



Изх. № 19/16.03.2016 г.

**ДО МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА  
БЪЛГАРИЯ, ПРЕДСТАВЛЯВАН ОТ  
Г-Н БОЙКО БОРИСОВ, МИНИСТЪР-  
ПРЕДСЕДАТЕЛ**

## **СТАНОВИЩЕ**

на

Фондация „Програма Достъп до Информация“,  
представявана от Изпълнителния директор  
д-р Гергана Жулева

### **ОТНОСНО**

Проект на Закон за предотвратяване на корупцията и  
за отнемане на незаконно придобито имущество,  
обявен за обществено обсъждане на 02.03.2016 г.

Уважаеми господин Борисов,

На 02 март 2016 г. в интернет страницата на правителството за обществени обсъждания на проекти за нормативни актове – [strategy.bg](http://strategy.bg) бе публикуван проект на Закон за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, както и мотиви към него. Според изложеното в публичното съобщение за обсъждането, проектът за закон отговаря на необходимостта от създаване на по-ефективен механизъм за противодействие на корупцията по високите етажи на властта, потвърдена и в препоръки, съдържащи се в докладите на Европейската комисия за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка.

Фондация „Програма Достъп до Информация“ /ПДИ/ е неправителствена организация, която близо 20 години работи в сферата на правото на достъп до обществена информация и прозрачността на държавното управление, които са съществено условие за утвърждаване на почтеност в публичната администрация предотвратяването на корупция във всички нива на държавното управление. ПДИ е участвала в дебатите по приемането и измененията на десетки закони и подзаконовни нормативни актове, свързани достъпа до информация, прозрачността и почтеността управлението, държавните служители и бизнеса, в това число законодателството относно публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни длъжности, относно предотвратяването на конфликт на интереси, относно незаконно придобитото имущество и др. /над 70 становища по законопроекта /. Осъществяваме постоянен мониторинг на прилагането на законодателството относно достъп до информация и прозрачност на управлението, оказваме постоянна правна помощ на граждани, журналисти и неправителствени организации за упражняване на правата им, и подкрепяме съдебни дела в тази област и развиването на положителни практики. Предмет на оценка, анализ и препоръки от наша страна е и законодателството относно обществените поръчки в частта му, свързана с прозрачността.



## I. Общи бележки

Усилията за предотвратяване и борба с корупцията са предмет на активна международна дейност през последното десетилетие. Основни международни актове са Конвенцията на ООН срещу корупцията, Гражданска конвенция за корупцията и Наказателна конвенция относно корупцията на Съвета на Европа и др. България е оценявана за прилагане и съответствие на вътрешното законодателство и практиката по прилагането му с международноправната рамка.

В мотивите към проекта за закон е посочено, че със същия ще се създадат условия за изграждане на ефективна система за превенция на корупцията.<sup>1</sup> Усъвършенстването на регламентацията, свързана с превенцията на корупцията, заслужава положителна и висока оценка. Още повече, че се установява подобрене на текстовете и адресиране на някои от проблемите, идентифицирани по отношение на предходния вариант на подобен закон, отхвърлен от Народното събрание на първо четене на 03.09.2015 г.

От мотивите и текста на проекта за закон се изяснява, че същият се предвижда да подобри режимите по сега действащите Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши публични и други длъжности и Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество.

С проекта за закон се предлага разширяване на кръга на лицата, заемащи висши публични длъжности, предварителна проверка на основателността на сигналите, защита на подателите на сигнали, което заслужава положителна оценка. Налице са обаче и основания за подобрения на други разпоредби.

*1.1. Необходимост от анализ на прилагането на законодателството и необходимите финансови средства. Влизане в сила на закона*

1.1.1 Според чл.28, ал.2, т.1 от Закона за нормативните актове /ЗНА/ мотивите на проекта за закон трябва да съдържат причините, които налагат приемането му, а съгласно т.3 – финансовите и други средства, необходими за прилагането на закона, респ. в чл.35, ал.1, т.4 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация – финансова обосновка. Тези компоненти на мотивите **не се съдържат** в публикуваните мотиви. Задължителен елемент от оценката на причините, които налагат приемането на нов закон на мястото на три действащи,<sup>2</sup> е оценката на прилагането на уредбата, съдържаща се в тези закони. Такава оценка не е публикувана и така излиза, че желанието, а не разумът, основан на анализ на прилагането на действащото законодателство, е движещата сила за законодателна инициатива.

