

Изм. No ДА-20/22.11.2017г.

ДО  
Г-ЖА ЦВЕТА КАРАЯНЧЕВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА 44-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИТЕ ВЪПРОСИ

**ОТНОСНО:** Становище по проекта на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, вх. № 702-01-26 от 6.10.2017г., приет на първо четене на 25.10.2017г.

Уважаема госпожа Караянчева,

Уважаеми господин Кирилов,

Госпожи и господа народни представители,

На основание чл. 79, ал. 6 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, ПП Движение Да, България предоставя следното становище по проекта на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, внесен за разглеждане в 44-тото Народно събрание от Министерския съвет с вх. № 702-01-26 от 6.10.2017г. и приет от Народното събрание на първо четене на 25.10.2017г.:

Със съжаление констатираме, че България продължава да върви по напълно погрешен и неефективен път в борбата с корупцията. От една страна законодателният орган поддържа нереформирания модел на прокуратура, като пренебрегва напълно препоръките от независимата международна проверка на Прокуратурата изготвена в края на 2016 г. Заедно с това при последните промени в

НПК се създава „сърд на властта“, който има изключителни правомощия едновременно по дела за тероризъм, организирана престъпност и политическа корупция. На трето място, се създава антикорупционен орган, който носи чертите на „чудовището на Франкенщайн“, който съчетава в себе си разследващи, правораздавателни и изпълнителни функции. Този свръх орган ще бъде изцяло на подчинение на политическото мнозинство в Парламента и ще възпроизведе в още по-големи мащаби скандалите генерирани от „Комисията Златанов“.

Най-общо, проектът на закон представлява институционализиране на безконтролна и много ефективна административна машина за осъществяване на натиск върху политически и всякакви други конкуренти и неудобни лица и смазване на личността и бизнеса им. Налице са редица недостатъци, които следва да бъдат отстранени в хода на разглеждане на проектозакона на второ четене.

#### **I. Относно статута на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество**

Необходимо е да се засилят гаранциите за независимост и безпристрастност на Комисията посредством подобряване на механизма за нейното конституиране и отчетност.

От особена важност е процедурата за избор на председател на Комисията, доколкото заместник – председателят и членовете ѝ се избират по предложение на председателя. Посредством това законодателно решение, от особена важност е да бъде регламентирана публичност на процеса на номинация и избор на членовете на антикорупционния орган. Липсата на яснота и предварителна установеност на критериите (извън формалните), по които се стига до решение за номинация, както и критериите, върху които се базира подобно решение биха нарушили съществено независимостта на председателя, заместник председателя и членовете на комисията, тъй като няма да бъде постигнат най-висок стандарт за публичност и обосноваване на избора. Тези недостъци не биха могли да бъдат санирани от успешното гласуване и избиране на даден кандидат от Народното събрание. Не формалните мнозинства в подкрепа на един или друг кандидат, а мотивите зад съответното гласуване следва да са водещи при селекцията на подобен орган.

Предвид изключително широките правомощия на Комисията, следва значително да бъдат подобрени и механизмите за отчетност на органа. По-конкретно:

- Да се включи изискване за ежегоден независим одит на прилагането на методологията за проверки, извършвани от Комисията, като по този начин се гарантира, че административният орган ще спазва висок стандарт за професионална, независима и обективна работа, който е еднакво приложим във всеки един случай. Този механизъм е условие за ефективната и отчетна работа на Комисията и е важна гаранция, че новият орган няма да се превърне в политическа бухалка или политически чадър, прилагайки Закона с различна степен на усърдие, обективност и професионализъм в зависимост от субекта на проверката.
- Да се прецизира чл. 17, ал. 2 от проектозакона, като се уточни от какво естество биха били обясненията, както и обемът информация, която членовете на Комисията са длъжни да разкриват пред депутатите. Необходимо е да се не се допуска възможност народните представители да се намесват в течащи проверки напълно ще компрометира Комисията и ще я превърне в орган под контрола на политическите сили.
- Да се предвиди съдебен контрол върху актовете на Комисията, постановени в административната фаза на процедурата, които се явяват материалноправни или процесуални предпоставки за възникване на правото на отнемане на имущество, включително с цел процесуална икономия, защото няма да могат да бъдат последващо оспорвани в хода на исковото производство;
- Използването на СРС да не бъде изключван от общия режим за контрол на използване на СРС. В този смисъл § 38 от ПЗР на Проектозакона следва да се прецизира. Недопустимо е контролът за СРС, използвани от Комисията, да се възлага на същата тази Комисия.

