



**СТАНОВИЩЕ НА АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“
ПО
ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И
ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО**

I. ОСНОВНИ БЕЛЕЖКИ

1. Конституиране на Комисията за противодействие на корупцията и установяване на незаконно придобито имущество (Комисията)

1.1 С оглед особените очаквания, с които е натоварена бъдещата Комисия, е удачно тя да бъде съставена по начин, който да определя максимална представителност и да демонстрира политическа независимост. Определянето на състава само от НС, и то чрез обикновено мнозинство, не е най-доброто решение в този смисъл. Възможно е да се помисли за модел, познат в българската правна система, при който отделните власти имат своя квота в съставянето на колегиалния орган. Този подход би осигурил усещане за максимална политическа отдалеченост и независимост, а от там и доверие в дейността на институцията.

1.2 Моделът, по който е конструиран органът, може да бъде коментиран от гледна точка на разбирането за колективния му характер. До голяма степен той само наподобява колективност. Председателят сам посочва зам.-председателя и другите членове, разпределя задачите им и им възлага функции по своя преценка, ако пожелае това, но може и да извършва всички дейности сам. Освен това, по силата на чл.11, ал.3, преценява наличието на „тежко нарушение или системно неизпълнение“ по отношение на останалите членове на Комисията и предлага направо нов избор за съответното място. Тук НС не прави преценка на установеното от председателя „тежко нарушение или системно неизпълнение“, директно е поставено пред хипотезата на нов избор, и то по предложение на председателя. Председателят е и едноличен орган по назначаване на органите на Комисията - директорите на дирекции и инспекторите.

Този модел води до възможност за практически еднолично управление на Комисията. В тази връзка, би могло да се помисли възможност за създаване



на колегиален орган, членовете на който да имат законово разпределение, правомощия и ресори. Също така, тяхното назначаване, освобождаване и оценка за работата не би трябвало да са пряка функция от волята на председателя.

1.3 Проектът на закон говори за „мандат на Комисията“ от 6 години, а тя, същевременно, е определена като „постоянно действащ орган“. Тези две формулировки са несъвместими. Вероятно става въпрос за мандат на нейните членове. Възприет е подход, който предвижда след изтичане на 6 години от попълване на състава ѝ целият състав да бъде сменен. Тук се засягат два принципа на конституиране на държавните органи – приемственост и независимост.

Ако се възприеме различна продължителност на мандатите на първия състав на Комисията, възможно по принципа на жребия, то след извършването на първия цикъл от смени, всеки неин член ще има самостоятелен пълен мандат, изтичането на който ще става в различен период от време и така ще има плавна и непрекъсната подмяна на състава на този орган. Това ще осигури приемственост в опита и практиките на Комисията, а също така в нито един момент орган по нейното назначаване няма да може да подмени изцяло състава ѝ и той да бъде пълна политическа проекция на неговата воля. Подобни модели в нашата правна система са познати и широко разпространени – БНБ, СЕМ, КС.

Не са предвидени ограничения на броя мандати, които членовете могат да имат. Това е подход, който противоречи на цялостната тенденция в българското законодателство при формирането на подобен тип органи – винаги се определя брой на мандатите. За толкова значим орган и с оглед голямата продължителност на мандата е удачно той да бъде ограничен до един. Може да бъде разгледан и по-кратък мандат, но с ограничение във възможността за неговото повтаряне. Например два мандата по четири години.

2. Колизия в предметния обхват

Философията на проекта за закон предвижда включването на няколко законови режима в общ текст. Всички закони, освен Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество (ЗОПДНПИ), изискват специално качество на лицата, за които се отнасят – лица, заемащи висши публични длъжности, а и се ограничават само до корупционните деяния. ЗОПДНПИ се прилага за всички лица, които не могат да докажат произхода на имуществото си. Целта на този закон, освен това, е засягането на икономическите основи на престъпността във всички нейни прояви



форми, като я лишат от икономическа логика. Той не е ограничен от вида на престъплението, нито от специално качество на лицата, чието имущество се отнема. В тази връзка, сме поставени пред безпрецедентна правна техника на смесване на област на правно регулиране, задължени лица, предметен обхват и т.н. Макар и формално възможен, този подход противоречи на ЗНА. Единственото общо е, че дейностите по неговото прилагане ще бъдат извършвани под общото наименование на един орган, но по съвсем самостоятелни процедури и на самостоятелни основания. Няма и общ предмет на правно регулиране. В тази връзка, включването на ЗОПДНПИ в настоящия проект е необосновано.

3. Понятието „конфликт на интереси“

Заслужава да се отбележи редакцията на чл.52 – 53, в които е дадена дефиниция на конфликта на интереси. Тя остава впечатлението за по-малък обхват от възприетите европейски и световни стандарти на OECD, на Съвета на Европа и UN. В тях е предвидена уредба и на потенциалните и привидни конфликти на интереси. Това може да бъде видно например в модела на Съвета на Европа на Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация, ръководните насоки на OECD¹ и UNCAC². В модела на Съвета на Европа на Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация се говори изрично и за приятелските отношения, които липсват в предлаганата дефиниция.

