

6. РАЗВИТИЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО

Приемане на специално антикорупционно законодателство

В изпълнение на *Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г.* (от 9 април 2015 г.) в парламента беше внесен *Законопроект за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности*. Въпреки мащабната информационна кампания и широкото му обществено обсъждане, законопроектът не получи необходимата подкрепа в парламента и в началото на септември 2015 г. беше отхвърлен на първо четене. Това временно сложи край на дебатите по проекта и блокира антикорупционната политика на правителството за цялата 2015 г. През 2016 г. беше направен втори опит за възобновяване на дебата, като законопроектът беше представен в променен вариант. Приемането на този законопроект ще осигури важен, и в редица случаи – незаменим инструмент на антикорупционната политика в България. Каквито и да са техническите аргументи за забавянето на неговото приемане, то отразява липсата на желание в българския парламент за ефективно противодействие на корупцията, както и недоверието в капацитета и независимостта на съдебната система да осигури справедлив процес и защита от злоупотреби с новите антикорупционни правомощия³⁶.

Законопроектът запазва основните разпоредби на сега действащите *Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности* и *Закон за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси*, но предлага и някои нови решения. Сред най-важните разпоредби на законопроекта са: определение на корупционно поведение; създаване на самостоятелен антикорупционен орган – Национално бюро за предотвратяване на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество, обединяващо четири от сега съществуващите органи – Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество, Центъра за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност (БОРКОР) и звеното в Сметната палата, което приема и проверява имуществените декларации; периодичен независим външен одит на дейността на Бюрото и проверка за почтеност на неговите служители; нови правила за деклариране на имущество и конфликт на интереси относно повече обстоятелства и по-широк кръг държавни служители³⁷, както и пълни проверки на имущественото състояние и процедура за установяване на конфликт на интереси, включително въз основа на анонимни сигнали; защита на подаващите сигнали за конфликт на интереси и необяснимо богатство и т.н.

³⁶ Законопроектът е достъпен на: http://www.parliament.bg/bills/43/602-01-18_Proekt_na_ZPKONPI.PDF

³⁷ Законопроектът засяга широк кръг лица – лица, заемащи висши държавни и други длъжности, лица, имащи правомощия по разходване на публични средства, и лица от администрации с повишен корупционен риск.

Сред основните слабости на законопроекта е определението за корупционно поведение, което включва само конфликта на интереси и необяснимото богатство. По този начин много форми на неправомерно получаване на облага и злоупотреба със служебно положение остават извън обхвата на законопроекта, което значително ограничават значението му в борбата с корупцията.

Някои правомощия на предлагания нов антикорупционен орган са дискуссионни или неприемливи (като правото на разкриване на банковата, застрахователната и данъчната тайна, правото на достъп до базата данни на Централния кредитен регистър и др.). Сред най-дискуссионните разпоредби са разширяването на приложното поле на задължението за деклариране на имущество и доходи, включително по отношение на лица във фактическо съпругеско съжителство, което е продължило повече от две години, предлаганият по-нисък размер на т.нар. „значително несъответствие“ между имуществото и нетния доход (120 000 лв. вместо сегашните 250 000 лв.), което е основание за започване на производство за отнемане на незаконно придобито имущество, анонимните сигнали, конституирането на новия орган и механизмите за осъществяване на ефективен контрол върху неговата работа.

Прецизирането на проекта и приемането на усъвършенствано специално антикорупционно законодателство би съдействало за преодоляване на много от слабостите при прилагането на сегашната правна рамка (някои от които се превърнаха в знакови случаи) чрез създаването на общ правен режим и един антикорупционен орган.

Същевременно, подобен закон би имал ограничен ефект, ако за неговото прилагане не бъде осигурен необходимият капацитет, както от гледна точка на интегритета на държавните институции, така и по отношение на наличните ресурси за осъществяване на ефективен антикорупционен контрол в различни области. За да бъде приетото законодателство ефективно, то трябва да предвижда ясни и прозрачни процедури за конституирането на новия антикорупционен орган и гаранции, че назначаването на неговия директор, заместник-директор, ръководители на териториални звена и всички държавни служители ще се извършва по обективни критерии (професионални качества, опит и почтеност, липса на политическа обвързаност и т.н.), предвидени в закона, а не в резултат на политически назначения и скрити договорки. Това е и една от предпоставките за неговата политическа независимост.

Липсващи законодателни реформи в критични области

Както многократно е отбелязвано в предишните доклади за оценка на корупцията, в процеса на присъединяване към ЕС България приведи наказателното си законодателство в съответствие с основните международни стандарти и изисквания в областта на борбата с корупцията: инкриминирани бяха основните форми на корупция, за повечето корупционни престъпления бяха приети тежко наказуеми състави, които могат да се разследват чрез използването на специ-

ални разузнавателни средства, и т.н.³⁸ Въпреки това, постоянно високото равнище на корупция и ненаказаното корупционно поведение (малко на брой образувани производства и още по-малко осъдителни присъди, леки наказания и нито едно успешно приключено дело от висок обществен интерес) показват, че в законодателството и в неговото прилагане продължават да съществуват проблеми, както в досъдебната фаза, така и в съдебното производство.