1.1.2. Отделно от това, създаването на изцяло нов орган на власт и заместването, изцяло или частично, на функциите на три действащи предполага конкретна финансова оценка на съществуващите – от една страна, и необходимите – от друга човешки и технически ресурси, в това

<sup>1</sup> Стр.9, изр.1

<sup>2</sup> Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши публични и други длъжности и Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество



число обезпечаването на обучения. Тази оценка не се съдържа в публикуваните мотиви, а в проекта за закон липсва уредба относно администрацията на Бюрото, което се създава.

1.1.3. Липсата на посочените анализи и оценка и липсата на уредба, която да подготви влизането на закона в сила, вкл. срок за избор на членове на Бюрото, назначаване на администрация, обезпечаването ѝ и т.н. застрашава да взриви сега съществуващата система по трите закона, които се отменят, тъй като проектът за закон влиза в сила само три дни след обнародването му, като съгласно § 5 от Преходните и заключителни разпоредби отменя в същия срок трите действащи закона. Това означава, образно казано, че три дни след обнародването от интернет страниците на институциите следва да се премахнат публикуваните декларации за имуществото на лицата, заемащи висши публични длъжности, както и публикуваните декларации за конфликт на интереси.<sup>3</sup>

1.2. *Обхват на уредбата: превенция и репресия, отнемане на незаконно придобито имущество*

Въпреки че според мотивите е насочен към превенцията, предложеният проект за закон съдържа и редица мерки в сферата на репресията. Необходимо е да има ясно разграничение между едните и другите, за да се обезпечи ефективно прилагане на закона. Не става съвсем ясно каква е обществената необходимост от включване в закона на уредбата относно незаконно придобито имущество, след като последната се отнася до всички граждани, а проектът за закон се отнася само или поне главно за лицата, които заемат висши публични длъжности. Липсата на кохерентност по отношение на лицата, адресати на закона, може да доведе до проблеми, неясноти, противоречия при прилагането му.

1.3. *Основни понятия и определения*

1.3.1. Съгласно чл.5, т.1 от Конвенцията на ООН срещу корупцията превантивните антикорупционни мерки и практики следва да отразяват ценностите, свързани с интегритета, прозрачността и отчетността.<sup>4</sup> Прави впечатление, че в определянето на приложното поле на закона /чл.1/, целите му /чл.3/ и принципите на приложението му /чл.4, ал.1/, както и в цялото му съдържание от около 70 страници нито веднъж не са употребени понятията „прозрачност” и „отчетност”.

1.3.2. С чл.2 от проекта за закон е въведено понятието „корупционно поведение” и е направен опит за определянето му. Остава съмнението, че неяснотата е твърде голяма. Наистина, при определянето на превантивни антикорупционни мерки не трябва понятието „корупция” да се свежда до престъплението „подкуп”. Същевременно обаче обемът му не може да се разширява до безкрайност, защото по този начин също се затруднява превенцията и противодействието на корупцията. Образно казано, неплащането на данъци от страна на държавен служител може и да е неправомерно поведение, но определено не е корупция. Създаването на неясно определение ще доведе до получаване на разнопосочни, многобройни и вероятно неоснователни сигнали, чието обработване и проверяване ще отнема капацитет и

<sup>3</sup> Тъй като при липсата на законово основание за поддържането им в интернет съответните институции ще осъществяват незаконосъобразно обработване на лични данни по смисъла на Закона за защита на личните данни.

<sup>4</sup> Следва да се отбележи, че в превода на Конвенцията на български език погрешно е употребен терминът „отговорност” вместо „отчетност” – англ. accountability.



ресурси със съмнителен резултат. Същевременно правните понятия трябва да допринасят за повишаване на образоваността и правосъзнанието на гражданите, поради което трябва да са ясни, добре определени и да създават възможност за доброволното съобразяване със закона, без да се стига до репресия. За тази цел законът трябва да е достъпен и предвидим,<sup>5</sup> включително използваните понятия, които имат отношение към възлагането на задължения.

