

СТАНОВИЩЕ

от

Центъра за изследване на демокрацията

относно

ПРОБЛЕМИ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА ЗАКОНА ЗА ПРЕДОТВРЯВАНЕ И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И НЕОБХОДИМИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ

Законодателството в областта на предотвратяването и установяването на конфликт на интереси е един от основните компоненти на принципа за добро управление, основано на прозрачност и отчетност на държавните институции и върховенство на закона. В същото време, от приемането му през 2008 г. досега, Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ) разкри редица слабости, затрудняващи неговото ефективно приложение. В опит да бъдат отстранени тези слабости, законът беше предмет на няколко последователни изменения, с част от които бяха внесени радикални промени в системата от държавни органи, ангажирани с неговото прилагане. Въпреки това, публично изнесените данни за нарушения при прилагането на закона за пореден път поставиха под съмнение неговата ефективност и възобновиха дебата относно необходимостта от по-нататъшно усъвършенстване на правната рамка. В тази връзка намираме организирането на публична дискусия по възникналите проблеми при прилагането на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и необходимите законодателни промени за навременна стъпка, като се надяваме в хода на дебатите да се генерират подходящи идеи и предложения за подобряване на законодателството в тази област.

Във връзка с предстоящата дискусия бихме искали да предложим на вашето внимание следните съображения и препоръки:

1. Без съмнение, наскоро оповестените факти, данни и твърдения за нарушения, извършени в Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, подкопават общественото доверие в работата на Комисията и поставят под съмнение нейната независимост от политически и икономически интереси. В същото време, преди да се пристъпи към изменение на ЗПУКИ, следва да бъде направен **задълбочен анализ на установените нарушения** и успоредно с търсенето на отговорност от виновните лица да бъдат анализирани **причините и факторите, спомогнали за тяхното извършване**. В хода на този анализ следва да се обърне специално

внимание дали и доколко тези нарушения се дължат на слабости и пропуски в съществуващата правна уредба или на други фактори, нямащи пряка връзка с действащото законодателство. Практиката през последните години в редица области на обществения живот показва, че в много случаи нарушенията не се дължат на слабости в правната уредба, а на това, че тя не се прилага ефективно, не се осъществява независим, безпристрастен и навременен контрол и не се подвеждат своевременно под отговорност виновните за извършените нарушения лица. Необходимо е също така да се анализират налаганите санкции, тяхната ефективност и кръга на санкционираните лица и да се направи оценка дали законодателната уредба са прилага на практика спрямо лица от всички етажи на властта. В тази връзка препоръчваме към законодателни промени да се пристъпи само след задълбочен анализ на причините, довели до допуснатите нарушения и аргументирани изводи относно връзката на тези причини с конкретни недостатъци в правната уредба.

2. Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси е сравнително нова институция, създадена с въвеждането на глава пета „а“ от ЗПУКИ в рамките на промените, обнародвани в „Държавен вестник“, бр. 97 от 2010 г. Преди това прилагането на Закона беше децентрализирано и включваше органите по избиране и назначаване, както и специални комисии към различни държавни органи. Тази институционална рамка по прилагането на Закона не се оказва ефективен модел и закономерно беше заменена с централизирана система, в основата на която стои Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. В същото време, въпреки изключителната ѝ важност като потенциален коректив на практики от държавното управление, **Комисията е уредена като изцяло политически, макар и прогласен като независим, орган**, тъй като членовете ѝ се избират, съответно назначават, от Народното събрание, Президента на Републиката и Министерския съвет. Този квотен принцип на теория има за цел да гарантира независимостта на Комисията от останалите държавни институции, но на практика е предпоставка за размиване на политическата отговорност за нейните действия и решения. Под въпрос е и административният капацитет на този орган и готовността му да се справи с нарастващия брой случаи на съмнение за наличие на конфликт на интереси, много от които свързани с лица, заемащи висши държавни длъжности.

Въз основа на посочените по-горе констатации препоръчваме **преосмисляне на принципа за конституиране на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси**, като правомощията по избирането на нейните членове бъдат съсредоточени в една институция, за предпочитане Народното събрание, с квалифицирано мнозинство и след публично изслушване на кандидатите по ясни и предварително приети правила. Препоръчително е и ясно регламентиране на субектите, имащи право да предлагат кандидати за членове на Комисията. С оглед ограничаване на издигането на тясно партийни кандидатури и политизиране на процеса следва да се въведе минимален брой на народните представители, които биха могли да предлагат кандидати, както и да се предвиди достатъчно широк кръг други институции, които да разполагат с право да номинират членове на Комисията. Препоръчваме да се обмисли и възможността за въвеждане на процедура за предлагане на кандидати и от страна на организации на гражданското общество.

3. Установените нарушения в работата на Комисията поставя и въпроса относно **критериите, на които трябва да отговарят нейните членове**. Комисията разполага със сериозни правомощия и сравнително широк обхват на дейност, поради което нейните членове следва да

отговарят на определени изисквания, които да са гаранция не само за тяхната професионална квалификация, но и независимото и безпристрастно упражняване на техните правомощия. В тази връзка препоръчваме да се **преосмислят изискванията, на които следва да отговарят кандидатите за членове на Комисията, като се въведат допълнителни критерии**. Такива критерии биха могли да бъдат лицето да има юридически стаж с определена продължителност, срещу него да няма образувани и неприключени наказателни производства, да не му е налагано дисциплинарно наказание по Закона за държавния служител за определен период от време, предшестваш избора му за член на Комисията и т.н. Следва да се обмисли и конкретизирането чрез ясни критерии на изискването от чл. 22б от ЗПУКИ членовете на Комисията да се ползват „с обществен авторитет и доверие“. Успоредно с това следва да се въведе и съответно основание за предсрочно прекратяване на пълномощията по чл. 22в от ЗПУКИ на членове на Комисията, които не отговарят на посочените изисквания.

4. Един от проблемите, който излиза на преден план на фона на установените нарушения в работата на Комисията, е този за нейната **отчетност**. В настоящата си редакция ЗПУКИ в чл. 22а, ал. 7 предвижда, че Комисията внася в Народното събрание доклад за извършената дейност ежегодно до 31 март на следващата година. Внасянето на годишен доклад само по себе си не е достатъчна предпоставка за отчетност на Комисията. В този си вид докладът има изцяло информативен характер, тъй като липсва механизъм, по който той да бъде разгледан. В тази връзка е препоръчително да се предвиди изискване **докладът да бъде разгледан от ресорната постоянна парламентарна комисия, както и да бъде приет с решение на Народното събрание и да бъде публично достъпен**.

5. Извън предложенията на законодателни промени е необходимо да бъде направен задълбочен анализ на **институционалния капацитет на Комисията** и да се предприемат стъпки за неговото укрепване в съответствие с направените констатации и заключения и след проучване на добрите чуждестранни практики и административни модели в областта на установяването и предотвратяването на конфликта на интереси в останалите държави от ЕС.

6. На последно място, предотвратяването и установяването на конфликт на интереси е само част от правно-институционалната рамка за отчетност, прозрачност и добро управление. В тази връзка е препоръчително да бъдат предприети мерки и в **други области**, които са пряко свързани с ефективното прилагане на тези принципи, като повишаване на прозрачността на организациите с нестопанска цел чрез въвеждане на централен електронен регистър и изискване за публикуване на финансовите им отчети, усъвършенстване на механизма за публичност на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности, ревизиране на правната рамка на финансирането на политическите партии и др.

София, 23 октомври 2013 г.

Екип на Правната програма на
Центъра за изследване на демокрацията