

## **М О Т И В И**

**КЪМ**

### **ПРОЕКТА НА ЗАКОН ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ЗА ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТОТО ИМУЩЕСТВО**

Една от основните задачи, които си поставя Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България (2015 – 2020 г.), приета от Министерския съвет с Решение № 230 от 09.04.2014 г., е извеждането на приоритетите на държавна политика за превенция и противодействие на корупцията чрез изграждането на ефективна система от антикорупционни органи и звена – укрепване на капацитета на институциите и подобряване на междуинституционалното взаимодействие. Наред с това, през м. януари 2015 г. Народното събрание (НС) прие Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система (РМС № 825 на Министерския съвет от 18 декември 2014 г.), в която важен момент също е превенцията и противодействието на корупцията.

В доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 25 януари 2017 г. по отношение на показателя „Ефективни мерки срещу корупцията“ се сочи, че разработването от страна на правителството на актуализирана национална стратегия за борба с корупцията бе важна стъпка, но остава предизвикателството да се осигури изпълнението на тази стратегия, да се приеме необходимата нормативна уредба и да се създадат предвидените институции. Като препоръка в доклада е изведено да се приеме нова нормативна уредба относно борбата с корупцията в съответствие с целите, изложени в стратегията за борба с корупцията, и да се осигури прилагането на тази уредба, както и да се създаде ефективен орган за борба с корупцията.

В Приоритетите за управление за периода 2017-2021 г., в сектор „Правосъдие“ е предвидено приемането на нов антикорупционен закон, който ще обедини фрагментираното законодателство и ще създаде единен антикорупционен орган на основата на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество.

Настоящият проект дава законодателен израз на тези стратегически насоки и урежда процедурата по установяване и отнемане на незаконно придобитото имущество като способ за защита на интересите на обществото и възстановяване на справедливостта, независим от наказателното производство срещу проверяваното лице или свързаните с него лица. Със законопроекта се отговаря на необходимостта от създаване на по - ефективен механизъм за противодействие на организираната престъпност, начертава механизмите за борба с корупцията по високите етажи на властта.

Държавната политика по противодействие на корупцията няма за цел възмездие, а възстановяване на справедливостта в обществото. В случай че в резултат на дейността на предложения нов единен независим антикорупционен орган бъдат установени данни за корупционни престъпления, същите ще бъдат разследвани от компетентните органи чрез способите и средствата на наказателния процес.

Гражданската конфискация не представлява наказание за лицето. Наказателната отговорност се реализира с дейността на съдебната власт, която преследва извършителя на престъпна дейност. В много случаи обаче е трудно да се съберат годни доказателства, които да са достатъчни, за да се достигне до осъдителна присъда в наказателното производство. И в тези случаи необяснимото богатство може да бъде установено, а плодовете му да бъдат проследени и отнети. Гражданската конфискация е нов институт в европейското право, чрез който по гражданскоправен ред се възстановява справедливостта чрез отнемане на имуществото, за което не е установен законен източник. По този начин се предотвратява възможността за забогатяване от незаконни източници, което подкопава основите на свободния пазар.

Взет е предвид и фактът, че отнемането на незаконно придобитото имущество представлява и превенция. Гражданската конфискация има възпираща роля за членовете на демократичното общество, защото при извършване на престъпна или незаконна дейност всеки ще бъде преследван веднъж по наказателноправен ред, а освен това ще се отнеме незаконно придобитото от него имущество.

Затова новият единен антикорупционен орган е наименован Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество.

**Законопроектът има за цел да се защитят интересите на обществото чрез:**

- ефективно противодействие на корупцията;

- създаване на гаранции, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите на страната;
- предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него.

