



изх.№ 36 / 01.06.2018 г.

гр.София

ДО
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
КЪМ НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
гр.СОФИЯ

КОПИЕ: КОМИСИЯ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА
КОРУПЦИЯТА И ЗА ОТНЕМАНЕ НА
НЕЗАКОННО ПРИДОБИТОТО
ИМУЩЕСТВО
гр.СОФИЯ

Г-Н БОЙКО БОРИСОВ
МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Г-ЖА ЦЕЦКА ЦАЧЕВА
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

С Т А Н О В И Щ Е

НА СДРУЖЕНИЕТО НА АДМИНИСТРАЦИЯТА В ОРГАНИТЕ НА
СЪДЕБНАТА ВЛАСТ ОТНОСНО ЗАКОНЪТ ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА
КОРУПЦИЯТА И ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТОТО
ИМУЩЕСТВО

С Държавен вестник, бр. 7 от 19 януари 2018 г. беше обнародван Законът за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество /ЗПКОНПИ/. Съгласно §2, ал. 1, т. 1 от Допълнителните разпоредби на посочения закон, глави пета, осма и петнадесета от същия се прилагат и за допълнително и обширно изброени категории лица, сред които и служителите в администрацията на съдебната власт. В изпълнение на закона бяха утвърдени и Декларации за имущество и интереси по чл. 35 ЗПКОНПИ, които следва да бъдат попълнени от всички служители, спадащи към администрацията на съдебната власт с изключение на служителите, които заемат технически длъжности.

Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт, след получени многобройни запитвания от своите членове, излага настоящото становище, с което изразява безпокойство и тревога относно обхвата и последиците от изпълнението на закона и съдържанието на утвърдените декларации.

Недоумение сред нас будят мащабите на широко приложно поле на Закона и практически неограничения кръг от правни субекти в рамките на администрацията – до най-ниските длъжности от експерти и специалисти, които се явяват правно задължени да подават декларации за имущество. В рамките на страната това са около 10 000 души. Още по-голяма е изненадата от обхвата на декларациите, изискващи подробно и детайлно описване на имуществени активи и пасиви от всякакъв порядък и то не само на служителите, но и на техните съпрузи, а и нещо повече – на лицата, с които те се намират във фактическо съжителство. По този начин на практика, законът и декларациите за имущество надхвърлят рамките на администрацията и достигат до необозрим кръг от субекти, чужди на съдебната система, които следва да понесат и върху себе си задължението за деклариране на имущество по силата на един осъществен от тях и дълбоко личен избор – с кого да свържат живота си в брачен съюз или с кого да имат лични интимни отношения. Законът

санкционира трети за системата лица за това, че по какъвто и да е начин са свързали живота си със служител на съдебната власт, като посяга на волята им да определят кому и под каква форма и начин да разкриват такива лични аспекти от своя живот, касаещи пътувания, движими и недвижими вещи, и размера на доходите и разходите им над определен праг.

Нашият национален, а и международен правен ред грижливо и постепенно е създавал гаранции за опазването на личната свобода и неприкосновеност, тайна на съобщенията и кореспонденцията, на имуществото и др. Чл.30 от Конституцията на РБ прогласява правото на лична свобода и неприкосновеност, а чл. 32 изрично постановява неприкосновеността и по отношение на личния живот на гражданите. Чл.8, §1 от Хартата на основните права на Европейския съюз и чл. 16, §1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) предвиждат, че всеки има право на защита на личните му данни, въз основа на които именно беше приет и Регламент (ЕС) 2016/679 относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно свободното движение на такива данни. С нормата на чл.8 от Европейската конвенция за защита правата на човека се закрепва правото на неприкосновеност на личния и семейния живот, на жилището и на тайната на кореспонденцията, като граница на тази свобода съставляват случаите, необходими в едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната, за предотвратяване на безредици или престъпления, за защита на здравето и морала или на правата и свободите на другите. Законът за кредитните институции в разпоредбите на глава осма закрепва банковата тайна като принцип, разпростиращ се върху фактите и обстоятелствата, засягащи наличностите и операциите по сметките и влоговете на клиентите на банката, като тенденцията е законът да предвижда изключения от този принцип в обществено оправдани хипотези. Очевидно, тези достижения на съвременната правна система могат да бъдат лесно

погазени под благовиден претекст, какъвто е този, с който е приет Законът за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество, който ограничава сочените свободи на над 10 000 души в съдебната система и техните близки.

