



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1000, ул. „Георг Вашингтон” № 17, ет.4-5, тел.факс 02/989 48 66

Изх.№ A-01-175

Дата: 18.03.2016г.

ДО
Г-ЖА МЕГЛЕНА КУНЕВА
ЗАМЕСТИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ
ПО КООРДИНАЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ
ПОЛИТИКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ
ВЪПРОСИ И МИНИСТЪР НА
ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА

СТАНОВИЩЕ

От ТЕОДОРА ТОЧКОВА – Главен инспектор на ИНСПЕКТОРАТА
към ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

На основание чл. 32, ал. 2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация в Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) са постъпили за съгласуване материали относно проект на Закон за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество. След запознаване с материалите по представения проект, изразявам следното становище:

1. По отношение на предвидените специални правила за проверка на съдии, прокурори и следователи (по-нататък наричани магистрати):

Споделям съображенията, изложени в т. 3 от мотивите към проекта, че предложената уредба относно условията и реда за подаване на декларации за имущество и интереси държи сметка за конституционните изменения от 2015 г. и осигурява еднакъв стандарт относно проверките на магистратите спрямо останалите лица, заемащи публични държавни длъжности. Конкретните решения в проекта са съобразени с контролно-установителните правомощия

на ИВСС, като в случая декларациите за имущество и интереси на магистратите се подават пред ИВСС, който извършва проверка за тяхната пълнота и достоверност, а при установяване на несъответствие в декларациите ИВСС сезира Бюрото за извършване на проверка по реда на Глава седма от проектозакона.

Във втората част на същата т. 3 от мотивите са изложени съображения, че установяването на конфликт на интереси по отношение на магистратите ще се осъществява по реда, който предстои да бъде установен в Закона за съдебната власт, а дотогава този въпрос остава в приложното поле на този закон. По отношение на това положение отправям следните забележки:

Не са разделени по достатъчно ясен начин правомощията на Бюрото и на Инспектората към ВСС. Безспорно уредбата, която предстои да бъде установена в ЗСВ относно проверките за установяване на конфликт на интереси по отношение на съдии, прокурори и следователи ще развие в пълна степен разпоредбата на чл. 132а, ал. 6 от Конституцията, който изрично предвижда ИВСС да има абсолютните правомощия по проверка на почтеността и конфликта на интереси на магистратите. В този смисъл считам за недопустимо до приемането на измененията в ЗСВ със закон правомощията по тези проверки да бъдат възлагани на друг орган – в случая Бюрото.

Още по – отчетливо това се подкрепя от обстоятелството, че Бюрото е орган извън системата на съдебната власт. Проверките за конфликт на интереси могат да бъдат правени само от органи на съдебната власт в случая ИВСС, за да не бъде засегната независимостта на магистратите и да не се превръщат тези проверки на практика в нов инструмент за поставяне в зависимост. Това положение е израз на конституционния принцип за независимост на съдиите и прокурорите и следователите – чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Ето защо е удачно, в чл. 5 ал. 1 от законопроекта, съдиите, прокурорите и следователите да бъдат извадени в отделен ред измежду лицата, заемащи висши държавни длъжности, като с преходна разпоредба на закона се отрази, че проверката на имуществените им декларации и проверката за конфликт на интереси, се осъществяват по реда и условията на ЗСВ от Инспектората към ВСС.

2. По отношение на уредбата в частта за конфликта на интереси:

Предвид, че уредбата на конфликта на интереси в основната си част е запазена, а както се посочи по отношение на магистратите тази уредба предстои да се уреди в ЗСВ, бележките ми са свързани с основанията за отвод. Предложената в проекта уредба детайлизира основанията и реда за

отвод на адресатите на нормите като средство за предотвратяване на конфликт на интереси. Следва да се съобрази, че уредба на реда и основанията за отвод при правораздаване по граждански, административни и наказателни дела и преписки на съдии, прокурори, следователи и други участници в процеса, се съдържа в процесуалните закони. С оглед на тези обстоятелства, считаме че приемането на законопроекта в този вид би довело до колизия на правни норми, установени в общ и специален закон. Последното е предпоставка за проблеми в прилагането на закона в следния смисъл: в случая посочените закони уреждат една и съща материя (ред и основания за отвод при изпълнение на конкретно правомощие или задължение), но предвидените в хипотезите на колизиращите правни норми основания за отвод, не са напълно идентични. По това съображение в практиката би могъл да се възприеме принципът, че специалната норма, придавайки значимост на белези, ирелевантни за общата, отделя притежаващите ги случаи от приложното поле на общата и по необходимост го стеснява (*Lex specialis derogat generali*). Не може обаче да бъде изключена по категоричен начин и тезата, че поради липса на пълна идентичност в основанията, общият закон би намерил ограничено приложение по отношение на неуредените в специалния закон случаи.

Предвид изложеното считам, че последното разбиране би причинило сериозни проблеми в правораздавателната дейност, а това налага уредбата в тази част да се прецизира в изложения смисъл.