**Прилагането на закона ще се осъществява при спазване на следните принципи:**

- законност, прозрачност, независимост, обективност и безпристрастност;
- повишена отговорност на лицата, заемащи висши публични длъжности;
- публичност на имуществото на лицата, заемащи висши публични длъжности;
- зачитане и гарантиране на правата и свободите на гражданите;
- пропорционалност на намесата в личния и семейния живот;
- защита на информацията и на източниците за придобиването ѝ;
- защита на лицата, подали сигнал за нарушение;
- координация и взаимодействие между държавните органи.

С предлагания законопроект се преодоляват слабостите, произтичащи от фрагментираната нормативна уредба в сферата на противодействието на корупцията. Сега съществуващото законодателство (Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности и Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Закон за сметната палата, Закон за Държавна агенция „Национална сигурност“) предвижда функционирането на различни органи с антикорупционни функции (Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество, Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Център за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерския съвет, съответните звена в Сметната палата и в Държавна агенция „Национална сигурност“). Фрагментираното законодателство и липсата на единен антикорупционен орган поражда проблеми като: трудности при изработването на единна стратегия за противодействие на корупцията и следването ѝ от различните органи; липса на единен подход при противодействието на корупцията; липса на ефективно междуинституционално взаимодействие; липса на координация и единен подход в борбата срещу корупцията по високите етажи на властта; липса на обособена структура с ясен фокус на работата върху борбата срещу корупцията при лицата, заемащи висши публични длъжности и др.

## **Най-важните положения на законопроекта са следните:**

- **Разширява се кръгът на лицата, задължени да подават декларации.**

В законопроекта подробно е посочен кръгът от лицата, които заемат висши публични длъжности.

Кръгът на лицата, включени в приложното поле на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, е запазен и прецизиран, като са добавени и изцяло нови категории лица, имащи публични функции или правомощия по разходване на публични средства. Сред новите категории са общинските съветници, главните архитекти на общините и районите, ректорите на държавни висши училища, управителите и изпълнителните директори на лечебни заведения за болнична помощ, които се финансират от бюджета на Националната здравноосигурителна каса, лицата, определени да административират и да управляват средства от Европейския съюз, лицата, на които са делегирани функции да организират и провеждат процедурите за възлагане на обществени поръчки и да сключват договорите, членовете на управителните съвети на държавните предприятия по Закона за горите и др. Допълнително са включени няколко категории лица в системи с повишен корупционен риск, като ръководителите на областните дирекции по безопасност на храните, на Дирекцията за национален строителен надзор, на Държавен фонд „Земеделие“, на Автомобилна администрация и др. Сред лицата, попадащи в обхвата на закона, са добавени и офицерите от висшия команден състав на въоръжените сили.

Чрез субектния обхват на закона се цели постигане на необходимата публичност и осигуряване на възможност за проверка на имуществото на лицата, които имат решаващи функции при разходване на значителни публични ресурси и при които е налице повишен корупционен риск.

- **Създава се нов единен независим антикорупционен орган.**

Акцент в предложения законопроект е реформа на институционалната рамка в областта на превенцията и противодействието на корупцията, насочена към по-голяма ефективност и по-добра координация между съществуващите органи и звена в публичната администрация.

Предложено е създаването на Комисия за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (Комисията), която да е независим специализиран постоянно действащ

държавен орган за осъществяване на политиката по противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество. В Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество се вливат Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, Центърът за превенция и противодействие на корупцията и организираната престъпност към Министерския съвет, съответното звено от Сметната палата, свързано с дейността по отменения Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности, както и съответната специализирана дирекция от Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС) за противодействие на корупцията сред лицата, заемащи висши държавни длъжности.

Отчетена е водещата роля на Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество. По този начин се цели да се създаде необходимата връзка между функциите по превенция на корупцията, проверка на имуществените декларации, установяването на конфликт на интереси и отнемане на незаконно придобитото имущество, като дейностите за противодействие на корупцията се засилват чрез събиране, анализиране и проверки на сведения при и по повод информация за прояви на корупция на лица, заемащи висши публични длъжности.