II. ДРУГИ БЕЛЕЖКИ

4. Инструкциите, предвидени в проекта на закона, са много на брой. Трябва да се държи сметка, че това са особен вид актове, които макар и технически, касаещи процеса на взаимодействие на отделни институции в отделни части, могат да бъдат от характер да засягат права на граждани и тяхното осъществяване. Също така, с оглед на значимостта на дейността по превенция и борба с корупцията и отнемането на незаконно придобито имущество и свързания с това обществен контрол, е необходимо да се предвиди изрично тяхното публикуване.

5. Оперативно-издирвателна дейност: Предвижда се органите на Комисията да извършват оперативно-издирвателна дейност, в рамките на

¹ OECD Guidelines for managing conflict of interests in public sector, OECD 2004, ISBN 9789264104938;

² Конвенцията на ООН срещу корупцията – чл.8, ал.5



която да се използват СРС. В тази връзка, следва да се мотивира необходимостта от самостоятелна дейност на Комисията по тяхното приложение при условие, че е създадена специализирана агенция – ДАТО. Уредбата в Глава девета е твърде лаконична и липсват категорични препратки към съществуващи законодателни текстове. В чл.89 се говори, например, за събиране и изготвяне на доказателства и тяхното предаване на „органи на съдебната власт“, без да се сочи НПК.

6. Съществуват и законови празноти в Глава девета по въпросите, като: Какви данни се съдържат в предвидените в тази глава „информационни масиви“? Как се управлява тази информация? За какъв период от време тази информация се съхранява, особено в случаите, в които корупционно поведение не се установи?

7. По правилата на Глава девета се събира информация за „корупционно поведение“. Това поведение е по-широко от обхвата на корупционните престъпления, предвидени като наказателни състави в НК. Следователно, СРС ще се използват не само за установяване на тежки умишлени престъпления, а това е философия, която надхвърля възприетото за употребата на такива средства и баланса между тяхното използване и защитата на правата на човека. В тази връзка, трябва да се отбележи и чл.90, ал.2, т.2, който предвижда административно производство въз основа на събрана информация със СРС. Запазването на такъв подход, при който се надхвърлят пределите на наказателното правораздаване и защитата на националната сигурност, вероятно ще доведе до колизия с възприетото разбиране по приложението на ЕКПЧ.

8. По отношение на управлението и разпореждането с незаконно придобито имущество може да се посочи, че досега съществуващият ред е тромав и недобре работещ. В предлаганите изменения трябва да се отчетат и някои нови проблеми. Например чл.150 и чл.151 предвижда правомощия на Министерски съвет по разпореждане с имуществото и взимане на решения по целесъобразност в пряка кореспонденция с Националната агенция по приходите. Характерът, видът и компетентността не предполагат МС да взема решения как да се постъпи с конфискувано имущество, и то без да са формулирани предложения за това, когато НАП е изчерпала всички възможности да го реализира.

Проектът на закон е пропуснал да предвиди как се управлява имущество, което представлява търговско предприятие и чиято стойност може да бъде сведена до нула в резултат на лошо управление. Не се говори и за



специфични права, като, например, търгувани на борсите ценни книжа, които се нуждаят от професионално управление.

С оглед подобряване на законовия текст относно управлението на обезпеченото и отнето незаконно придобито имущество, може да бъде използвано специализираното изследване на „Прозрачност без граници“ – „ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ³“

9. С текста на чл.148 се създава безпрецедентно за контролен орган правило – целите суми, събрани в рамките на производството по отнемане, да се предоставят на този орган по негова специална, „извънбюджетна“ сметка. Подобен прецедент създава стимул за свръх-активност от страна на органа, а от там - и не винаги достатъчно обосновани искания за отнемане. Отговорността за причинени вреди ще бъде в тежест на бюджета. Не може да се подмине и фактът, че регламентация за целите и правилата на разходване на тези средства законодателят не е предвидил.

10. В законопроекта се съдържат празноти в различни посоки. Сред по-значимите може да се посочат липсата на уредба, която да постави граници пред т. нар. „представителство на интереси“, пред органите на изпълнителната и законодателната власт, познато като „лобиране“. Липсата на легитимни предели на това представителство води и до редица прояви, които биха могли да бъдат определени като корупционни. Създаването на правна регламентация в тази област, от една страна, ще ограничи по превантивен път полето за корупционна дейност, а от друга - ще удовлетвори легитимния обществен интерес, като осветли връзките и процесите в тази сфера. Обществото ще знае, кой, защо и как защитава един или друг интерес.

Друга значима празнина в законопроекта е липсата на специална защита на лица, които предоставят информация от кръга на своята работа, свързана с корупционно поведение. Именно служители в конкретни ведомства имат най-пълна представа за процесите в тях. Опитите за прикриване на самоличността им не са достатъчни, а и най-често са невъзможни поради

³ „ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И ПЕРСПЕКТИВИ ПРЕД БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ“, http://www.confiscation.eu/site/wp-content/uploads/2014/03/NationalReport_TI-BG_bg_Otnemane_na_Nezakonno_Pridobito_Imustestvo.pdf



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL
BULGARIA**

Асоциация "Прозрачност без граници"
София 1463, ул. "Шандор Петъофи" № 50, ет. 1
тел.: 02) 986 77 13, 986 79 20, факс: 986 78 34
e-mail: mbox@transparency.bg
www.transparency.bg

характера на предоставената информация. Необходимо е да се предвидят действия по тяхното стимулиране, компенсиране и защита от отговорност.

София, 30 август 2017 година

**АСОЦИАЦИЯ
„ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“**