

Мотиви

1. Причини, които налагат приемането на проект на Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности:

Борбата с корупцията по висшите етажи на властта в България не дава нужните резултати. Такава е общосподелената констатация както на обществото, така и на международните наблюдатели. Една от главните причини за това са неубедителните разследвания на това сложно явление, включително произтичащи и от трудности при доказването на корупционни престъпления, както и съществуващите възможности за нерегламентирана намеса в работата на разследващите органи.

2. Основна цел на законопроекта:

Именно поради изложените по-горе причини основната цел на предлагания законопроект за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности е създаването на ефективен орган за борба с корупцията.

За да бъде новият орган ефективен, той не може да е просто механичен сбор от съществуващи институции с драстично различаващи се правна природа, същност, цели, дейности, функции и правомощия, каквото е съществуващото положение със създадения през 2018 г. „мега орган“, а именно действащата Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

Поради това новият антикорупционен орган следва да съсредоточи в себе си само онези правомощия, които пряко засягат превенцията и противодействието на корупционните престъпления. Това означава, че в него трябва да се концентрират анализаторски, оперативен и разследващ потенциал. С настоящия законопроект се предлага тези функции да се слейт по качествено нов начин и при пълна хармония, координация и ефективно взаимодействие между тях в една нова Комисия за противодействие на корупцията.

3. Предлаганите промени в проекта на Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности са следните:

Две ще са основните направления на работа на новата структура.

Едното е свързано с провеждането на политика по превенция на корупцията чрез събиране и анализ на информация за националните антикорупционни политики и мерки, разработване и предлагане на мерки за превенция и противодействие на корупцията и координация на прилагането им.

Другото основно направление на работа на новата структура е разкриването и разследването на престъпленията по чл. 201 – 205, чл. 219, ал. 3 и ал. 4, пр. 2, чл. 220, чл. 253-253б, 254а, 254б, 255, 256, чл. 282 – 283б, чл. 285, чл. 288, чл. 289, чл. 294, чл. 295, чл. 301 – 307, 310 и 311 от Наказателния кодекс, извършени от лица, заемащи определени висши публични длъжности, изрично посочени в чл. 5 от законопроекта.

По този начин работата на Комисията е фокусирана в две посоки. Дейността по разследване е концентрирана върху тези престъпления, които в наказателноправната теория и практика се характеризират корупционни – длъжностно присвояване, умишлена безstopанственост, сключване на неизгодна сделка, отделни престъпления по служба, подкуп, включително посредничество към подкуп, търговия с влияние, както и такива, свързани с тях като изпиране на пари, отделни престъпления против финансовата и данъчната система, документни престъпления. Възприемайки корупцията като явление, неразривно свързана с упражняването на власт, критериите за определянето им като такива се отнасят както до качеството на субекта – длъжностно лице и до користния мотив за извършването им, така и до обществената сфера, която съответното престъпление засяга – не само дейността на държавния апарат, но и стопанския сектор, финансовата и данъчната системи и др.

Основни последици на тези престъпления са вредата за обществения интерес, и най-вече разрушаването на доверието в държавните институции. Именно поради последното се предлага и работата на Комисията да е насочена към определен кръг лица, заемащи изрично посочените в законопроекта висши публични длъжности като народните представители, членовете на правителството, членовете на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет, членовете на различни регулаторни органи, ръководните лица на различни държавни агенции и комисии, на изпълнителни агенции, на агенция „Митници“, на Националната агенция за приходите, областните управители, кметовете на общини. Става дума за категории лица, заемащи длъжности във висшия ешалон на държавната власт на централно и местно ниво, чиято дейност в най-голяма степен следва да се основава на принципите на законност, почтеност, професионализъм и при която всяко отклонение от тези принципи засяга основите на държавността.

За изпълнение на дейностите по разкриване и разследване органите на Комисията следва да разполагат с необходимите оперативно-издирвателни и разследващи правомощия. Първите ще продължат да се осъществяват от служителите, натоварени и досега с тази дейност в действащата КПКОНПИ, които ще преминат в новата комисия,

като се запазва досегашния им статут. Оперативно-издирвателната дейност ще се извършва, когато за някое от лицата, посочени в чл. 5 е получена информация за споменатите по-горе корупционни престъпления, по искане на органите на досъдебното производство и на съда или при констатирано несъответствие между декларираното и реално установеното имуществено състояние на лицата, заемащи висши публични длъжности по чл. 5 от законопроекта.

Разследването ще се осъществява от служители на комисията, назначени на длъжност „разследващи инспектори“. Те ще са разследващи органи по смисъла на Наказателно-процесуалния кодекс, подобно на разследващите полицаи и разследващите митнически инспектори. Дейността им по разследването на посочените по-горе престъпления, извършени от лицата, заемащи висши публични длъжности ще се извършва при условията и по реда на кодекса.