Това обединяване на функции е важно, тъй като конфликтът на интереси и корупция често са в основата на необяснимо забогатяване на съответните лица. Така се създава възможност постигнатите до настоящия момент резултати и утвърдените добри практики в областта на гражданската конфискация да бъдат запазени и доразвити.

Комисията е колективен орган, който се състои от петима членове - председател, заместник-председател и трима други членове. Всеки от тях трябва да бъде български гражданин и да притежава високи нравствени и професионални качества, както и най-малко 10 години професионален стаж.

Председателят на Комисията се избира от НС по предложение на народните представители. Заместник-председателят и другите членове на Комисията се избират от НС по предложение на председателя на Комисията. Изборът на Комисията от Народното събрание съответства на конституционно определената форма на управление – България е република с парламентарно управление. Само при избор от Народното събрание може да се гарантира публичност на процедурата и максимално широко участие на гражданското общество.

В законопроекта са предвидени и подробно разработени всички етапи както относно издигане на кандидатури за председател, заместник-председател и членове на Комисията, така и за техния избор. Предлага се система от решения, които да гарантират широкото обществено участие в избора на членове на Комисията при гаранции за прозрачност, публичност и състезателност.

За целта процедурата за избор съдържа:

- Публично обявяване на номинациите достатъчно време преди избора с оглед провеждането на обществена дискусия по тях;
- Задължение за публикуване на подробни професионални биографии на кандидатите, както и на различни документи, удостоверяващи наличието на високи професионални и нравствени качества;
- Задължение за публикуване на мотивите на номиниращия;
- Задължение за публикуване на писмена концепция на кандидатите;
- Провеждане на публични изслушвания на кандидатите.

Изборът на председател, заместник-председател и членове на Комисията се подготвя от специализираната комисия на НС, отговаряща за борбата с корупцията и конфликта на интереси. Юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност могат да предоставят на Комисията становища за кандидата, включващи и въпроси, които да му бъдат поставяни.

Комисията изслушва всеки кандидат, който представя пред нея концепция за дейността си. Изслушването се провежда на открито заседание на Комисията. За изслушването се изготвя пълен стенографски протокол, който се публикува на интернет страницата на НС.

Комисията изготвя доклад за професионалните и нравствени качества на кандидатите, с който предлага кандидатурите за обсъждане и гласуване в НС. Докладите се публикуват на интернет страницата на НС.

Така предвидената процедура гарантира максимална прозрачност на избора, информираност и участие на гражданското общество при решаването на въпрос от значителен обществен интерес, както и формирането на състава на единния антикорупционен орган.

Народното събрание ще осъществява контрол върху дейността на Комисията, като членовете ѝ ще бъдат длъжни при покана да се явят в НС и да предоставят исканата информация. Комисията ще представя ежегодно в НС доклад за дейността си. По този начин се гарантира публичният контрол върху дейността на Комисията.

Функциите на Комисията се разделят в две основни групи:

- оперативни – свързани с приемането и проверката на декларации за имущество и интереси, с проверки по постъпили сигнали от гражданите и чрез медиите, с осъществяване на проверки на имущественото състояние, на производства за установяване на конфликт на интереси и на производства за отнемане на незаконно придобито имущество;

- аналитични – по изготвяне на анализи и методологии и разработване на антикорупционни мерки. Изрично е предвидено, че изготвените от Комисията анализи и предложения за антикорупционни мерки се предоставят на компетентните органи, които са длъжни да се произнесат по

тях и да информират Комисията за предприетите мерки. Това е гаранция, че аналитичната дейност на Комисията няма да бъде подценявана.

При изпълнение на правомощията си по този закон органите на Комисията могат да искат съдействие, сведения и документи, включително и в електронен вид, от държавните и общинските органи, търговците, кредитните институции, от нотариуси и съдебни изпълнители, както и от други физически и юридически лица.