## **II. Относно правомощията на Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество**

На планирания антикорупционен орган - КПКОНПИ са предоставени всички оперативно-издирвателни правомощия, които има ДАНС. Тези правомощия включват изготвяне на веществени доказателствени средства, специални разузнавателни средства и други действия по разследването. Предложенията за разпоредби относно „разузнавателна дейност“, допустимостта и предпоставките за възникване на правото за ползване на СРС, анонимни и ползващи се с имунитет срещу наказателно или гражданско преследване „доброволни сътрудници“ са противоконституционни, защото противоречат на разпределените компетентности на органите на съда и прокуратурата. Тези действия не се провеждат в рамките на и за нуждите на конкретно наказателно производство или защита на националната сигурност- чл.3 и чл.4 от ЗСРС. Подобни действия не могат да се провеждат в гражданско или административно производство, каквото по същество може единствено да бъде това на Комисията.

Комисията ще може да използва по своя инициатива специални разузнавателни средства дори само, ако са получени „данни за събития или действия създаващи заплахата за корупция“, но „няма достатъчно данни за образуването на наказателно производство“. Тази законодателна промяна отваря врата за огромен произвол при използването на СРС-та и се извършва на фона на обстоятелството, че разрешенията за използване на специални разузнавателни средства са се увеличили повече от два пъти за една година - 2940 бр. За 2016 г. при 1143 бр. през 2015 г.

Законопроектът не взема предвид, че оперативно-издирвателните правомощия на ДАНС са специфични, именно поради изключителният характер и цели на тази институция – „Защита на националната сигурност“. Органите на ДАНС осъществяват интензивна намеса в личния живот, правата и свободите на гражданите при балансиране на тази намеса от висок обществен интерес. Макар корупцията и конфликта на интереси също да са проблеми от особена важност, това не може да обоснове, създаването на паралелна структура подобна на ДАНС. Правомощията, които Конституцията предоставя на Прокуратурата, Следствието и МВР са достатъчни, за да бъде гарантирано наличието на инструменти за разследване и борба с корупцията. Резултатите в тази борба ще дойдат след

генералното реформиране на тези три структури, а не чрез създаването на нова неработеща институция.

Предвижданият орган не може да има проверителни правомощия по отношение на съдии, прокурори и следователи след промените в Конституцията от 2015 г. Органът, който установява конфликт на интереси спрямо магистрати може да бъде само един.

В чл. 71 и следващите от Законопроекта не са изключени от обхвата на проверяваните лица - съдиите, прокурорите и следователите, които подлежат на проверка за конфликт на интереси от Инспектората към ВСС. Тези правомощия на Инспектората бяха уредени при последните изменения в Конституцията от декември 2015 г. и гласят „Инспекторатът извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации“.

От „Да, България!“ приветстваме създаването на единен орган по интегритет, който да включва сегашната Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, частта от Сметната палата, която отговаря за имуществените декларации, както и аналитичните звена към Министерски съвет. Тези функции по интегритет са сходни и следва да се извършват от една институция. Но категорично се противопоставяме на опитите да се създаде орган, който съчетава правомощия на службите за сигурност, правомощия по правораздаване и правомощия по отнемане на незаконно придобито имущество. Законодателният орган следва да се съсредоточи върху изпълнението на препоръките на европейските прокурори и да извърши радикална реформа на българската прокуратура. Всеки друг опит да се създаде политическа бухалка, ще отдалечи българското общество от реалната борба срещу корупцията и завладяването на страната ни.

В противоречие с принципа на правовата държава се предоставя безгранична дискреция за нормотворчество на Комисията при определяне на множество правила. Поради това, разпоредбите на проектозакона трябва да се прецизират за да се очертаят ясно правомощията на административния орган.

## II. Относно условията и редът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество

Предложените решения в проектозакона не отстраняват проблемите и несъвършенствата, съдържащи се действащия Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. Напротив, в законопроекта част от тези недостатъци са мултиплицирани.

Част от предложените разпоредби са неправилно мотивирани. „Гражданската конфискация“ не е легално понятие за българската или друга континентална правна система, а на американското право, в което тя се нарица гражданска, защото не се налага с наказателно производство, а преследва „престъпни вещи“- понятие, което няма опора извън англосаксонските страни. В тази връзка в теорията се застъпва виждането, че гражданската конфискация не е подходяща в страните с континентално право.

