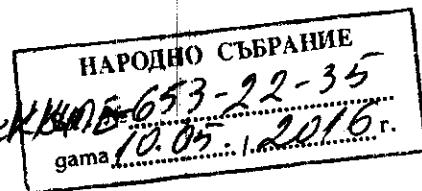


РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОМИСИЯ ЗА ПРЕДОТВРЯТЯВАНЕ  
И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ

1000 София, бул. Витоша 18 телефон: (02) 8119033 факс: (02) 8119030 http://www.craci.bg



КОМИСИЯ ЗА ПРЕДОТВРЯТЯВАНЕ  
И УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ  
НА ИНТЕРЕСИ

Изх. № 01-274/3/10.05.2016

ДО

Г-Н ВАЛЕНТИН НИКОЛОВ

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

КОМИСИЯ ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА,

КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И

ПАРЛАМЕНТАРНА ЕТИКА

На Ваш № ККИПЕ-653-22-35/20.04.2016 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН НИКОЛОВ,**

Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси съгласува проекта на Закон за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество в хода на съгласувателната процедура по чл. 32, ал. 3 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Приложено изпращаме Ви копие от становището на Комисията с изх. № 01-134#1/21.03.2016 г.

Във внесения в Народно събрание законопроект са отразени част от предложенията на Комисията, отнасящи се до формата на акта за установяване на конфликт на интереси, основанията за прекратяване на производството, субективния обхват на закона и ясното разграничение на частта за интересите от частта за имуществото в предвидените в закона декларации.

Същевременно друга част от предложенията на Комисията не са възприети, сред които запазването на единната централизирана система за установяване на конфликт на интереси, недопускане на производство по анонимни сигнали, премахване на предварителните проверки и ограничаване на категориите задължени лица по закона.

Като допълнение към горесцитираното становище представяме настоящото становище на КПУКИ по текста на проекта на Закон за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, внесен в деловодството под номер 602-01-18/13.04.2016 г.

1. Субектите по чл. 3 от ЗПУКИ са разделени на две категории – лица, заемащи висши публични длъжности, изброени изрично в чл. 5 от законопроекта и лица, попадащи в обхвата на §2 от Допълнителните разпоредби, сред които кметове на кметства, служители на ръководни и експертни длъжности в администрацията на президента, изпълнителната, законодателната и съдебната власт, на местната власт и управители и членове на органи на управление и контрол на държавни и общински предприятия и дружества. В чл. 18, ал. 1, т. 1-4 от ЗПКОНПИ и §2, ал. 4 и 7 от ДР на ЗПКОНПИ се предвижда установяването на конфликт на интереси и проверка на декларациите за лицата по чл. 5 да се извършва от Националното бюро за

предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, а за лицата по §2 от ДР на ЗПКОНПИ – от съответните органи по избора или назначаването.

Предлаганият подход не гарантира безпристрастност на органа по избора и назначаването и на упълномощените от него лица в процедурата по проверка на декларациите и установяване на конфликт на интереси. Предвид редакцията по §1, т. 9 от ДР на ЗПКОНПИ в редица случаи кметовете на общини, както и общинските съвети в качеството си на органи по избор и назначаването, ще трябва да издават акт за установяване на конфликт на интереси и налагане на административно наказание на кметове на кметства, служители в общинската администрация, съответно управителите на търговски дружества с общинско участие в капитала и др. От друга страна вероятността за съществуване на близки роднински и приятелски взаимоотношения между органа, който следва да установи конфликт на интереси и лицето по §2 от ДР на ЗПКОНПИ е много по-голяма. Изложеното ни дава основание да потвърдим изразената позиция за запазване на досега съществуващият ред за установяване на конфликт на интереси от един национален орган по отношение на лицата по чл. 5 и §2 от ДР на ЗПКОНПИ.

2. Предвиденият в чл. 37 ред за деклариране на несъвместимост би могъл да се приложи по отношение на лицата, заемащи висша длъжност въз основа на избор. По отношение на останалите лица по чл. 5 и тези по §2, които заемат публична длъжност въз основа на служебно или трудово правоотношение той е неприложим. Това е така, защото съгласно чл. 107а от Кодекса на труда и чл. 7 от Закона за държавния служител наличието на несъвместимости е пречка за възникване на трудово или служебно правоотношение. Следователно и предвиденият едномесечен срок за освобождаване от несъвместимостта съгласно чл. 37, ал 3 от ЗПКОНПИ за тези категории лица би бил неприложим. Запазването му ще даде възможност за възникване на правоотношения в нарушение на Кодекса на труда и Закона за държавния служител. В тази връзка предлагаме да се предвиди норма, синхронизираща разпоредбите на ЗПКОНПИ в частта относно декларацията за несъвместимост и Кодекса на труда и Закона за държавния служител.