Друго важно правомощие на Комисията е в производството по отнемане на незаконно придобито имущество да иска от съда разкриване на банкова тайна, на търговска тайна, както и да иска от застрахователите разкриване на застрахователна тайна. Комисията може да иска и предоставяне на данъчна и осигурителна информация за проверяваните лица. Комисията ще има достъп и до базата данни на Централния кредитен регистър и до Регистъра на банковите сметки и сейфове.

Директорите и инспекторите в Комисията ще дават съгласие по време на заемане на длъжността си да бъдат подлагани на периодични и инцидентни проверки за почтеност. Проверките за почтеност ще се осъществяват по правила, приети от Комисията, като те задължително ще включват проверка на обстоятелствата, които се декларират по реда на този закон. Непреминаването на проверка за почтеност е основание за освобождаване от заеманата длъжност.

- **Предвидена е възможност всеки, който разполага с данни за корупция и за конфликт на интереси по смисъла на този закон на лице, заемащо висша публична длъжност, да може да подаде сигнал до Комисията.** Същевременно се предвижда, че анонимни сигнали не се разглеждат и не се препращат по компетентност. Това е гаранция срещу злоупотреби с предвидените в закона процедури, както и че правата на лицата, срещу които се подават сигнали, ще бъдат защитени.

- **Предвидена е защита на подалия сигнала** в отделна глава от законопроекта. По този начин се гарантира, че лицата подали сигнали за корупция, няма да търпят неблагоприятни последици само на това основание.

- Предвидена е и възможност при констатация за наличие на достатъчно данни за корупция на съдия, прокурор или следовател Инспекторатът към Висшия съдебен съвет да изпрати своето решение на Комисията, за да се образува производство за проверка на имущественото състояние.

- **Ясно са регламентирани връзките между Комисията и другите компетентни институции** – национални и международни.

- **Уреждане на държавната политика по превенция на корупцията на законодателно ниво**

Въвеждат се изрични правила, съгласно които Комисията осъществява държавната политика по превенция на корупцията, като събира, обобщава и анализира информация за националните антикорупционни политики и мерки; извършва анализи, разработва и предлага мерки за превенция и противодействие на корупцията и координира прилагането им, в т.ч. и по сектори; осъществява дейности за разпространение на информацията, свързана с противодействието на корупцията, включително антикорупционните политики и мерки.

Предвижда се изготвените от Комисията анализи и предложения за антикорупционни мерки да се предоставят на компетентните органи, които са длъжни да вземат отношение по тях в едномесечен срок и да информират Комисията за приетите мерки и сроковете за тяхното прилагане, както и за неприетите от тях мерки и мотивите за това. Компетентните органи са длъжни да информират Комисията при въвеждане на антикорупционните мерки и за резултатите от изпълнението им.

- **Засилване на ефективността в дейността по отнемане на незаконно придобито имущество**

- Запазва се „значително несъответствие” да бъде онзи размер на несъответствието между имуществото и нетния доход, който надвишава 150 000 лв. – така, както е прието от НС в края на 2016 г. с измененията и допълненията на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. Предложението е в унисон и с направените констатации и отправените препоръки от страна на ЕК по отношение на гражданската конфискация.

- Предвижда се Комисията да приема решение за извършването на проверка на имущественото състояние на лицата, заемащи висша публична длъжност при установено несъответствие между декларираните факти и действителното положение в размер на не по – малко от 20 000 лв.

- При установено несъответствие в размер на не по – малко от 5 000 лв. се предлага, Комисията да приема решение за изпращане на материалите от проверката на Националната агенция по приходите за предприемане на действия по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Това от своя страна ще доведе до повишаване събираемостта на вземанията от страна на държавата.

- *Предвидено е най – малко 30 на сто от стойността на отнетото в полза на държавата имущество да се използва за социални цели от страна на държавата.* С връщането в патримониума на гражданите на част



от отнетото имущество ще се декларира волята за устойчиво утвърждаване на грижата за социално слабите хора и хората в неравностойно положение – един от основните принципи в съвременната правова държава.