Създаването на адекватна наказателно-правна основа за превенция и противодействие на корупцията изисква преосмисляне и осъвременяване на основните разпоредби на *Наказателния кодекс*, които се отнасят до различните видове корупционно поведение. Сред тях са остарели разпоредби, като например останалите от периода на социализма текстове за т.нар. „престъпления против стопанството“ (които не са годни за успешно противодействие на сериозната икономическа престъпност), разпоредбите, криминализиращи злоупотребата със служебно положение (неадекватни, неефективни и създаващи предпоставки за злоупотреба) и др.³⁹

Предмет на обсъждане в продължение на повече от десет години, разпоредбата, предвиждаща наказателна отговорност за **провокация към подкуп** (преднамерено създаване на обстановка или условия, за да се предизвика предлагане, даване или получаване на подкуп с цел да се навреди на онзи, който даде или приеме подкупа)⁴⁰, продължава да предизвиква търсене на разумни алтернативи. Необходимо е да се обмисли възможността за узаконяване на провокацията към подкуп при определени, стриктно дефинирани, условия, особено от гледна точка на превантивния потенциал на подобна мярка. Подобно предложение трябва да бъде подложено на експертно и широко обществено обсъждане и би могло да се осъществи чрез въвеждането на нова фигура – **агент-провокатор**, като същевременно се сведат до минимум рисковете от злоупотреби. Това може да стане с въвеждането на съдебен контрол, чрез който да се гарантира, че провокацията ще е допустима само по отношение на лица, за които има достатъчно оперативни данни, че участват в корупционни схеми, но няма конкретни доказателства. Преценката и разрешението за използване на този метод трябва да се извършва **единствено от съда**⁴¹. Този метод е различен от сега съществуващата възможност за използване на агенти под прикритие от службите за сигурност и полицията.

Нещо повече, при този метод съдебният контрол трябва да продължи и след неговото използване. Ако има пропуски в извършените от

³⁸ Антикорупционни политики срещу завладяването на държавата. София: Център за изследване на демокрацията, 2014, стр. 47, и предишните доклади за оценка на корупцията, достъпни на: www.csd.bg

³⁹ Антикорупционните реформи в България на прага на членството в Европейския съюз. София: Център за изследване на демокрацията, 2006, стр. 60, и предишните доклади за оценка на корупцията, достъпни на: www.csd.bg

⁴⁰ Пак там.

⁴¹ Това средство няма да се прилага по отношение на длъжности, предвидени в Конституцията – народните представители, президента, конституционните съдии, върховните магистрати и омбудсмана.

агента действия, съдът няма да приеме резултатите и случаят няма да има правни последици. Ако обаче съдът установи, че провокацията е извършена законосъобразно, той ще приеме резултатите и ще може да постанови прекратяване на мандата или на трудовото или служебно правоотношение на лицето, по отношение на което е била осъществена провокацията. Подобна узаконена провокация няма да води до наказателна отговорност и няма да е в противоречие с установените демократични стандарти в законодателството и практиката на ЕСПЧ. Има основания да се предполага, че това може да се превърне в ефективно средство, което от една страна ще стимулира държавните служители да не приемат подкупи, а от друга страна ще предостави лесен начин за отстраняване на корумпирани служители от длъжности, които ги правят податливи на корупция.

В България няма нито специално законодателство за **лобизма**, нито изрично уредено задължение за регистриране на лобистите и за деклариране на контактите на държавните служители с лобисти. С идването си на власт всяко ново правителство предлага приемането на такава уредба, но приет закон все още няма. Рано или късно такова законодателство вероятно ще бъде прието, но, подобно на правната уредба на конфликта на интереси, за това ще е необходимо време и, по всяка вероятност, външен натиск, тъй като управляващите нямат интерес от приемането на такива правила. В България понятието „лобист“ вече е придобило отрицателно значение. То често се свързва с корупционни практики, скандали, предполагаемо неморално и/или неправомерно влияние на частни интереси върху публичните политики и законодателството и ускорената подготовка и приемане на закони, зад които прозират лобистки интереси. Липсата на законодателство за лобистката дейност прави още по-трудно разграничаването между положителния и отрицателния лобизъм, което е причина за преобладаващите негативни обществени нагласи по отношение на тази дейност.

Все още липсват ефективни **механизми за насърчаване на подаването на сигнали**. В *Административнопроцесуалния кодекс* и в *Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси* има разпоредби за защита на самоличността на подаващите сигнали, докато *Наказателно-процесуалният кодекс* задължава гражданите, включително държавните служители, да уведомяват компетентните органи, ако узнаят за извършено престъпление. Адекватни мерки за подобряване на защитата на подаващите сигнали обаче не са предприети.