В мотивите се твърди, че *“Гражданската конфискация” е „нов институт на европейското право“*. Вероятно вносителите имат предвид Директива 2014/42/ЕС. Всъщност замразяването и отнемането на имущество в рамките на наказателна процедура, което е предвидено като мярка за борба с организираната и трансгранична престъпност съобразно процедурата по Директива 2014/42/ЕС е нещо много различно от „гражданската конфискация“ в САЩ, Ирландия, Англия и Италия, които обикновено се сочат като пример за други страни с „гражданска конфискация“. По Директивата тя е предвидена като възможност за ограничаване на ползването на облаги само от престъпления (изчерпателно изброени) и само от лица, които са осъдени за извършването на престъпления, а спрямо трети лица – в изключителни случаи и при гаранции за правото им на защита, каквито в българския закон липсват.

В мотивите няма обяснение защо субективното публично административно право на държавата за отнемане на незаконно придобито имущество се реализира не по административен, а по гражданскопроцесуален ред.

В нарушение на принципа на правовата държава законът е изпълнен с норми, които нямат законно определение или определението им не е достатъчно ясно за да може да се определи вида на нарушението (престъпление, административно нарушение, дисциплинарно нарушение, гражданска простъпка), а от там и

основанието за отговорността. Примерно понятията „корупция“ и „действие в частен интерес“ имат едни и същи признаци, а различни процедури за установяване и различни правни последици.

Няма определение за „незаконно придобито имущество“, за сметка на това има ограничение на законни източници на доходи, като за такива се признават само декларирани и обложени с данъци доходи. Проектозаконът си служи с презумпция за „отсъствие на законен източник“, но не определя кой и как трябва да установява законния източник и каква е санкцията за Комисията ако не го направи.

Значителното имуществено несъответствие като материалноправна предпоставка за възникване на правото на отнемане, се поставя в зависимост от поведение на Комисията, което се състои в имуществена проверка и анализи по несъществуваща методика, която не е известна на страните в административното и съдебното производство и не е установена от материалноправна норма.

Законът не съдържа материалноправна уредба на методиката за определяне на същественото имуществено несъответствие и на условията и предпоставките при които съществуването на абстрактното имуществено несъответствие води до възникване на конститутивно право на отнемане на конкретно имуществено право в полза на държавата.

В проекта на закон се изключва съдебен контрол върху актовете на Комисията, постановени в административната фаза на процедурата, които се явяват материалноправни или процесуални предпоставки за възникване на правото на отнемане на имущество.

Не се прави разлика в статута на проверяваното и третите лица, които са подложени на еднакъв режим на ограничения на правата, въпреки разликата в процесуалната им позиция.

Част от разрешенията в проектозакона пряко противоречат на Директивата 2014/42/ЕС, която урежда различен режим на имуществото на престъпниците (в резултат на наказателно производство) и на третите лица. За последните са предвидени предпоставки и гаранции, които предложеният проект на закон не признава.



Проектозаконът открива широко вратата за произвол, защото Комисията не е ограничена в подбора на „данните“, въз основа на които ще прави изводи за обосновани предположения, нито има правила за процедурата, при която те ще бъдат събирани и ценени, както при проверка на имущественото състояние на деклариращите лица, така и при отнемане на незаконно придобито имущество (две различни административни производства).

Липсва законово определение на предпоставките за „основателно предположение за корупция“, макар, че понятието е използвано, за да се даде определението на „достатъчно данни“ в §1, т.1 от ДР от проектозакона.

В нарушение на всички принципи на правовата държава, между които тези за принципа на равните възможности на страните (т.е. за равенство на „оръжията“) и пропорционалност, на третите лица се възлага да доказват факти и обстоятелства относно източниците на средства за конкретни имуществени права, придобити от проверяваното лице (обективна невъзможност за защита).

Чрез препращане към ГПК проектозаконът създава процесуални пречки при доказване на факти от миналото за източници и доходи, задължение за чието доказване и допустимите доказателствени средства, за което не са били известни на лицата, които са принудително въввлечени в производството – проверяваното лице и третите лица.

С предложените законови решения се въвежда недопустимо обратно действие на санкционна норма не само по отношение на имуществото, но и на предпоставките за възникване на отговорността за отнемане на имуществото - примерно фактическо съжителство или брак с лице, което не е било висш представител на администрацията.

Също така, прави се разлика между доходи, приходи и източници на финансиране, която не се обяснява с легални средства, а се използва за допълнително ограничаване на доказателствените средства за източници на законни приходи.