Освен това, дори прокламираната цел, с която е приет законът е очевидно несъвместима с § 2 от ДР на същия, разширяващ субектния му обхват. Както мотивите към проекта за Закона, така и общественото му обсъждане, сочеха като водеща цел на закона противодействието на корупцията по високите етажи на властта. Ние, от Сдружението, изказваме своята изненада от въплътеното в закона разбиране на законодателя, че длъжности като секретар, деловодител, специалист в съдебната власт се намират във високите етажи на властта, както и че разследването и проверката на тяхното имущество и на техния съпруг, съпруга или интимен партньор, ще допринесе за борбата с корупцията на лица, заемащи висши публични постове. При това законодателят прокара това свое разбиране с една съмнителна законодателна техника, като с Допълнителните разпоредби придаде съвсем нови и значителни последици на неговите правни норми, които последователно употребяват израза „лица, заемащи висши публични длъжности“, подробно изброени в чл. 6 от Закона. Не на последно място, „противодействието на корупцията по високите етажи на властта“ е формулиран като водещ приоритет в Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015-2020, в изпълнение на която е приет и понастоящем обсъждания закон. Законът освен това претендира да следва и препоръките на Европейската комисия, съдържащи се в докладите на Европейската комисия за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и проверка, които обсъждат необходимостта от приемането на ново законодателство в контекста на борбата с „корупцията по високите етажи на властта“.

Установеното със закона и предвиденото в приложението на този закон декларации задължение за деклариране на редица обстоятелства е

обезпокоително не само заради степента, в която то съставлява посягателство срещу личната неприкосновеност на служителите на съдебната и изпълнителната власт, не дори само и заради това, че се превръща от подход на държавата към гражданите и „по изключение“, в подход към тях „по правило“. Декларациите будят тревога и с неясните си формулировки относно кръга на обстоятелства, които следва да бъдат отразени в тях.

На първо място, в графите за попълване на имуществата фигурира година на придобиване на съответното имущество. Не е ясно коя е цената/стойността на имуществото, която трябва да се отрази в декларацията – към датата на придобиването или по-късно или към кой точно друг момент. В много случаи датата на придобиването ще е преди съответното лице да е постъпило на работа в съдебната власт. Трудно може да бъде установена стойността или цената на едно имущество, когато придобиването му се е осъществило в далечното минало, не по-малко затруднения би предизвикала и оценката му към настоящия момент, тъй като за това обикновено се изискват специални знания, а в условията на пазарно стопанство цената на имуществото е особено динамична величина. Следва да се изтъкне и че придобиването на движими вещи – автомобили, които не са регистрирани в България, се извършва с консенсуален писмен договор (чл. 183 ЗЗД), за който законът не изисква нотариална форма (арг. от чл. 144, ал. 1 и ал. 2 ЗДвП). Законът не задължава страната да съхранява или вписва в регистър обикновения писмен договор, поради което и години по-късно, установяването на уговорената с него клауза за продажната цена може да затрудни дори самия декларатор.

В не по-малка степен неопределено е положението и при собствеността върху някои категории имущества като ниви, гори и пр. За тези обекти на собственост често не са съставяни нотариални актове или са предмет на наследствено правоприемство, като определянето на наследниците и техните квоти в съсобствеността, респ. квотата на самия

декларатор, не рядко е трудна задача, за разрешаването на която гражданите се обръщат към съдилищата, пред които се развиват производства по съдебна делба.

