

До

Председателя на Върховния касационен съд
съдия Лозан Панов

Относно: Изпълнението на Заповед № 403 от 14.03.2016 год. за становище по проекта на Закона за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ)

Комисията обсъди проекта на ЗПКОНПИ и изготви становище по него, което е съсредоточено към констатирани неясноти, несъответствия или неприемливи правни положения, съдържащи се в него.

СТАНОВИЩЕ

на членовете на комисията – съдии във Върховния касационен съд

Този закон отменя изцяло Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши публични и други длъжности, Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, като целта е създаването на единни критерии и процедури в обхвата/приложното поле на подлежащите на отмяна закони, което по принцип е спорно с оглед различните им адресати.

Общото становище на Комисията е, че в недостатъчна степен е постигнат балансът „защита/санкция“. Основен правен принцип е наложената санкция и способите за нейното реализиране да съответстват на нарушението на подлежащия на защита публичен интерес. Някои от процедурите за проверка, предвидени в проекта на този закон и способите за прилагането им, създават предпоставки за накърняване на гарантирана с

чл. 32, ал. 1, предл. 2 от Конституцията защита срещу неоправдано посегателство върху честта, достойнството и доброто име на проверяваните лица, които независимо от обстоятелството, че заемат висши публични длъжности и подлежат на по-стриктен контрол, не са изключени от обсега на конституционната защита.

Освен проверката на декларациите, законът урежда ново производство, а именно проверка на цялото имуществено състояние на лицето. То може да бъде образувано в няколко хипотези: установено несъответствие при проверката на декларацията за имущество и интереси, на установен конфликт на интереси или сигнал или публикация в средствата за масово осведомяване, отговарящи на изискванията на закона.

В материята на конфликта на интереси е запазен действащият режим, като е направен опит за създаване на правила съобразно основната идея за създаване на орган, който да проверява лицата, заемащи висши публични длъжности.

Предвидена е възможност медийни публикации и анонимните сигнали да са достатъчно основание за започване на проверка.

При тези предпоставки следва да се посочат следните критични бележки:

С проектозакона се въвежда единен орган за противодействие на корупцията – Бюро, представлявано от директор. От законопроекта не става ясно дали е направена оценка на работата на Сметната палата и Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ) до момента. Не става ясна връзката между обединяването на двата вида декларации – за имуществото и за конфликт на интереси и необходимостта от създаване на изцяло нов орган.

Преди всичко трябва да се въведат конкретни критерии за наличието на достатъчно факти и доказателства за образуването на производства от Националното бюро срещу лицата, заемащи висши публични длъжности.

При вече наличен (съгласно действащите закони) информационен масив, осигурен по реда на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши публични и други длъжности, при дефинираните презумпции и заложения в проекта механизъм на уличаване, прилагането на санкционната база се

гарантира с минимум ресурс. Това може да доведе до лесния път – единични публични санкции, без осигуряване на пряка обусловеност от разкриване и ограничаване на същинските корупционни механизми и практики.

В значителна степен се разчита на твърде формален критерий за уличаване, без това да разкрие и засегне предпоставките и механизмите на самите корупционни въздействия и тяхното генериране.

Следва да се детайлизира правната уредба на проверката за почтеност по чл. 8, ал. 1 и 2, като се посочи кой ще извършва тази проверка на кандидатите за директор и заместник-директори и да се предвиди изрично към предложенията за тези лица от депутатите да бъде прилаган и документ за проверка на почтеност – чл. 9, ал. 3.

Едновременно с това предложеното решение да се разглеждат и анонимни сигнали е неприемливо. Такава възможност граничи с опасност за неоправдано засягане на основни права и с риск за неефективност на работата на институциите. Причината е в невъзможността институциите да проведат надлежно разследване и да изяснят всестранно фактите в такива случаи.

Комбинацията от големи правомощия за орган на изпълнителната власт и приемането на анонимни сигнали в неукрепнала в демократичните практики страна може да доведе до сериозни последици за баланса на институциите и защитата на правата на хората, които не са съизмерими с бездруго съмнителния резултат от работата по такива сигнали.