3. По отношение на предвиденото прецизиране и разширяване на кръга на декларираните обстоятелства:

Сред новите обстоятелства, които адресатите на закона са задължени да декларират, са чуждо недвижимо имущество и чужди превозни средства на стойност над 10000 лева, които лицето трайно ползва – т.е. повече от 3 месеца. Това разширяване в кръга на декларираните обстоятелства с добавянето на фактически такива, не е съобразено с установените в закона начини за проверката им.

Проверките на декларираните обстоятелства е предвидено да се извършват чрез достъп на проверяващите органи до електронни регистри, бази данни и други информационни масиви, поддържани от държавни органи – чл. 45, ал. 1, както и чрез изискване на информация от държавни органи, органи на местно самоуправление и местната администрация, органите на съдебната власт и други институции, пред които декларираните факти подлежат на вписване, обявяване или удостоверяване – чл. 45, ал. 2. Видно от това съответствието на декларираните или не факти относно подлежащи на деклариране фактически положения не би могло да се установи посредством

установените в закона методи. Това е така защото тези факти не се съхраняват в електронни регистри, бази данни и други информационни масиви, до които закона предоставя достъп на проверяващите органи, нито подлежат на вписване, обявяване или удостоверяване пред кръга от органи и институции, задължени да предоставят информация на проверяващите.

4. По отношение на правилата за деклариране:

Новост в закона е задължението за деклариране на имуществото и доходите на лицето, с което задълженият е във фактическо съпружеско съжителство.

Към фактическото съпружеско съжителство са относими съответно съображенията, касаещи проверките на подлежащи на деклариране фактически положения. В тази хипотеза на практика трудност ще представлява установяването на самото съпружеско съжителство, а не фактите относно имуществото и доходите на лицето, с което задълженият се намира в такова.

5. По отношение на възможността за образуване на производство по сигнали и медийни публикации:

Образуването на производство по закона неминуемо засяга основни конституционни права на проверяваното лице, а възможността да бъде потърсена отговорност от подателя на сигнала в предвидените от закона случаи е гаранция срещу злоупотреби с това право. Възможност за образуване на производство по анонимни сигнали не е установена за нито един държавен орган с изключение на случаите, когато сигналите са отправени до разследващ орган и то само ако в тях се съдържа конкретна информация, и става въпрос за тежко престъпление. В този случай анонимните сигнали не са законен повод за образуване на досъдебно производство, а са повод да се предприемат всякакви проверки – по реда на ЗМВР и всеки друг нормативен акт.

Не може да се сподели тезата, че законът предвижда достатъчни гаранции срещу евентуални злоупотреби при подаване на анонимни сигнали. Безспорно изискванията сигналът да съдържа достатъчно данни и по него да бъде задължително извършвана предварителна проверка, представляват гаранция срещу злоупотреби. Те, както се посочи, са установени и по отношение на сигналите до разследващите органи за извършени тежки престъпления. За разлика от тях, гаранции като уреждане на задължителни реквизити на сигнала, утвърждаване на образец на сигнала, установяване на задължение на ръководството и служителите на Бюрото да не разгласяват информация относно лицата, срещу които са подадени сигнали, и да не

изразяват публично становищата си по висящи производства, не могат да се приемат за ефективни. С оглед естеството им тези изисквания лесно могат да бъдат заобиколени на практика.

6. По отношение въведените проверки за почтеност

С последните изменения на чл. 132а, ал. 6 от Конституцията проверките за почтеност по отношение на съдии, прокурори и следователи са възложени в изключително правомощие на ИВСС. Следва да се посочи обаче, че Конституцията освен юридически акт, е и политически и идеологически такъв. Ето защо е позволено в него да бъдат включени думи и изрази, които нямат юридическо измерение.

Почтеността е морална категория. Моралът представлява система от принципи, понятия и неписани правила за нравствено поведение в обществото. Едно деяние може да засегне различни обществени отношения, ако едно и също човешко поведение се регулира едновременно от правни и от морални норми. Но за да се определи едно поведение като несъвместимо с морала, трябва да има яснота в обществото кое е това поведение, което е съвместимо с него. Това може да се постигне чрез кодификация на моралните норми.

Макар последиците при установяване на нарушения на правилата за почтеност все още да не са напълно ясни, те най – вероятно ще се изразяват в освобождаване от длъжност на проверяваните лица. По тази причина основанията за това следва да бъдат изрично уредени. Това в пълна степен важи и за реда на проверката и в частност на полиграфското изследване.

7. По отношение на условията за проверка на интегритета на всички лица, заемащи публични длъжности

С § 2 от Допълнителните разпоредби прекомерно се разширява кръга на адресатите на глави четвърта, пета, шеста и част четвърта от закона. Този подход е в противоречие с основния предмет и целта на закона, а именно да се уредят принципите и механизмите, и да се създаде ефективна система за предотвратяване на корупционно поведение, но само по отношение на лицата, заемащи висши публични длъжности.

ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР:

ТЕОДОРА ТОЧКОВА



ЯС/КА