За осигуряване на тяхната независимост и самостоятелност в законопроекта са установени няколко гаранции. Предвижда се служебните им правоотношения да възникват, съответно да се прекратяват не от председателя на комисията, а с решение на комисията като колективен орган. На разследващите инспектори няма да може да се възлагат други дейности извън дейността по разследване на престъпления. При осъществяване на правомощията си, те вземат решения по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като се ръководят от закона. Горестоящите ръководители нямат право да дават указания за извършването на действия по разследването, както и по какъвто и да е друг начин да се намесват в разследването.

Предвижда се на длъжност „разследващи инспектори“ да се назначават юристи с и най-малко 10 години юридически стаж. Назначаването им, както и това на служителите, осъществяващи оперативно-издирвателната дейност се провежда след конкурс и успешно премината проверка за почтеност, като и двете категории служители следва да отговорят и на определени изисквания за несъвместимост със службата.

Законопроектът предлага и различен от досега установените начини на формиране на състава на комисията като колегиален орган. За да се гарантира нейната независимост се предвижда двама от членовете ѝ да се избират от парламента, един да се назначава от президента на републиката, а по един да се избира на общо събрание на съдиите от Върховния касационен съд, съответно на общо събрание на съдиите от Върховния административен съд. Предвижда се Комисията да се председателства на ротационен принцип за една година, като председателят се определя чрез жребий.

Установява се публична процедура при избора на членовете от Народното събрание с широко участие в процедурата на неправителствени организации, Висшия адвокатски съвет, висши училища и научни организации. Подобен публичен механизъм е предвиден и при назначаването на члена на комисията от президента на републиката.

Наред с това мандатът от пет години, без възможност за подновяване, както и изчерпателно изброените основания за прекратяване на пълномощията на членовете на Комисията, без възможност за субективна преценка също са допълнителни гаранции за независимостта на този колегиален орган.

Комисията ще се отчита на всеки шест месеца пред Народното събрание, както ежегодно до 31 март ще представя в парламента годишен доклад за дейността си през предходната календарна година.

Със законопроекта се предлагат и редица промени в други закони с оглед реструктурирането на сегашната КПКОНПИ и създаването на Комисията за противодействие на корупцията.

Съществени промени се правят в действащия ЗПКОНПИ, включително в наименованието на закона. Предвижда се ограничаване на неговия обхват, като той ще урежда дейностите по конфликта на интереси, публичността на имуществото на широкия кръг лица, установен в него, както и отнемането на незаконно придобитото имущество. За да се избегне противоречиво тълкуване се прави разграничение във вида на категориите лица, които попадат в приложното му поле, като те вече се определят като такива, заемащи публични длъжности, за разлика от кръга лица, попадащи в обхвата на проекта на Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности, относим единствено към лица, заемащи изрично посочените в законопроекта висши публични длъжности.

С промените в НПК се въвежда нова категория разследващи органи, а именно разследващите инспектори към Комисията за противодействие на корупцията. Изрично се определят и видовете престъпления, които те ще разследват, когато са извършени от лица, заемащи висши публични длъжности, посочени в чл. 5 от законопроекта. За първи път се въвежда възможност при наличие на отказ от образуване на досъдебно производство по такива дела, потвърден от по-горестоящата прокуратура, Комисията да обжалва този отказ пред съответния първоинстанционен съд, чието определение е окончателно. При отмяна на постановлението за отказ съдът връща преписката на прокурора със задължителни указания относно прилагането на закона. Потвърждаването на постановлението от съда не е пречка за образуване на досъдебно производство, ако

прокурорът или прокурор от по-горестояща прокуратура установят нови обстоятелства.

4. Очаквани резултати:

- ✓ качествено подобряване на процесите, свързани с противодействието на корупцията, предотвратяването и установяването на конфликта на интереси, а оттам и при отнемането на незаконно придобитото имущество,
- ✓ повишаване на доверието на гражданите и бизнеса в институциите, и по-конкретно в компетентните за борба в корупцията органи, в
- ✓ подобряване на институционалната среда за бизнес, работа и живот в страната.

5. Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба.

Очаква се въздействие върху бюджета през следващите бюджетни години и поради това е изготвена финансова обосновка съгласно приложение 2.1 към чл. 35, ал. 1, т. 4, буква „а“ от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация.

На основание чл. 26, ал. 4, изречение последно от Закона за нормативните актове, срокът за предложения и становища по проекта, публикуван за обществени консултации е 14 дни. По-краткият срок е обоснован както от сериозността на проблема, така и от факта, че проектът на Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности е включен в Националния план за възстановяване и устойчивост със срок на изпълнение в края на третото тримесечие на 2022 г.

Проектът на Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности не съдържа разпоредби, въвеждащи актове на Европейския съюз, поради което не е приложена таблица за съответствие с правото на Европейския съюз.

Относно съответствието на проектозакона с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека, е изготвена справка от Министерството на правосъдието.

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждането на регулаторни режими.