



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**„ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА И ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА
ЧОВЕКА“ - ПУБЛИЧНА ЛЕКЦИЯ НА ОМБУДСМАНА МАЯ МАНОЛОВА
УНСС, 10 ДЕКЕМВРИ 2018 Г., 11.00 Ч.
АКАДЕМИЯ „АНТИКОРУПЦИЯ“**

УВАЖАЕМИ ПРОФЕСОР СТАТЕВ,

УВАЖАЕМИ КОЛЕГИ,

УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,

Благодаря за възможността и за поканата, за мен е чест да бъда един от първите лектори в Антикоруptionната академия. Днешната дата е знакова – 10 декември – Международен ден за правата на човека, вчерашната дата – 9 декември, също е знакова – Световен ден за борба с корупцията. Съвпадението на тези две дати ме изправя пред предизвикателството да направя връзка между борбата и противодействието на корупцията и човешките права. Да Ви призная тази връзка само на пръв поглед изглежда трудна, защото правото да живееш в свободна от корупция среда е човешко право от нов порядък, то е от т.нар. нова категория граждански права, заедно с правото на добро управление и добра администрация, с правото на чиста околна среда. Освен това, според съвременните схващания, корупцията застрашава и нарушава всички човешки права. Не само социалните и икономическите права на гражданите, но също така и гражданските и политическите права, така че това е връзката.

За България темата антикорупция е изключително актуална и е във фокуса на вниманието не просто през последните дни, а изобщо през последните десетилетия. Винаги има случаи от последните дни, които могат да илюстрират актуалността на темата. Можем само да припомним ремонтите в София и подозренията, свързани с тях, оставката на зам.-кмет, отново повдигането на скандала „Суджукгейт“, проверките, които се извършват от компетентните институции на апартаментите на високопоставени представители на властта, случаите на повдигане на обвинения и задържане на крупни бизнесмени от последните дни и т.н.

Омбудсманът не може да остане безразличен към актуалността на темата „антикорупция“ и това е предизвикателството пред мен днес – да представя

ролята на институцията, възможностите на институцията да се включим в този процес.

Сигурно е нормално да започнем с изясняването на въпроса има ли отношение омбудсманът към противодействието на корупцията? Всъщност, ако ще поглеждаме формално трябва да признаем, че законът не дава правомощия на омбудсмана нито да разследва, нито да обвинява, нито да наказва. Нещо повече омбудсманът няма никакви правомощия по отношение на прокуратурата и съдебната власт, но и аз, и моят екип, никога не подхождаме към нито един проблем на гражданите формално, така че мнението и по тази тема на институцията е, че борбата срещу корупцията не следва да се свежда само до преследване и наказване за корупционно поведение или за корупционни престъпления. Според нас, за да има ефективна борба срещу корупцията, противодействие срещу корупцията, би следвало да има една цялостна антикорупционна държавна политика.

И в сърцевината на тази антикорупционна политика стои устойчивата антикорупционна институционална среда. Какво означава това? Това означава публични и прозрачни държавни институции, отчетни държавни институции, които стриктно спазват принципите, стандартите за добро управление. Именно тук през призмата на правото на добро управление е и ролята на омбудсмана, който има законов и конституционен мандат да се застъпва за правата на гражданите.

Самата концепция за добро управление се превръща в начало на административното управление в развитите демокрации като мярка срещу корупцията в национален мащаб, след това стандартите и принципите на добро управление се залягат в редица международни документи - на Съвета на Европа, на Европейския съюз, на ООН. Ще си позволя само да ги припомня - принципът за върховенство на закона, аз винаги добавям тук и принципът за върховенство на човешките права, върховенството, прозрачността и ефикасността в работата на администрацията на централно и на местно ниво, отчетността на държавните и на местните органи, реалното гражданско участие в процеса на вземане на решения и възможностите за приобщаване на уязвимите групи в този процес.

Тези теми са изключително актуални напоследък в ситуация на стесняване на демократичното пространство, която се наблюдава в редица утвърдени демокрации. Справка Унгария, Полша, Чехия. Темата със стесняването на демократичното пространство и засягането на човешките права беше основно коментирана на годишната среща на омбудсманите в Европа през миналия месец и контекстът, в който бих си позволила да разглеждам този проблем, освен застрашаването на гражданските права при стесняването на демократичното пространство, но и застрашаване на прозрачността и отчетността в работата на институциите и гражданското участие и контрол, които се наблюдават.