- Със законопроекта се изпълнява препоръка на MONEYVAL по отношение на определението за имущество.

- **Разширява се кръгът на декларираните обстоятелства**

С оглед улесняване на адресатите на закона е уредена една декларация за имущество и интереси на мястото на подаваните досега две отделни декларации с частично припокриващи се обстоятелства, които подлежат на доказване. Прагът за деклариране е завишен от 5 000 на 10 000 лв., което ще позволи концентриране на усилията върху по-значимите случаи и постигане на целта за предотвратяване на корупцията по високите етажи на властта.

За осигуряване на по-пълна информация за имущественото състояние на лицата, заемащи висши публични длъжности, е разширен кръгът на обстоятелствата, които те са длъжни да декларират. Сред новите обстоятелства са чуждо недвижимо имущество и чужди превозни средства, подлежащи на регистрация, на стойност над 10 000 лв., които лицето трайно ползва – повече от 3 месеца в рамките на една календарна година, както и обучения, платени със средства на лицето, ако еднократната им стойността надхвърля 1 000 лв.

Изрично е предвидено, че на деклариране подлежат имуществото и интересите, както в страната така и в чужбина.

- **Променят се правилата за деклариране.**

Както и досега, лицата декларират имуществото и доходите си, както и имуществото и доходите на своите съпрузи и ненавършили пълнолетие деца. Новост в закона е задължението за деклариране на имуществото и доходите и на лицето, с което задълженият е във фактическо съжителство на съпружески начала. Това разрешение отговаря на практическото положение, при което все повече хора живеят на съпружески начала без формално сключен брак.

Предвидено е задължените лица да подават декларации висша публична длъжност, ежегодно до 15 май –освобождение на длъжността, както и в едногодишен срок след освобождение на длъжността.

Запазва се редът, предвиден в Закона за съдебната власт, по отношение на задължените по този закон лица, заемащи висши публични длъжности, както и органът, който проверява декларациите – Инспекторатът към Висшия съдебен съвет.

- **Въвежда се проверка на имущественото състояние за лицата, заемащи висши публични длъжности.**

Проверката на имущественото състояние е уредена като единна процедура, но тя започва на различни основания в зависимост от това, дали става дума за лица, заемащи висши публични длъжности, или за лица, привлечени като обвиняеми за определени престъпления.

Основанията за образуване на проверка на имущественото състояние на лицата, заемащи висши публични длъжности, са:

- несъответствие на декларацията за имущество и интереси, когато след предоставянето на възможност за отстраняване на непълнотите и грешките продължава да е налице несъответствие в размер на не по – малко от 20 000 лв. между деклариран и установени обстоятелства;

- установен с влязло в сила решение конфликт на интереси.

Прецизират се определени разпоредби относно проверката на имущественото състояние на основата на практиката по приложението на Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество.

Проверката се извършва в срок до една година от решението за образуването ѝ, като е възможно еднократно удължаване с още 6 месеца.

В рамките на проверката се прави анализ и оценка на имуществото на проверяваното лице, като в зависимост от резултатите докладът от проверката може да съдържа заключение за удължаване, прекратяване на проверката или за образуване на производство за отнемане на незаконно придобитото имущество.

- **Усъвършенстване на уредбата в частта за конфликта на интереси**

Прецизират се правилата и се съобразяват с основната идея за създаване на орган, който да проверява лицата, заемащи висши публични длъжности. Запазва се правната конструкция на същината на конфликта на интереси като административно нарушение, като се детайлизират и прецизират част от съставите на нарушенията. Комисията осъществява производство по конфликт на интереси по отношение на лицата, заемащи висши публични длъжности, а за служителите в администрацията проверката ще се прави от инспекторатите или от комисии от специално натоварени за това лица. Целта е Комисията да се концентрира върху лицата, заемащи висши публични длъжности, и да не „отчита“ дейност чрез по-незначителни казуси по отношение на служители, стоящи по-ниско в йерархията.

