертиза и компетентност? Не отбелязваме факта, че висшето икономическо образование може да бъде и в бакалавърска, и в магистърска степен, докато висше образование по специалността "Право" се придобива на образователната и квалификационна степен "магистър".

В тази връзка виж чл. 34в, ал. 2 от ЗСРС: „Членове на Националното бюро могат да бъдат само дееспособни български граждани, които имат не по-малко от 8 години юридически стаж или професионален стаж в службите за сигурност или в службите за обществен ред и са получили разрешение за достъп до класифицирана информация с ниво на класификация „Строго секретно“.“

**IV. ОТНОСНО ПРИСЪСТВИЕТО НА ПРЕДСЕДАТЕЛИТЕ НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД И НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД, ГЛАВНИЯТ ПРОКУРОР, ТЕХНИТЕ ЗАМЕСТНИЦИ, ЧЛЕНОВЕТЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ, ГЛАВНИЯТ ИНСПЕКТОР И ИНСПЕКТОРИТЕ В ИНСПЕКТОРАТА КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ, СЪДИИ, ПРОКУРОРИ И СЛЕДОВАТЕЛИ КАТО ОБЕКТ НА ЗАКОНА:**

Това е положение от изключителна важност с пряко отношение към независимостта на българските магистрати и деликатния въпрос за режима на тяхната отчетност. Магистратите, независимо дали са редови или висши, изпълняват особена форма на държавни функции. Изразяваме принципна подкрепа проверките на имуществено състояние и интереси като инструменти за предотвратяване на корупционно поведение, да се извършват от орган, който действа експертно и методологически в рамките на съдебната власт.

**V. ОТНОСНО ОБРАЗУВАНЕ НА ПРОИЗВОДСТВО ПРИ ПОДАВАНЕ НА АНОНИМЕН СИГНАЛ И ПРИ ПУБЛИКАЦИЯ В СРЕДСТВАТА ЗА МАСОВО ОСВЕДОМЯВАНЕ:**

Предвиденото образуване на производство при подаване на анонимен сигнал и при публикация в средствата за масово осведомяване са един от най-спорните въпроси в законопроекта. За съжаление, за обществото липсва гаранция, че първоначално декларираните добри намерения ще бъдат опазени и реализирани по

начина, по който са заявени. Според нас, предвидената в чл. 14, ал. 1, т. 3 Методика за критериите за приемане на анонимни сигнали трябва да се подготвя, разписва и разглежда публично и **паралелно** със самия законопроект. Тази Методика следва да има разширен обхват и да представя нагледно разликата между анонимен и т.нар. неанонимен сигнал. В същото време ясно трябва да се разграничат и критериите, които определят един сигнал като такъв с **безспорно установено авторство (неанонимен)**.

Относно самосезиранито на основание „публикация в средствата за масово осведомяване, съдържаща достатъчно данни...” също е важно да се предвидят минимални изисквания за разглеждане на съответната публикация – наличие на авторство и др. БИПИ ще следи активно развитието на тези въпроси.

## VI. ДРУГИ:

**1.** Съгласно предвиденото в законопроекта декларациите за несъвместимост и за настъпили промени в обстоятелствата спрямо тях се подават пред органа по избора или назначаването, а декларациите за имущество и интереси и съответно настъпили промени – пред Националното бюро. Органът по избора или назначаването трябва да предоставя на Бюрото сканирани копия от подадените декларации за несъвместимост и за промяна на декларирани обстоятелства в тях за публикуване и на интернет страницата на Националното бюро (вж. ГЛАВА ТРЕТА ДЕКЛАРИРАНЕ).

Разделението в процеса на подаване на декларации е излишна административна тежест. Декларациите следва да се подават **единствено пред проверяващия орган и само по електронен път** с предварително осигурена възможност за своевременна комуникация между регистрите (оперативна съвместимост). Това съответства на принципите на електронно управление и в частност на едно от основните направления за комуникация и услуги „Администрация – Администрация”, посочено в Стратегията за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г. То включва „развитие на информационните технологии в национален и междудържавен аспект с оглед ефективното взаимодействие”<sup>4</sup>. Поддържаеме тезата, че декларациите следва да се попълват и подават само по електронен път, тъй като това позволява попълването да се извършва в отделни сесии, направата на корекции и преглед на документа преди окончателното му подаване. Това може да става и без наличие на електронен подпис, а на база

<sup>4</sup> Вж. Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г.: [https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/2014-03/1\\_StrategiaRazvitieEU\\_RBulgaria\\_2014\\_2020.pdf](https://www.mtitc.government.bg/upload/docs/2014-03/1_StrategiaRazvitieEU_RBulgaria_2014_2020.pdf)

персонален идентификационен код - по примера на НАП. Регистърът на Бюрото следва да се обвърже и с Портала за отворени данни на Република България.

**2.** Извършването на проверка за имущественото състояние на лицето, заемащо висша публична длъжност, следва да се разпорежда при установено **НЕСЪОТВЕТСТВИЕ В РАЗМЕР НА И НАД 5 000 ЛВ.**, а не 10 000 лв, както е предвидено в чл. 34, ал. 2.

**3.** В предходното ни становище предложихме „Политиката за“ да отпадне във формулировката на чл. 4, изр. 1, тъй като думата носи особена тежест в контекста на други сфери от обществения живот. Макар в мотивите към проекта да се споменава, че „Националното бюро за предотвратяване на корупцията е независим държавен орган за осъществяване на политиката за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности“, в разпоредбите на закона употребата й не е уместна. Законите изначално уреждат конкретна дейност или взаимоотношения в изпълнение на определен политика, стратегия или план. Съгласно чл. 3 от Закона за нормативните актове „Законът е нормативен акт, който урежда първично или въз основа на Конституцията, обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения“. В този смисъл следва да се направи редакция в чл. 6, ал. 1, както следва: „Националното бюро за предотвратяване на корупцията е независим държавен орган за осъществяване **на дейността** по предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности.

**3.** В допълнение отбелязваме, че Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, приема за „значително несъответствие“ онзи размер на несъответствието между имуществото и нетния доход, който надвишава 250 000 лв. за целия проверяван период. Този размер на праг на конфискация следва драстично да бъде намален. Няма европейска държава с установен праг в такъв висок размер - във Великобритания например е 10 000 бр. паунда, а в Ирландия 13 000 евро. В [Доклада за дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество през 2014 г.](#) е предложено намаляване на прага на несъответствието между имуществото и нетните доходи на проверяваното лице от 250 000 лв. на 120 000 лв., за което изразяваме принципната си подкрепа. Призоваваме българския законодател да се замисли за разумни и краткосрочни нормативни изменения в посока значително намаляване на настоящия праг за конфискация.