В чл. 41, ал. 1 и 2 е предвидено необосновано дублиране на изискването за публикация на декларации и списъците на лицата, които не са подали декларации в срок, на интернет страниците на съответния орган по избор или назначаване и на Националното бюро за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество. Декларациите за несъвместимост следва да се публикуват само на сайта на съответния орган по избор или назначаване предвид компетенциите му да установява несъвместимост, а тези за имущество и интереси – само на Националното бюро, което има задължение да проверява тези декларации.

В заключение, в чл. 54 от ЗПКОНПИ е направен опит за дефиниция на несъвместимостта, като нормата е бланкетна и препраща към разпоредби на Конституцията или специални закони. Предвид наличието на компетентни органи, които да установяват несъвместимост – Конституционен съд, работодател, орган по назначаването, включването ѝ в производството по конфликт на интереси не би довело до конкретни резултати.

Предвид изложеното предлагаме чл. 54 да отпадне, а заглавието на главата да бъде променено на „Конфликт на интереси“.

3. В чл. 49 от ЗПКОНПИ няма изискване лицето, подаващо сигнала, да посочи имената и адреса си, както и да подпише сигнала. Анонимността на сигналоподателя, гарантирана от закона, би дала възможност за злоупотреби с права и за използване на Националното бюро за разрешаване на междуличностни конфликти.

Същевременно липсата на изискване за идентификация на подателя на сигнала поставя под въпрос и предвидения в закона ред за комуникация с него (чл. 49, ал. 4), за запазване тайната на самоличността му (чл. 51, ал. 2, т. 1) и претърпените от него вреди (чл. 53). Житейската логика предполага, че след като не се съдържа изискване за посочване на имената и подписване на сигнала, то сигналите, които ще се подават пред Бюрото няма да имат тези реквизити.

В допълнение липсата на сигналоподател възпрепятства възможността на органа да изисква отстраняване на нередовностите по чл. 30, ал. 2 от Административнопроцесуалния кодекс.

Предлагаме да се запази сегашният ред за образуване на производство пред Комисията, посочен в чл. 23 от ЗПУКИ, а именно – производството се счита за образувано с постъпването на сигнала в деловодството на Комисията. Той гарантира на първо място безпристрастност при образуването на производството, тъй като по всеки подаден сигнал се образува производство. На следващо място, гарантира външен контрол за законосъобразност на акта, тъй като всяко решение за прекратяване на производството при нередовен сигнал се изпраща за контрол на прокуратурата.

Предвиденият в чл. 50 от ЗПКОНПИ ред не дава такива гаранции. На първо място съгласно чл. 50, ал. 1 от ЗПКОНПИ предварителна проверка ще бъде извършвана по всеки сигнал, отговарящ на изискванията за редовност по чл. 49, ал. 1 от ЗПКОНПИ. За извършване на проверката е необходимо решение на Националното бюро, а след завършването ѝ отново по решение на Националното бюро може да се образува производство по сигнала. При това положение е възможно, първо, да не се образува предварителна проверка по редовен сигнал поради липса на предвиденото в закона мнозинство за вземане на решение и второ, да не се образува производство за установяване на конфликт на интереси при наличие на установени от проверката данни отново поради липса на мнозинство. На следващо място и двете решения по чл. 50, ал. 1 и чл. 50, ал. 5 от ЗПКОНПИ – за образуване на проверка и образуване на производство – не подлежат на контрол за законосъобразност, нито се обявяват публично. В допълнение, преценката за наличие на достатъчно данни по смисъла на чл. 50, ал. 3 е предоставена на инспектор от администрацията, ръководен от директора на Националното бюро. В този случай, при сегашната редакция на чл. 50, ал. 1-5 от ЗПКОНПИ, при констатация за липса на достатъчно данни за корупционно поведение констативният акт не подлежи на разглеждане от колективния орган. На последно място, от констатациите по предварителната проверка, извършени от инспектора, може да се образува и производство за проверка на имуществото по глава седма.

За първи път през последните 25 години в български закон се предоставя възможност за започване на проверка на имуществено състояние за държавен служител въз основа на сигнал от физическо лице, който може да е и анонимен.

Предвид изложеното предлагаме:

- 1) допълване на чл. 49, ал. 1 с изискване за три имена, адрес на сигналоподателя и негов подпис;
- 2) заличаване на чл. 50 и предварителните проверки навсякъде в текста на закона;
- 3) предлагаме нова редакция на чл. 73, както следва „Установяването на конфликт на интереси се извършва по сигнал, подаден до Националното бюро за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, по решение на Националното бюро за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество или по искане на лицето, заемащо висша публична длъжност“;
- 4) допълване на чл. 75 с нова т. 1 „сигналят е анонимен“, като по този начин наличието на анонимен сигнал ще бъде основание за прекратяване на производството.