Без отговор остава и въпросът кои точно пенсионни фондове подлежат на деклариране. Съгласно чл. 127, ал. 1 от Кодекса за социално осигуряване /КСО/, задължително се осигуряват за допълнителна пенсия в универсален пенсионен фонд лицата, родени след 31 декември 1959 г., а съгласно чл. 137 КСО универсален пенсионен фонд се учредява от лицензирано пенсионноосигурително дружество, средствата по който съгласно чл. 176 КСО се инвестират в дългови ценни книжа, държавни и корпоративни облигации и др. Тези фондове съставляват елемент на втория стълб от общественото осигуряване, различен от допълнителното доброволно осигуряване, което лицата извършват за своя сметка. Не е ясно кои точно фондове следва да бъдат декларирани. Освен това, средствата по допълнителното задължителното осигуряване не подлежат на предварително изразходване и се внасят от осигурителя. Неопределена и динамична освен това, е стойността и на инвестицията в акции или други ценни книжа. При публично предлагане на ценни книжа е възможно вложената сума да е различна от борсовата стойност, която съответните акции са придобили впоследствие и която е предмет на постоянна промяна с оглед спекулативния характер на търговията с тях.

На следващо място, законът не предвижда средства и условия, при които събраните огромни количества от данни ще бъдат съхранявани. Не дава отговор на въпроса как тези специални категории данни ще бъдат защитени от неправомерен достъп и разкриване. Законът не съобразява високия риск от разпространяване или „изтичане“ на информацията относно имуществото на хиляди служители и възможните вреди, които може това да предизвика за тях. Предвид задължението, което се вменява на работодателя да назначи вътрешна комисия, която да извърши проверка на декларациите, недопустимо според нас е данните за имуществото на служителите и на техните брачни или интимни партньори,

с които живеят на семейни начала, да бъде разглеждано, четено и проверявано от собствените им колеги. Това означава, че дори и тази особено чувствителна лична информация да бъде надлежно и грижливо съхранена, ще се превърне ex lege в достояние на достатъчно други лица – членовете на назначената от работодателя комисия по § 2, ал. 5 ДР на Закона. За членовете на тази Комисия законът не поставя никакви етични изисквания за конфиденциалност и не предвижда особени мерки относно закрилата на данните, с които боравят. Обезпокоителна е безотчетността на членовете на проверяващата Комисия, които ще трябва да разполагат с привилегирован достъп до чувствителна информация на служителите и техните семейства, и които няма кой да контролира. Законът не дава поле за разрешаване на проблема как да бъде обезпечено функционирането на проверяващата Комисия и как нейните членове ще съвместяват задълженията си по проверяването на декларациите с трудовите им функции, произтичащи от трудовото правоотношение със съответния орган на съдебната власт. Снабдяването със справки и данни за всяко едно лице, служител на съответната институция, както и на техните съпрузи, разчитането на справките и съпоставянето на данните в тях с декларираните обстоятелства е дейност, значителна по трудност, чийто обем може да достигне съществени размери при администрации с по-голяма численост. В тази насока не се обезпечават надлежно спазването на Кодекса на труда, който предписва условията, при които следва да се осъществява вътрешното съвместителство. Всичко това означава ангажиране на допълнителен ресурс, за който не съществуват средства и механизъм за осигуряване.

Що се касае до спазването на регулациите относно личните данни, в утвърдения образец за декларация се съдържа изявление, според което декларатора дава съгласието си „обработването и разкриването пред трети лица на лични данни по чл. 5 от Закона за защита на личните данни, които съм обявил в декларацията, доколкото това е свързано с изясняването на основанието и произхода на декларираното придобито

имущество, получените доходи, дадените обезпечения и направените разходи.“. За нас буди съществен интерес вложената в тази декларация концепция на нормотвореца за съгласие, което очевидно деклараторът няма избор дали да даде ли не. Напротив, съгласието се дава в случая под страх от административно-наказателност, която като форма на държавна репресия е несъвместима със свободната воля.