Прави впечатление, че едни и същи понятия са дадени с различни термини в законопроекта. От една страна се посочва, че предотвратяването на корупционно поведение се осъществява чрез деклариране на „интересите на лицата, заемщи висши публични длъжности”, като се употребяват изразите „деклариране на интереси” и „декларации за интереси”. Същото касае и термина „конфликт на интереси”, като в голяма част от закона се употребяват изразите „конфликт на интереси” и „частен интерес” без достатъчно разграничаване на хипотезите.

Поначало е недопустимо в нормативен акт за едно и също понятие да се употребяват различни термини. Трябва да се посочи също, че декларирането и проверката просто на „интереси” отива твърде далеч, още

повече че липсва определение. Терминологията следва да е прецизна, особено след като предполага навлизане в личната сфера на хората.

Някои термини са с неясно значение, без да им е дадено определение, като например „необяснимо богатство”. Последниците от боравенето с подобен неясен термин ще бъде намеса в правната сфера на отделни хора, като е възможно това да се случи на основание анонимен сигнал. Така се отваря врата за произвол, неправомерен натиск, политически атаки и популизъм.

Не е налице яснота по отношение на дефинирането на корупционно поведение в чл. 2 от закона. В първата хипотеза на ал. 1 (предл. 1) се предвижда имотна облага, а при втората – достатъчно е действие при наличие на конфликт на интереси, независимо дали действието е довело до неблагоприятни последици за когото и да било и/или до имотна или нематериална облага за проверяваното лице.

Същевременно в приложното поле на закона не е намерила място търговията с влияние като вид корупционно/корумпиращо поведение.

Директорът на Бюрото и заместниците му се предлагат и избират от Народното събрание. Добре би било изборът да е с квалифицирано мнозинство или обикновено мнозинство, но съобразено с числеността на парламента, а не само от присъстващите – чл. 10, ал. 1. Би следвало и директорите на отделните териториални звена също да подлежат на периодична проверка за почтеност. Такава е предвидена само за инспекторите, но няма основание директорите и заместниците им да са освободени от такава проверка – чл. 16, още повече че те не се избират чрез конкурс.

Уреждане на възможност за даване на награди за сигнали не е добра практика. Стимулира поведение на доносничество с цел облагодетелстване, което не е целта на закона – чл. 18, т. 10.

В чл. 33 е предвидено задължение на Инспектората към ВСС да уведомява Бюрото за несъответствие на декларираните данни. За инспекторатите към останалите публични органи обаче няма такова задължение. Това нарушава принципа на еднакво третиране на адресатите на закона.

Предвид спецификата на работата на магистрата, следва производството по сигналите за конфликт на интереси за магистрати да се извършва от Инспектората към Висшия съдебен съвет, а не от инспекторите към Бюрото, съобразно правомощията и реда за определянето им по чл. 21 от проекта. Не е без значение, че действа и етичен кодекс за отделните категории магистрати, който в този случай ще се съобразява от инспекторите при ИВСС. Член 48, ал. 6 от проекта е в пряко противоречие с принципа за разделение на властите и принципа „магистрати проверяват магистрати“. Би следвало ИВСС не само да извършва проверка за несъответствие, но и да я приключи с окончателен акт, а не да изпраща материалите на Бюрото. Това не кореспондира с разширените правомощия на Инспектората, въведени с изменението на чл. 132а, ал. 6 от Конституцията от 2015 год., съгласно които Инспекторатът към ВСС извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, както и на имуществените им декларации.

Не е дефинирано какво ще се счита за промяна в декларираните данни, тъй като и незначителната промяна е такава – чл. 36, ал. 1, точки 3 и 4. В образеца за декларации следва ясно да бъдат посочени данните, които следва да се декларират. Не са такива обстоятелствата, посочени в чл. 38, ал. 1, точки 6, 9 (какво обучение), 12, 13. Не е ясно само това, което е внесено като спестявания през годината, за която се подава декларацията, ли следва да се декларира или цялата наличност към 31.12. От приложното поле на чл. 38, т. 12 следва да бъдат изключени съдиите, прокурорите и следователите. В чл. 38, ал. 5 следва да се заличи текстът „както и в случаите, когато двамата съпрузи не живеят заедно и нямат общо домакинство“, което пояснява съдържанието на понятието „фактическа раздяла“, а пред „фактическа раздяла“ трябва да се посочи „трайна“.

Следва да се детайлизира в преходните разпоредби дали ще се подават декларации като при встъпване в длъжност или ще важат вече