Темата за антикорупционно поведение, създаване на стабилна, устойчива, антикорупционна, институционална среда в контекста на доброто управление е тама, която би следвало да стои на вниманието на всички институции, със сигурност стои на вниманието на институцията на омбудсмана.

Ние, аз и моят екип, се опитваме през призмата на правомощията на институцията, именно да гарантираме прилагането на този принцип на добро управление, което правим през препоръките, които може да отпрати институцията до всички държавни и местни органи, през конституционните жалби, когато се сблъскваме с лобистки текстове в законите, през правото на косвена законодателна инициатива, която има омбудсманът и естествено чрез правото и очакването омбудсманът да изразява справедливото обществено мнение, да бъде един вид високоговорител и граждански контрол върху дейността и работата на всички останали институции, що се отнася до зачитане правата на гражданите.

Може би трябва да кажа няколко думи за това как омбудсманът вижда нивото на разпространение на корупцията в България. Признавам си, че тъй като това е показател, който е труден за измерване и ние нямаме механизъм и инструментариум за собствена оценка, избрах да представя данните на авторитетната международна организация „Трансперънси Интернешънъл“ – България, която мери възприятието на бизнеса за корупцията във всяка една от изследваните държави. Според изследването за 2017 г. на „Трансперънси“, България държи устойчивото последно място сред страните-членки на ЕС с индекс от 41 пункта, като най-добрият индекс е 100 пункта. Особено притеснително е това, че ако доскоро последното място се делеше от България заедно с Румъния, Италия и Гърция, сега тези страни са се качили с няколко пункта нагоре.

Как се отразява това ниво, това усещане за нивото на корупция в България? Естествено, че това подронва международния имидж на страната ни и доверието, което имат европейските и стратегическите на България партньори, но според мен по-фатално е усещането и отношението на българските граждани и на българския бизнес към нивото на корупцията в страната.

И тук ще си позволя да цитирам едно актуално изследване на Световния икономически форум, според което корупцията е най-големият проблем пред фирмите, които имат желание и намерение да правят бизнес в България. На второ място е мудната и неефикасна администрация, на трето място са данъците, а едва на шесто място е липсата на квалифицирана работна ръка, което българският бизнес изтъква като основен проблем за България, а на седмо място е непрекъснатата и честа смяна на законите и законодателната рамка, изобщо работата на Народното събрание.

Тези данни са достатъчно красноречиви. Аз няма да влизам в спора, който напоследък се завихря – има ли срив в чуждестранните инвестиции, дали те се

повишават или намаляват, тук всеки манипулира и борави с числа, но е факт и мисля, че никой няма да отрече, че определящи за бизнеса са възможностите да работи в чиста от корупция среда и да работи с почтена и предвидима администрация. Останалото означава, че в цената на стоките и услугите, които бизнеса произвежда и предлага се включва и данък „корупция“, който в крайна сметка повишава цените на стоките и намалява качеството на предоставените услуги.

Искахме да цитираме и едно изследване на „Алфа Рисърч“, но тъй като то е малко по-старо от 2016 г., само ще си позволя да кажа, аз мисля, че то и в момента е актуално, че в основата на ужасяващо ниското доверие на българските граждани към институциите стои именно усещането за корупция, проблемът с престъпността и несигурността за българските семейства, което се отразява изобщо върху доверието към всяка една от държавните институции.

Трябва да се отбележи разбира се, че обикновено корупцията има две страни – страна, която приема и страна, която дава подкуп. Това поставя и пред гражданите, и пред мен, като омбудсман, и пред всички институции нашите отговорности, но в крайна сметка знакът за решителна борба с корупцията трябва да тръгне отгоре – от отговорните държавни институции, които са призвани да развиват борбата с корупцията.

Като омбудсман не мога да не обърна внимание на един друг аспект, който е много свързан с човешките права. Това е връзката между противодействието на корупцията и зачитането на правата на гражданите и възможните нарушения на правата на гражданите в хода на извършваните проверки за почтеност или разследването на корупционни престъпления, имам предвид използването на специални разузнавателни средства /СРС/.

Трябва да се знае, че във всички случаи, в които използването на СРС и на други подобни на тях средства в случаите, в които не е съпроводено с ефективен съдебен контрол, могат да се окажат мерки с обратен ефект и могат да нарушат човешки права – правото на личен живот, на неприкосновеност на жилището, тайната на кореспонденцията. Това са все опасности, които са отбелязани от Съда по правата на човека в Страсбург /ЕСПЧ/. Не трябва да забравяме, че даже при законно използване на СРС спрямо едно лице, контролът на службите засяга всички други лица, с които това лице е контактувало през определяния период. Така че използването на агенти – провокатори, следене, подслушване, проверка на кореспонденция, наблюдение с тайни средства, с GPS системи и с други съвременни средства, трябва да се извършва изключително внимателно и във всички случаи да има възможности за съдебен контрол.