### *1.4. Необосновано съществено намаляване на обхвата на общодостъпната информация от декларациите за конфликт на интереси*

1.4.1. От разпоредбата на чл.25, ал.1 от проекта за закон остава впечатлението, че единствено декларациите, съдържащи данни за евентуален конфликт на интереси, на лицата, заемащи висши публични длъжности ще бъдат публични, а публичността на останалите около 100 000 служители в публичната администрация се отменя. От прегледа на мотивите не става ясно коя набелязана цел се постига с това законодателно решение и каква обществена нужда го е наложила.

1.4.2. Липсва уредба относно подаръците, която е наложително да съществува във всяка държава, която си е поставила за цел предотвратяването на корупцията. Известно е, че доказването на престъплението подкуп е тежка задача във всяка наказателноправна система. Съществуването на регламент относно допустимите подаръци и облаги създава основания за поддържане на система за почтеност и за контролирането на получаването на подаръци.

### *1.5. Бюро за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество /Бюрото/*

1.5.1. В мотивите към проекта за закон не се съдържа достатъчна обосновка на причините, които налагат създаването на Бюрото като един орган, осъществяващ правомощия на три съществуващи органа на власт. Не става ясно, ако до момента трите или някои от тях са действали неефективно, как този проблем ще бъде решен с обединяването на функциите им в един орган. Какви са гаранциите, че евентуално констатирана ефективност в дейността на три органа, няма да се мултиплицира в техния единен правоприемник. На тези въпроси бездруго няма как да се отговори, без да се извърши първо анализ на дейността на трите съществуващи държавни органи през времето на действието и измененията и допълненията в трите закона.

1.5.2. Не е посочено в какви административни звена /дирекции/ ще се разпределят функциите на Бюрото. От гледна точка на дейностите е препоръчително да се обособят:

- дирекция за превенция на корупцията, която да се занимава с приемането и публикуването на декларациите, както и с разработването на инструменти за превенция на корупцията като създаване и актуализиране на методика за оценка на риска, обучения, провеждане на оценки на риска, аналитична дейност,
- дирекция по приемане и проверка на сигнали,
- дирекция с функции в сферата на отнемане на незаконно придобито имущество.

<sup>5</sup> Вж. за качеството достъпност и предвидимост на закона в практиката на Европейския съд по правата на човека, решение по делото Сънди Таймс с/у Обединено кралство и мн. други.



### II. Конкретни бележки

2.1. С чл.18, ал.1, т.10 от проекта за закон се въвежда възможност за предоставяне от Министерския съвет на парични награди на разследващи журналисти, длъжностни лица и граждани, подали основателни сигнали, довели до осъждане на лицето. Възниква съмнение, че подобна възможност може да стимулира практика на доносничество. Що се отнася до журналистите, тяхната роля в обществото е на обществен страж и критик на властта, поради което не е много уместно именно с оглед понятието „конфликт на интереси“ те да се стремят да бъдат отличени от същата тази власт. При длъжностните лица вероятно в съответната нормативна уредба, отнасяща се до държавните служители, е предвидена възможността да получават награди за заслуги.

2.2. Според чл.19, ал.2 мотивираните откази на Бюрото за образуване на производство за установяване на незаконно придобито имущество се публикуват незабавно, при спазване на изискванията на Закона за защита на личните данни. Остава неясно защо не се публикуват останалите решения на Бюрото, като например тези за установяване на конфликт на интереси.

2.3. В чл.24, ал.1 от проекта за закон е предвидено задължение за явяване на лица пред Бюрото и за предоставяне на информация. Липсват разпоредби относно правото на защита на тези лица, хипотези на допустим отказ от предоставяне на информация.<sup>6</sup>

2.4. Съгласно чл.31, ал.4 от проекта за закон Бюрото може да получава информация от електронната база данни на Централния кредитен регистър, а съгласно ал.5 директорът, заместник-директорите и директорите на териториални дирекции могат да поискат разкриване на банкова тайна, „когато това е необходимо за постигане на целите на закона“. Получаване на защитени лични данни се предвижда и в ал.6. Съгласно международните стандарти, законодателството на Европейския съюз и Закона за защита на личните данни достъпът до лични данни трябва да се осъществява по конкретен повод, за ясно и прецизно формулирани цели и при спазване на принципа на пропорционалност. Следователно е необходимо да се прецизират целите и основанията за получаване на посочените данни.