Въвеждат се допълнителни ограничения на допустимите доказателствени средства, като допуска доказването само с документи на фактите по декларираните обстоятелства в декларацията по чл.136 от проектозакона.

В проекта на закон се съдържа скрито обръщане на доказателствената тежест чрез изрично (изчерпателно) посочване на обстоятелствата, които Комисията следва да доказва в съдебната фаза на производството по отнемане на незаконно придобито имущество и между тях липсва задължението за проверка и доказване на източниците на средствата за финансиране на конкретните имуществени права, обект на отнемането.

Провежда се съзнателно поддържана политика на икономическо неравенство на страните в процеса – всички действия на Комисията са безплатни, а за проверяването и третите лица възможността за предявяване на иски за защита на правата им – платена, при това съобразно правилата за държавни такси и разноски по ГПК, които ограничават правото им на защита.

Липсва уредба на понятието несъответствие между декларирани и установени факти и тяхното актуално имуществено остойностяване при проверката на декларациите по чл.43, в случаите по чл.37, по - конкретно:

- когато фактите нямат пряко имуществено измерение – дялово участие, участие в ЮЛНЦ и кооперации, участие в органите им за управление обезпечения на чужди задължения, договори с трети лица, участие в органи за управление и контрол и т.н.;
- не е определена коя е релевантната имуществената стойност на недвижимото имущество и на притежаваните превозни средства;
- как ще се процедира ако сборът на неподлежащи на деклариране парични средства надхвърля 10 000 лв. в случаите на т.т.3,4,6 и 7.

Липсва прецизна уредба на процедура по установяване на „несъответствие при проверка на декларациите“ относно съответствието на декларирани факти и такива, установени в регистри и други източници, защото за последните няма никакви гаранции за съответствие и вярност на информацията – пример имотния

регистър, където вписването може да е по различни партии по имот и лице, и който регистър в много от регионалните части е практически неизползваем за нуждите на съдебно производство и нотариална дейност.

Погрешно се преследва временно имуществено състояние – начално и към момента на проверката, вместо източниците при придобиване на индивидуалните имуществени права. Погрешно в административното производство уведомлението се третира като „законен повод“, каквато процедура по АПК и ГПК няма и не може да има.

Обратно на декларираното в други части на проектозакона, в чл.156, ал.6 от проектозакона се предвиждат разноските се понасят от проверяваното лице, въпреки отсъствието на задължение да представи декларация.

Противоконституционно се въвежда имуществена санкция спрямо трети лица на основание личните качества и статут на проверяваното лице - съпруг, фактически съжител или баща на проверяваното лице. Недопустимо е и ползването на необорими презумпции за принадлежност на чуждо имущество към това на проверяваното лице, независимо кога е придобито и какво е основанието за това – чл.142, ал.2, т. 2-5 от проекто закона.

### **III. Предложения, целящи автоматизиране и електронизиране на дейността на Комисията**

§ 1. В Чл. 3, ал. 2 се създава нова точка 11:

"11. автоматизирана оценка на корупционния риск чрез специализирани информационни системи"

§ 2. Чл. 13 ал. 5 се изменя така: "На заседанията на комисията се води протокол и се прави видеозапис"

§ 3. Чл. 35, ал. 5 се изменя така:

"(5) Декларациите се подават на хартиен носител или по електронен път. Декларации, подадени по електронен път се подписват с квалифициран или усъвършенстван електронен подпис по смисъла на Регламент (ЕС) 910/2014"

§ 4. В чл. 36 се създава нова алинея б: "При подаване на декларации по електронен път, декларираните обстоятелства, за които съществува техническа възможност, се извличат автоматично от първичните администратори на данни по реда на Закона за електронното управление, и се визуализират в електронната форма."

§ 5. В чл. 41 се създават нови алинеи 4 и 5:

"(4) Комисията води регистъра, като вписва декларираните обстоятелства в информационна система в структуриран вид на база на подадените декларации"

(5) Декларациите, вписани в регистъра, не могат да бъдат изтривани и се защитават от промяна с криптографски методи."

§ 6. В чл. 42 се създава нова алинея 5:

"(5) Комисията предоставя данните от регистъра като отворени данни по реда на Закона за достъп до обществена информация"

§ 7. В чл. 47 се създава нова алинея 8:

"(8) Сигнали могат да се подават и по електронен път, включително чрез интернет страницата на комисията".