Тук винаги припомням делото от 2007 г. Екимджиев и „Асоциация за Европейска интеграция и права на човека“ срещу България, при което ЕСПЧ прие и

осъди България за това, че тогава законодателството не даваше достатъчно гаранции за надежден контрол за събраните чрез СРС данни и се прие, че при липсата на законодателство, което да дава достатъчно гаранции, е заплаха за всяко лице, което е под юрисдикцията на Република България, като потенциална жертва за нарушения на правото му на личен живот и на неприкосновеност на кореспонденцията. Така че тук с прилагането на СРС би следвало да се подхожда изключително внимателно и с респект към правата на човека.

Напоследък има и други казуси, които влязоха в центъра на общественото внимание, през конкретни случаи, но на които аз бих искала да обърна внимание, гледайки от конкретиката на случая. Става дума за състоянието и за правата на човека и в арестите, и в затворите – местата, където се изтърпяват наказания за престъпления, включително за корупционни престъпления.

Като омбудсман имам своите ангажименти за спазване на правата на гражданите, включително за изтърпяването на наказания и лишаване от свобода, включително в следствените арести. Отправила съм десетки препоръки към министъра на правосъдието, към Главна дирекция за изтърпяване на наказания и твърдя, че в случаите, в които не се вземат мерки, за да се покрият поне минималните стандарти за условия в тези места за лишаване от свобода, в крайна сметка това води до финансови санкции срещу България. Тук след делото Нешков срещу България в Европейския съд за правата на човека България беше осъдена и беше задължена да създаде вътрешно средство, т.е. възможност на лицата, които са в затвори и в други места за лишаване от свобода, да претендират парични обезщетения в случаите, в които са нарушени техните права. Според мен, като омбудсман, би било добре, ако така или иначе тези суми, които ще се плащат на тези лица, бъдат използвани за подобряване на състоянието в местата за лишаване от свобода, отколкото за пилеене на финансов ресурс, който отново в крайна сметка се плаща от българските данъкоплатци.

Това казано най-общо в общо теоретичен план са пресечните точки между работата на омбудсмана и антикорупционната политика на българската държава, действията, свързани с противодействие на корупцията.

Ако трябва да маркирам в какви посоки е съсредоточена работата на мен и на моя екип, безспорно на първо място ще извадя работата с лошата администрация, с непрозрачната администрация, със създаването на нечестни и непредсказуема среда от страна на администрацията, която е предпоставка за корупционни практики. И инструментът, който използваме с моите колеги, е препоръките, които изпращаме, становищата в случаите, в които се подават сигнали за непрозрачна работа на администрацията.

През 2017 г. институцията е изпратила 1 814 препоръки до различни институции, от които всяка втора препоръка е била приета поне. Това е и на фона

на финализирани 12 635 жалби. Това е статистиката за 2017 г. През тази година ще има леко повишение на тези показатели.

Друг инструмент на омбудсмана за осъществяване на антикорупционни функции е ролята на медиатор, на посредник между гражданите и институциите. Всъщност в случаите, в които един проблем се реши в рамките на преговори, това изключва създаването на корупционна среда и възможности за корупционни действия.

Тук бих дала примери. Например с протестите на гражданите, свързани със заплахите за изграждане на кариери в с. Ъглен, добива на нефт в Генерал Тошево, битката на гражданите на Стара Загора срещу застрояването на парка „Бедечка“. И в трите случая заедно с моя екип бяхме посредник между протестиращите граждани и между институциите и в крайна сметка проблемите бяха решени по един начин, който да е добър за всички, за спорещите страни. Така че това е една възможност за пресичане в зародиш на създаването на корупционна среда.

Друга възможност, която има институцията и която ползваме широко, въпреки неодобрението много често от страна на депутатите, е правото на косвена законодателна инициатива, когато направо внасяме готов проект на закон и образно казано настояваме, лобираме, натискаме парламента да го приеме. Всъщност тук трябва да отворя една скоба и да кажа, че според мен корупцията облечена в закон, корупцията облечена в правни норми, е сред най-коварните и неморални форми на корупция. Всъщност, за съжаление, трябва да признаем, че в годините подобни правни норми са се промъкнали в българското законодателство и те практически взривяват гражданите. Едва ли ще ви скандализирам, ако кажа, че гражданите много често подозират, че в Народното събрание се приемат и лобистки закони, които са в интерес на определени групи, на определени икономически субекти, на определени съсловия. И тук едно от решенията би могло да бъде чрез обсъждането, чрез поставянето на дневен ред на обсъждането и приемането на Закон за лобизма.