От систематична гледна точка разположението на разделите, третиращи сигналите за установяване на конфликт на интереси и процесуалния ред, са разкъсани между част втора, глава пета и част трета, глава шеста. С цел систематичност на уредбата предлагаме чл. 48 и 49 да бъдат поставени в раздел трети „Установяване на конфликт на интереси“ преди чл. 73, а сегашните чл. 51-53 от проекта да бъдат поставени в раздел трети на глава шеста преди чл. 79.

4. Корупционното поведение се припокрива с конфликта на интереси, тъй като се отнася само за лицата, заемащи висши публични длъжности. Фактическият състав на дефиницията е значително по-сложен от фактическия състав на конфликта на интереси и липсват обективни критерии за определяне на съществени негови елементи като например „незаконно увеличаване на неговото или на свързани с него лица имуществено състояние“. Не е ясно чия е преценката за настъпване на този елемент, както и периодът на настъпването му – с влязла в сила присъда ли следва да се установи незаконността на придобитото имущество или преценката е резултат на субективно възприятие от страна на сигналоподателя.

Формулираната в чл. 2, ал. 1 легална дефиниция за корупционно поведение не кореспондира със съдържанието на двете основни производства, уредени в проектозакона, а именно за установяване и санкциониране на конфликт на интереси и за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. Същите имат самостоятелни материалноправни основания, които са достатъчни.

Дефиницията на конфликт на интереси се съдържа в чл. 2 от ЗПУКИ и практиката по прилагането на закона е показала, че нейните елементи са обективно измерими. Тя е намерила място и в сегашния текст на чл. 55-57 от ЗПКОНПИ, който съответства на чл. 2, ал. 1-3 от ЗПУКИ.

Предвид изложеното предлагаме чл. 2, ал. 1 от проекта да отпадне и навсякъде в закона „корупционно поведение“ да бъде заменено с „конфликт на интереси“.

5. Считаме, че длъжностите по чл. 5 припокриват в значителна степен лицата по чл. 2, ал. 1 от Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности. Списъкът не е идентичен с този по чл. 3 от ЗПУКИ, предвид различните цели, които преследват двата закона – в първия случай публичност на имуществото, а във втория случай – недопускане на конфликт на интереси. В този смисъл направеното смесване в чл. 5 от ЗПКОНПИ част от задължените лица ще започнат да носят отговорност и при допуснат конфликт на интереси, например лицата по чл. 5, т. 35 и 40.

Предвид редакцията на чл. 5, т. 40 от ЗПКОНПИ като лица, заемащи висши публични длъжности, ще следва да бъдат включени и управителите и изпълнителните директори на лечебните заведения за болнична помощ, които работят по договор с НЗОК и получават средства за извършените от тях дейности. Това са значителен брой частни търговски дружества, които, за разлика от държавните и общински търговски дружества, работят по дефиниция в частен интерес. Нямаме данни за броя на тези лица и предлагаме подобна справка да бъде направена, за да се установи броят на лицата, задължени да подават декларация. От друга страна, съгласно закона за лечебните заведения НЗОК чрез РЗОК имат компетенции да контролират разходването на всички средства за лечение по здравни пътеки.

В допълнение останалите членове от съвета на директорите на надзорния и управителния съвет на търговското дружество попадат извън обхвата на чл. 5, т. 40 от ЗПКОНПИ и по отношение на тях редът за подаване на декларация и установяване на конфликт на интереси е този по реда на §2 от ДР на ЗПКОНПИ. Считаме, че подобно разделение не е обосновано и би довело до затруднения при установяването на конфликт на интереси.

Предвид изложеното предлагаме чл. 5, т. 40 да отпадне.

По отношение на т. 35 включването на ръководители на политическа партия като субекти на режима на конфликта на интереси по смисъла на ЗПКОНПИ считаме, че подобна разпоредба ще доведе до неоправдано вмешателство на Националното бюро във вътрешнопартийните решения на съответната партия. Лицата по т. 35 не упражняват държавна власт като партийни ръководители и правомощията им са разписани в Закона за политическите партии и в съответните устави и вътрешнопартийни документи. В тези актове е предвиден и ред, по който те да осъществяват правомощията си, респективно да им се търси отговорност.

6. Дефиницията за фактическо съжителство е изключително сложна и непрецизна, което е предпоставка за субективизъм и различия в практиката при прилагането ѝ. Лицето, с което съответното лице по чл. 5 от ЗПКОНПИ съжителства, няма задължение да отчита пред него своето имущество. При сегашната редакция на текста на чл. 38, ал. 4 във връзка с §1, т. 17 от ДР на ЗПКОНПИ лицето по чл. 5 от ЗПКОНПИ се явява субект на административнонаказателна и наказателна отговорност за действия, съответно – бездействия, на трето лице – онова, с което съжителства.