§ 8. В чл. 49 се създават нови алинеи 4-6:

"(4) В случай на подаване на сигнал по електронен път чрез интернет страницата на комисията, данните за лицето, подало сигнала, са криптират с публичен ключ на Софийския градски съд и не се прилагат към сигнала в явен вид.

(5) Съответният частен ключ на Софийския градски съд се съхранява в устройство за сигурно създаване на подпис по смисъла на Регламент (ЕС) 910/2014.

(6) Данните за лицето, подало сигнал по електронен път могат да бъдат декриптирани единствено след решение на председателя на Софийския градски съд, по писмено искане на председателя на комисията".

§ 9. В чл. 71, ал. 1 след думите "по решение на Комисията" се добавя запетая и думите "при автоматизирано установяване на корупционен риск от системата по чл. 83а"

§ 10. Създава се нов член 83а:

"Чл. 83а. (1) При осъществяване на своята дейност, комисията използва централизирана информационна система за анализ на корупционния риск.

(2) Информационната система събира и извършва автоматизиран анализ на данни за всички лица, заемащи публични длъжности. Данните се събират в реално време или периодично от първичните администратори на данни по реда на Закона за електронното управление.

(3) Председателят на комисията утвърждава критерии за установяване на корупционен риск, при които информационната система уведомява длъжностни лица, определени с решение на комисията.

(4) Ежеседмично системата публикува автоматично статистическа информация за случаите на установен корупционен риск на интернет страницата на комисията. Информацията се публикува в отворен машинночетим формат, по реда на Закона за достъп до обществена информация.

(5) Информация от информационната система не може да бъде изтривана и се защитава от промяна чрез криптографски методи."

Мотиви:

С предложените изменения работата на комисията се електронизира за да се избегне бюрократичното ѝ претоварване с хартия, мащабен анализ на която е невъзможен. Предвижда се пълно електронизиране на подадените декларации, не просто чрез сканиране на хартиения документ, а чрез представянето на обстоятелствата в документа в структуриран вид, както и тяхното публикуване като отворени данни. Това би позволило както по-ефективна работа на комисията, така и

възможност за граждани, медии и неправителствени организации да извършват паралелен анализ.

Предвижда се и автоматично попълване на известни обстоятелства при подаване на декларации по електронен път с цел избягване на технически грешки - данни за фирми, имоти, приходи, автомобили и др, които вече са декларирани пред съответните институции, следва да бъдат извлечени от там и предоставени за потвърждение на декларатора. Тази мярка би спестила много ръчна работа на служителите на комисията, което би оставило необходимото време за сериозни разследвания.

Предлага се и законово уреждане на предвидената в пътната карта за развитие на стратегията за електронно управление в Република България система за анализ на корупционния риск. Системата ще агрегира данни от множество източници (в т.ч. НАП, Агенция по вписванията, Сметна палата, ГРАО) и ще извършва автоматизиран анализ на риска за лицата, заемащи висши публични длъжности. При установяване на потенциален риск от системата, комисията ще бъде длъжна да разследва случая. Данните за установените потенциални рискове ще бъдат публикувани автоматично, което ще осигури допълнителна прозрачност за работата на комисията.

Регистърът на декларациите и системата за анализ на корупционния риск следва да бъдат защитени с модерни криптографски методи, например чрез публикуване на цифровия отпечатък на документи в някой от т.нар. публични блокчейни, които осигуряват неподменимост на данните. Като алтернатива могат да бъдат използвани електронни времеви печати по смисъла на Регламент (ЕС) 910/2014.

Тъй като невъзможността за подаване на анонимни сигнали би възпряла някои от докладващите, с предложените изменения се предлага технологично анонимизирани на сигнали - самоличността на подателя на сигнала може да бъде установена единствено с решение на Софийски градски съд, т.е. длъжностни лица в комисията не могат да разкрият самоличността, освен ако това не е наложително за процеса на разследване на сигнала.

В обобщение, предложенията представляват малка част от една по-съвременна визия за антикорупционно законодателство, гарантираща повече прозрачност и по-висока ефективност.

В заключение, считаме, че усещането за справедливост в обществото може да бъде постигнато само чрез провеждане на успешна наказателна политика за борба с корупцията, за което е необходима независима и ефективна съдебна власт, без политическо влияние. Наличието на независима, реформирана, ефективна и отчетна прокуратура е *condition sine qua non* за изграждането на траен и устойчив институционален механизъм за наказателно преследване на корупционните престъпления.

21 ноември 2017г.

Христо Иванов – Преседател на

ПП Движение Да България