Ще припомня, че моите предшественици, даже първият омбудсман г-н Гиньо Ганев е бил натоварен по време на неговия мандат от тогавашното парламентарно мнозинство да се заеме с изработването на такъв проект на закон. Такъв проект на закон е бил изработен, бил е внесен в парламента, бил е приет на първо четене, но в крайна сметка е катастрофирал, не е бил приет. Мисля, че всеки от Вас може да си отговори на въпроса защо е така. Защото един подобен закон би поставил и регламентирал в най-ясна и публична основа отношенията бизнес-власт. Сега много често нещата се решават непрозрачно, зад кадър, зад кулисите в зала „Юг“, както наричат лоби бара на хотел „Радисън“ – зала „Юг“ на парламента. При приемането на един такъв Закон за лобизма нещата биха били по-прозрачни и ясни, например при внасянето на определени текстове, вносителите би следвало и

ще са задължени да декларират интерес на определени субекти икономически, на определени съсловия от определени текстове. Бих онагледила това с примери.

Например приетите промени това лято в известния Закон за горивата. Той е закон за административното управление на търговията с горива. Всъщност промените, които депутатите направиха през това лято създават огромни препятствия пред собствениците на малки и средни бензиностанции, невъзможни условия да участват в търговията с горива. Очевидно е, че този закон е в интерес на по-големите субекти и в ущърб на по-малките. Ако имаше Закон за лобизма този интерес щеше да бъде длъжен да бъде деклариран. Изобщо, ако се направи един анализ на законодателството, което урежда търговията с горива, биха могли да бъдат направени много интересни заключения и по отношение на Закона за ДДС, който кара вносителите на горива, например от Румъния или Гърция да плащат два пъти ДДС, за да се уж гарантират, Законът за акцизите и данъчните складове, който поставя много сериозни, почти невъзможни условия за създаването на данъчен склад. В крайна сметка всички тези препятствия в законодателството създават проблеми пред пазарната среда, пред свободната конкуренция и в крайна сметка цената я плащат гражданите с едни високи цени на горивата, което е и предмет на протестите през последните месеци. Ето това са примери за законодателство, което не е достатъчно прозрачно и в крайна сметка цената я плащат българските граждани.

Срещала съм се многократно с подобни правни норми и съм сигнализирана от граждани, обикновено с екипа ми реагираме незабавно. Например високите такси, които събират частните съдебни изпълнители /ЧСИ/. Когато се занимавахме с промените в законодателството по отношение на частните съдебни изпълнители, установихме, че тарифата, която регламентира таксите, които събират частните съдебни изпълнители, неизвестно как, твърди се случайно, беше отпаднало едно изречение, което увеличаваше таксите два пъти. Изречението беше, че таксата за опис се включва в крайната такса, която събира ЧСИ. С отпадането на това изречение хората плащаха два пъти по-високи такси. Слава Богу, това беше променено, но и в други случаи, в които ние сме алармирали публично, писали сме препоръки, събирали сме медии, не можем да се похвалим със същия успех.

Такъв е например случаят със Закона за управление на отпадъците и т.нар. екотакси, които всеки български гражданин плаща при първоначална регистрация на автомобил. Знаете, ако искате да си регистрирате автомобил, има едни гишета за такси, които минаваш, плащаш и тогава можеш да извършиш регистрацията. Всички или поне огромната част от българите, включително и аз преди да бъда сигнализирана за този проблем, си мислех, че тази такса влиза в бюджета на държавата и че всъщност отива за пречистване на въздуха, за околната среда, но нищо подобно. Това са едни суми в рамките на около 300 лв., които се плащат,

275 бяха доскоро, се плащат по сметка на две частни фирми, които при това в самия закон е записано, че не са длъжни да обявяват публично как изразходват тези пари. Т.е. законът им дава възможност да ги ползват за каквото искат и те наистина ги ползват за каквото искат. Защото реално смисълът на тази екотакса е, когато трябва да се дерегистрира автомобил и да се рециклира, с тези пари да се организира рециклирането на автомобилите, но тази такса първо важи за една година – никой не регистрира кола, която да рециклира в рамките на една година и второ, самата дейност по рециклиране на автомобила е печеливша, така че всеки един, който иска да предаде автомобила си за рециклиране, не се налага да плаща, напротив фирмата му плаща.