- **Противодействие на корупцията чрез разкриване на прояви на лица, заемащи висши публични длъжности**

Предвижда се Комисията да извършва дейности за противодействие на корупцията чрез събиране, анализиране и проверки на сведения при и по повод информация за прояви на корупция на лица, заемащи висши публични длъжности. За тази цел в Комисията ще бъде включена съответната специализирана дирекция от Държавна агенция „Национална сигурност“ за противодействие на корупцията сред лицата, заемащи висши държавни длъжности. Тази дирекция притежава необходимия административен капацитет да разглежда сигнали с данни за прояви на корупция.

Основните цели на оперативно-издирвателната дейност на дирекцията ще бъдат превенция, предотвратяване и санкциониране на нарушения в дейността на лицата, заемащи висши публични длъжности, свързани с прояви на корупция; придобиване на сведения и информация за действия или бездействия, които разкриват прояви на корупция и предоставянето на сведенията и информацията на съответните органи на съдебната власт, както и на разследващи органи; изготвяне и съхраняване на веществени доказателствени средства и предоставянето им на съответните органи на съдебната власт.

По този начин се възприема комплексен подход в борбата срещу корупцията по високите етажи на властта. Предвидена е изрична възможност органите на Комисията да използват специални разузнавателни средства, което ще гарантира ефикасност при противодействието на корупцията. Прилагането на специални разузнавателни средства ще се извършва по реда на Закона за специалните разузнавателни средства, с което се гарантират достойнството, правата и основните свободи на гражданите.

- **Създаване на условия за проверка на интегритета на всички лица, заемащи публични длъжности**

С § 2 на Допълнителните разпоредби уредената в закона система за деклариране се разпростира и върху други категории лица, като е предвидено, че декларациите се подават пред органа по избора или назначаването, а проверката се прави от съответния инспекторат или от комисия от специално назначени служители с такива функции. Това означава, че тези лица ще подават същите декларации, но ще бъдат проверявани по друг ред, предвиден в наредба на Министерския съвет. Уредени са съответни отклонения от процедурите пред Комисията, предвиждащи по-облекчен ред, както и намалена публичност по отношение на декларациите в частта за имуществото с оглед на рисковете от възможни злоупотреби с тази информация, особено в по-малките населени места. Предвидена е възможността Комисията да дава методически указания.

- **Обвързаност между проверката на имуществените декларации и производството по отнемане на незаконно придобито имущество**

Основен недостатък на действащата система за проверка на имуществените декларации е липсата на ясен механизъм за предприемане на последващи действия след приключване на проверката. Този недостатък се преодолява с настоящия законопроект, доколкото функциите по проверка на имуществените декларации и по отнемане на незаконно придобито имущество се обединяват в един орган и се въвежда правилото, че при установено несъответствие в размер на не по-малко от 20 000 лв. Комисията приема решение за извършването на проверка на имущественото състояние на лицето, заемащо висша публична длъжност.

- **Прецизират се разпоредбите, свързани с отговорността по закона**

Прецизирани са както съставите на административните нарушения, така и предвидените наказания, като е дадена възможност за по-голяма индивидуализация на наказанията в зависимост от особеностите на всеки отделен случай.

**С приемането на проекта на Закон за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество ще се постигнат следните положителни обществени резултати:**

- ще се създадат условия за изграждане на ефективна система за противодействие и превенция на корупцията;
- ще се откликне на очакването на гражданите, че са възможни защита на интересите на обществото и възстановяване на справедливостта чрез предотвратяване и ограничаване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него;
- ще се гарантира, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено, при спазване на Конституцията и законите на страната и в интерес на гражданите и обществото.

**МИНИСТЪР – ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

**БОЙКО БОРИСОВ**