2.5. В чл.49, ал.1 са предвидени задължителните реквизити на сигнала за корупционно поведение. Сред тях не фигурира посочване на име на подателя или адрес, дори за кореспонденция. По този начин не само се допуска работа по анонимни сигнали, за които съществува съмнение, че могат да доведат до репресивни практики или пък до затруднено установяване на фактите по сигналите, но и се допуска това обстоятелство да не се съобщава пряко на обществото. Дори в системите, които допускат проверки по анонимни сигнали, тези случаи се разглеждат като изключение от правилото, а не като правило. С редакцията на чл.49, ал.1 от проекта на закон се узаконява повсеместното допускане на анонимни сигнали, което създава условия за злоупотреба с права и подравяне на системата на държавната власт.

---

<sup>6</sup> Срв. чл.48 от АПК.



2.6. Положителна оценка заслужава създаването на задължение за директора на Бюрото да утвърди образец на сигнал, който да е публично достъпен. Добре е още в закона да се посочи, че в този образец следва да се съдържат формулирани типове „корупционно поведение”, за да се насочат гражданите към целите на закона и да се предотвратят неоснователни и извън обхвата на закона оплаквания.

2.7. Като специфична защита на самоличността на подателите на сигнали /които са посочили на добра воля имената си/ е предвидено тази информация да представлява „служебна тайна” /чл.51, ал.3/. С цел ефективна защита на подателите на сигнали е препоръчително при защитата на информацията да бъде съобразено обстоятелството, че съгласно Закона за защита на класифицираната информация този вид информация подлежи на защита за много кратък срок.

2.8. Забраната по чл.70 е правилно въведена, но не е отчетена практиката да се сключват договори и да се назначават и членове на семейството на съответното лице, което е заемало висша публична дейност.

2.9. Неясен е критерият, който е използван, за да се определи при привличането като обвиняем за кои престъпления се започва проверка на имущественото състояние на лицето. Така например, неудачно е да се проверява имущественото състояние при квалифицирано убийство или въоръжен грабеж, но да не се проверява при кражба. Кражбата на имущество от работното място или до което дадено лице има достъп в служебно качество в някои системи се смята именно за форма на корупционно поведение. Вероятно това недоразумение е резултат от обединяването на два различни законодателни режима с различен предмет – единият е превенция на корупция от лица, заемащи висши публични длъжности, а другият – отнемане на придобито от когото и да е чрез престъпление имущество. Неудачно е тези два режима да се съвместяват в този закон. По-удачно е да има част, която се отнася до отнемане на имущество, свързано с т.нар. „корупционно поведение”, а Законът за отнемане на незаконно придобито имущество да продължи да действа в останалите случаи или изцяло да запази действието си, а само да се допълни.

### III. ПРЕПОРЪКИ

3.1. Смятаме за абсолютно необходимо да бъде извършен и публикуван необходимият анализ на прилагането на трите закона, които се отменят, както и да се обсъди информацията и становището на ангажираните с прилагането им държавни органи.

3.2. Да се въведат принципите на прозрачност, откритост, достъпност, отчетност, които са признати в международноправната уредба и в Закона за администрацията /чл.2, ал.1/.

3.3. Да се обособят поотделно превантивните и репресивните мерки, респ. процедури и отговорности за противодействие на корупцията, с цел методологична чистота и ефективно прилагане.

3.4. Да се възстанови общодостъпността на декларациите, подавани от държавните служители, които не заемат висши публични длъжности, или да се обоснове изключението от публикуване, като се посочат ясни критерии.



3.5. Да се обоснове необходимостта от създаване на един държавен орган на мястото на три съществуващи, като се анализират и идентифицират слабостите в работата им и се формулира ясно преодоляването им чрез единния орган. Да се регламентира организационната му структура по-подробно от наличните текстове.

3.6. Да не се урежда материя, която се отнася към друг тип законодателство и други правоотношения и конкретно – към Закона за съдебната власт /ЗСВ/. Където е необходимо, да се предложат изменения и допълнения в ЗСВ. Да не се замества изцяло уредбата по Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество.

3.7. Да отчете необходимостта от защита на личните данни на лицата, които попадат в предмета на закона, и да се създадат съответните законови гаранции.

3.8. Да се продължи общественото обсъждане с оглед обема на проекта за закон и необходимостта от съществени промени на основата на анализ на прилагането на съществуващата уредба.

С уважение,

Изпълнителен директор на ПДИ: д-р Гергана Жулева

Ръководител на правния екип на ПДИ: адв. Александър Кашъмов