Не успяхме да се преборим, даже в края на тази година таксите бяха повишени, бяха въведени нови такива – за товарни автомобили, за тирове, протестираха и товарните автомобили и тировете, безуспешно, а сега парламентът и правителството имат намерение да въведат и нови такси с подобен характер срещу дрехите втора употреба. Ето това е един пример за лошо законодателство, непрозрачно законодателство, което дава възможности за отклоняване на публични пари.

Всъщност всичко това става известно на мен и на моя екип от информации и жалби от граждани. Много често те ни сигнализират и за други случаи на сериозни съмнения за корупция, за непрозрачно вземане на решения и тогава ние отнасяме тези сигнали, естествено към прокуратурата и към другите компетентни органи, но също така много често сме сезирани и със случаи, които не са толкова мащабни. И тук искам да кажа, че с моя екип не делим корупцията и случаите на голяма корупция и малка корупция, тъй като всеки един от тези случаи е достатъчно сериозен и нарушава освен, както казах в началото, икономически и социални права на гражданите, всъщност със средствата, които се отклоняват през корупционни практики, биха могли да бъдат решени много проблеми, свързани със социалната сфера, със здравеопазването, с образованието. Те всъщност засягат и граждански и политически права на българските граждани, защото рушат доверието, накърняват тежко чувството за справедливост на българските граждани., но също така се отразяват и във всички останали права, като правото на здравословна среда, на личен живот, свобода на изразяване, включително и правото на живот. Да, корупцията се отразява, нарушава и правото на живот на българските граждани и мога да се аргументирам.

Например продажбата на шофьорски книжки. В крайна сметка създаването на неспособни, неквалифицирани и неуки шофьори води до стряскаща статистика и войната по пътищата. Аз подкрепих каузата на Николай Колев-Босия. Знаете той протестираше, имаше гладен протест в рамките на повече от 50 дни, именно за това да бъдат взети мерки срещу продажбата на шофьорски книжки, но и всеки

един полицай, който би взел рушвет от шофьор извършил нарушение, в крайна сметка може да доведе до следващо, което да отнеме човешки живот. Медицинските екипи, които чакат да им бъде платено, за да извършат определена операция, също могат да доведат до отнемането на човешки живот. Некачествените ремонти, некачественото изпълнение на пътища също би могло да доведе до човешки жертви. Всички знаем, че имаше съмнения за подобни случаи, с които в момента се занимава прокуратурата.

Тъй като тук бях предупредена, ако започнете да се разсейвате, да кажа виц, ще го оставя за накрая – той също е свързан с антикорупция. По-скоро наистина може би трябва да завършвам моето изложение.

И ще завърша с това, с което започнах – със случаите, които са във фокуса на вниманието на всички ни през последните дни. Тези случаи всъщност бяха разкрити от медиите, но това, което е различно този път е, че поне според моята преценка е, че след като гръмнаха тези скандали с ремонти, с апартаменти, с други случаи, имаше бърза реакция на институциите. Включи се КПКОНПИ, включи се прокуратурата, което според мен е добър знак, защото една от причините за широкото разпространение на корупцията у нас е и патриархалното отношение, непутизма, разбирането, оправдаването на шуробаджанашината, приемането на това, че тези, които управляват, ще управляват едва ли не, както биха управлявали собствената си фирма, нетърпимостта. Възприятието, че едва ли не корупционните практики са нещо неизбежно и нещо нормално. Мисля, че е време да се положат усилия именно в тази посока и аз виждам своята мисия на омбудсман именно в това – промяната на нагласата и усещането на гражданите, че корупционните прояви са нещо нормално. Така виждам моята мисия – да се опитвам да будя съвестта на хората, да будя увереност и смелост, мотивация за съпротива срещу всички опити за корупционни практики, непрозрачно вземане на решения, конфликт на интереси и шуробаджанашки решения. Това би следвало да бъде ролята и на много други институции, които нямат пряка задача в битката, разобличаването, преследването, наказването на корупционни практики, защото в крайна сметка обществото е такова, каквото ние си го направим и от гражданската активност на българските граждани всъщност зависи как ще изглежда общественият договор. Дали той ще бъде очовечен, дали той ще включва тотално неприемане на корупционно поведение, конфликт на интереси и роднински обвързаности.

Аз съм готова като омбудсман да дам своя дял за това в буденето на българското общество и към неговата непримиримост към подобни прояви. Много се надявам, че младите хора ще бъдете моите партньори в тази важна и отговорна мисия.