Противно на принципите на правовата държава и на логиката, както и на основни положения в правото, сред които е и че административно-наказателната и наказателната отговорност е винаги лична, т.е. носи се само за лично неправомерно поведение, е въвеждането на задължение за определено лице да декларира съществуването на факти, които той не е длъжен и/или не би могъл да знае. Съществуващата брачна или интимна неформална връзка между двама души в съвременното общество не изисква непременно всеки от съпрузите да е напълно осведомен относно авоарите или доходите на другия съпруг, още повече във времена, в които Семейният кодекс допуска разделност на имуществото. Макар и да делят общ дом, лицата в брак или във фактическо съжителство могат да изберат да запазят своята икономическа независимост в противовес на интимната или емоционалната близост. Не трябва също така да се пренебрегва и обстоятелството, че динамиката на междуличностните отношения изпреварва скоростта, с която правната система може да приведе тяхното ново и различно фактическо положение в съответствие с юридическото. В този смисъл, непоправимото разстройство на брака, вече установило се между съпрузите, но несанкционирано с развод, създава допълнителни затруднения на задълженото по ЗПКОНПИ лице. То няма нито правен, нито житейски инструмент да установи точно какво е имуществото на неговия съпруг. Всъщност с такъв инструмент той не разполага в никой случай. Не съществува нито законова, а с оглед и на гореизложеното – житейска презумпция, по силата на която съпругът да е осведомен за средствата на своя брачен партньор. Банката не разкрива наличността по влоговете на сметките на съпрузите. Същевременно съпругът или лицето,

с което деклараторът живее във фактическо съжителство, не е правнозадължено лице по Закона. Ето защо и правната уредба, задължаващата декларирането на разходи или доходи на съпруга, засяга личностния и правен интегритет на лице, за които не съществува правно задължение да изнася посочените данни, е в противоречие с древния римски принцип, че никой не може да бъде задължен за невъзможното.

В заключение следва настоятелно да се изтъкне, че обстоятелства, които подлежат на деклариране са с голям обем, засягат прекомерно широк кръг аспекти от живота на личността и са крайно непропорционални на функциите, статута и възнагражденията на мнозинството от съдебните служители, както и с това, че те практически не разполагат със съществени правомощия и власт. В този смисъл, Сдружението намира за нужда да изрази своето възмущение и неодобрение на корупционните тенденции във всички сфери на държавната власт и солидарността му към усилията на държавата да противодейства на тези тенденции и да се справи с корупцията. Нейните прояви обаче са многостранни и нямат единствено парично изражение, което всъщност се явява завършения и краен, видим на повърхността продукт на задълбочаващата се корупционна криза в институциите. Израз корупцията намира и търговията с влияние, в получаване на длъжности, похвали, отличия, награди и повишавания без нужните заслуги или без законово основание, в безпринципното кариерно израстване като разменна монета за насрещни услуги, по-скъпи от парите. Тя има за корен механизма, по който се формира и устройва политическата класа, начините и методите, чрез които тя рои кадрите си и заразителния ѝ пример по вертикалата на институционалната йерархия. Тези именно тенденции в обществото обосновават необходимостта в субектния обхват на Закона да останат лицата, заемащи висши държавни постове, за които има висок корупционен риск. Само за тези лица, непосилните и дълги декларации, засягащи съществени лични аспекти от живота на човека, са пропорционални спрямо преследваната от закона антикорупционна цел.

Само тогава и в тези рамки, според нашето виждане, въведените в закона задължения и предвидената държавна репресия, съответстват, по думите на Конвенцията за правата на човека, на едно демократично общество в интерес на националната и обществената сигурност или на икономическото благосъстояние на страната.

Тъй като законът е обнародван и влязъл в законна сила, вие сте тези, които имат правомощията и могат да поправят тази несправедливост чрез инициране на законодателна промяна.

Александър Николов

Председател на УС на САОСВ