Подобно разрешение е в разрез с основните принципи на правото. Поради това предлагаме в текста на чл. 38, ал. 4 да отпаднат думите „или на лицата, с които се намират във фактическо съжителство“.

7. Предлагаме в чл. 31, ал. 3 от ЗПКОНПИ срокът от 30 дни, предвиждащ държавни органи и юридически лица да предоставят информация във връзка с дейността на Националното бюро, да бъде заменен с по-кратък срок с оглед необходимостта от спазване на предвиденото в чл. 76, ал. 1 изискване за приключване на образувано производство за конфликт на интереси. Възможно е в сегашния раздел трети да се предвиди и специална разпоредба, която да регламентира срок от 14 дни за събиране на доказателства в производството за конфликт на интереси, както е предвиден в действащия чл. 22з, ал. 2 от ЗПУКИ.

8. Доколкото в Част Втора, Раздел III се съдържа указание за приложение на предвидената в този раздел процедура към проверката на имуществени декларации на съдии, прокурори, следователи, която съгласно Конституцията следва да бъде извършвана от Инспектората към Висшия съдебен съвет, с оглед изискването за систематичност считаме, че или в Закона за съдебната власт, или в преходните разпоредби на този проект да се предвиди една норма, в която се извършва това препращане. Съответно в раздел трети навсякъде да се заличи „Инспектората към Висшия съдебен съвет“.

9. Съгласно чл. 89 проверка на имуществено състояние на лице, заемащо висша публична длъжност по чл. 84 започва с решение на Националното бюро. Едно от основанията за започване на проверка съгласно чл. 84, т. 2 е влязло в сила решение за конфликт на интереси. Същата хипотеза е уредена в чл. 76, ал. 2, изр. 2, поради което предлагаме тя да отпадне с цел недопускане на противоречия относно актовете и основанията за започване на производство по проверка на имуществено състояние.

Същевременно предлагаме да се прецизират разпоредбите на чл. 95, ал. 2 от ЗПКОНПИ с оглед различията в субектите, от които се отнема имущество и субектите, чието имущество се декларира по чл. 38.

10. Считаме, че предвидената санкция в чл. 149 от ЗПКОНПИ би била неприложима поради обстоятелството, че същото деяние е криминализирано в чл. 313 от Наказателния кодекс, тъй като предвидените в НК наказания са по-тежки от наказанията, предвидени за което и да било административно нарушение.

11. По отношение на §1 от ДР на ЗПКОНПИ и дадените там дефиниции предлагаме да се прецизира дефиницията по т. 4 за „имущество“, като се съобрази със чл. 110 от Закона за собствеността, съгласно който вещите, а не правото на собственост, са движими или недвижими. По този начин дефиницията би била в унисон и с подобни дефиниции, съдържащи се в международни актове, част от действащото българско право на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Предлагаме дефинициите по т. 15-17 да се прецизират с цял избягването на субективност и неясноти.

12. Съгласно §65, ал. 1 законът влиза в сила 6 месеца след обнародването му в „Държавен вестник“ с изключение на глава втора, която влиза в сила 3 дни след обнародването. Същевременно §6, ал. 1 предвижда, че изборът на директор и заместник-директори на Националното бюро се извършва в едномесечен срок от влизане в сила на закона. Изложеното налага извода, че изборът на бюро ще следва да се извърши и проведе 7 месеца след обнародването на ЗПКОНПИ в Държавен вестник. Изключението, предвидено в §65, ал. 1 от ПЗР на ЗПКОНПИ за влизане в сила на глава втора от закона в тридневен срок от обнародването му, не променя този извод, тъй като глава втора урежда процедура по избор на бюро при наличие на вече действащо такова.

Предвид изложеното предлагаме да се прецизират въпросните разпоредби с цел обезпечаване на своевременния избор на директор и заместник-директори на Националното бюро и правилното приложение на закона в неговата цялост и приемствеността с досега действащите органи по отменените закони.

13. Считаме, че изследванията с полиграф при проверката за почтеност, предвидени в закона, следва да отпаднат предвид обстоятелството, че същият не представлява надежден източник на информация и в този смисъл е недопустим като доказателствен способ в Наказателно-процесуалния кодекс.

**Приложение:** Становище на Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси по проект на Закон за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество с изх. 01-134#1/21.03.2016 г.

**Катя Станева**

*Член на Комисията за предотвратяване  
и установяване на конфликт на интереси*

**Николай Николов**

*Член на Комисията за предотвратяване  
и установяване на конфликт на интереси*

**Паскал Бояджийски**

*Член на Комисията за предотвратяване  
и установяване на конфликт на интереси*

