



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ПУБЛИЧНА ЛЕКЦИЯ НА ОМБУДСМАНА МАЯ МАНОЛОВА
ВЪВ ВОЕННАТА АКАДЕМИЯ „Г. С. РАКОВСКИ“, СОФИЯ
8 ноември 2017 г., 11 .00 ч., Аула „Раковски“**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ГЕНЕРАЛ-МАЙОР,
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА ОФИЦЕРИ,
УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА,**

Преди всичко искам да Ви поздравя за темата на курса – „Противодействие на корупцията“, която е важна, бих казала стратегически важна и в национален план, и в контекста на нашето членство в НАТО и в Европейския съюз. Бих казала, че това е една изключително актуална за българското общество тема, особено предвид драстичните случаи на конфликт на интереси и на нарцисизъм, които ни заливат през последните седмици, в които са замесени участници от централната и местната власт, от различни партийни цветове.

Благодаря Ви за възможността да се включа в този курс с публична лекция, в която да представя виждането, позицията, проблематиката през очите на институцията на омбудсмана, а също така и възможностите, които омбудсманът има за участие в този процес - противодействие на корупцията.

Преди всичко трябва да си отговорим на въпроса – „Има ли отношение омбудсманът към противодействието на корупцията?“. Формално погледнато, законът не дава такива правомощия на институцията, защото омбудсманът не може да разследва случаи на корупция, не може да наказва, няма правомощия по отношение на прокуратурата и на съдебната власт. Но, това е от формална гледна точка, аз и моят екип не подхождаме към нито един проблем, който е свързан с правата на гражданите, формално.

Затова, мнението на институцията, становището на институцията за борбата срещу корупцията е не просто като преследване и наказване на извършителите на корупционни прояви, на корупционни престъпления. Според нас, за да има ефективна борба и противодействие срещу корупцията, е необходима една цялостна антикорупционна държавна политика. А в сърцевината на такава политика би следвало да стои една устойчива антикорупционна институционална среда.

Какво означава това? Мисля, че всеки може да си отговори на този въпрос. Това са публични, прозрачни държавни институции, които прилагат стриктно стандартите на добро управление. Именно тук, през призмата на правото на добро управление и през правото на добра администрация, е ролята на омбудсмана, в чийто законов мандат и конституционен такъв, е застъпничеството за правата на българските граждани.

Всъщност, и самата концепция за добро управление възниква и се превръща във воля, начало в административното управление на демократичните държави, именно като мярка срещу корупцията в национален план. По-късно принципите на добро управление и доброто управление залягат в редица документи и актове на Съвета на Европа, на ЕС и на ООН. Би било добре да се спра най-общо на принципите на доброто управление, да ги повторя - върховенство на закона, но което е изключително важно – върховенство на правата на гражданите. Прозрачност и ефикасност в работата на администрацията на централно и на местно ниво. Отчетност във функционирането на държавната и на местната власт. Реално гражданско участие в процеса на вземане на решения и възможности да бъдат приобщени уязвимите групи.

Именно реализацията на тези принципи на добро управление гарантира създаването на една ефективна антикорупционна институционална среда, тоест възможност за осъществяване на превенция срещу корупционни практики.

Омбудсманът е един от институционалните гаранتي за спазване на принципите на добро управление чрез целия арсенал от правомощия, с които разполагам, като започнем от препоръките и становищата, които омбудсманът изпраща до централната и местната власт, администрации, срещу лоши административни практики. Като преминем през правото на косвена законодателна инициатива и законодателни предложения и стигнем до това, което отбеляза г-н Ангелов при моето представяне, а именно, че от омбудсмана се очаква да бъде високоговорител на справедливото обществено мнение и да има своята роля на високоговорител, на граждански контрол върху дейността на всички институции.

Погледнато така, в този контекст, смятам че е напълно удачно, че е необходимо и даже, че в известен смисъл е мой институционален дълг, да изложа съображенията на институцията по темата „Антикорупция“, включително и по обсъждания в парламента в момента Антикорупционен закон.

Предполагам, тъй като става дума за курс от лекции, посветени на тема „Антикорупция“, че всеки един от лекторите, които са говорили преди мен е направил анализ на сравнението на корупцията в България, пораженията, които тя нанася върху обществото, като за целта предполагам, че всеки е използвал и съответните данни. Аз избрах да цитирам данните на

авторитетната международна организация „Трансперънси Интернешънъл“, която измерва възприятието на чуждестранния бизнес за корупция във всяка една от изследваните държави. И според последното издание на Индекса за възприемане на корупцията, който беше представен от „Трансперънси Интернешънъл“ - България има индекс от 41 пункта при най-добър резултат 100. Виждаме, това е последно място от страните-членки на ЕС. Твърдо последно място, като основно притеснителен е фактът, че страни като Румъния, Италия и Гърция, които доскоро дележаха заедно с нас незавидното последно място, сега са дръпнали с пунктове напред.

Как се отразява това ниво на корупция? Безспорно е, че доверието на нашите европейски партньори, на нашите международни стратегически партньори се влияе от това колко успешно е противодействието на корупцията в българската държава. Според мен, не по-малко важно е да се проследи как се отразява корупцията на бизнеса и на българските граждани.

Според актуално изследване на Световния икономически форум, корупцията е най-големият проблем пред фирмите, които правят бизнес в България. Този отговор заема първо място в негативната класация със 17.8 пункта. На второ място, виждате, е мудната и неефикасна бюрокрация, на трето място са данъците, липсата на квалифицирана работна ръка, което всички знаем, че е проблем пред бизнеса, е едва на шесто място, на седмо място е работата на Народното събрание, в контекста на непрекъснатата и честа смяна на законите.

Смятам, че тези данни са достатъчно красноречиви и са едно от обясненията за срива в чуждите инвестиции, особено през последните години, защото безспорно инвестициите в България няма как да не се влияят от усещането на бизнеса за възможностите да работи в чиста от корупция среда и от усещането на бизнеса за това до каква степен администрацията работи в условията на почтеност и предсказуемост. Защото, ако се замислим по-дълбоко, корупцията реално повишава и цените на стоките и услугите с включването в нея на „данък корупция“, което в крайна сметка е неблагоприятно за потребителите.

Високото ниво на корупция се отразява и върху доверието на българските граждани. Ще цитирам изследването на „Алфа рисърч“ за нагласите през месец септември, според което липсата на резултати в битката срещу корупцията, престъпността и несигурността са причините, които влияят в най-голяма степен за ниското доверие изобщо към институциите и към властта. Почти половината от гражданите, които са анкетирани, изобщо не вярват, че в България борбата с корупцията по високите етажи на властта е желана и възможна, независимо от това кой управлява.

Безспорно е, и трябва да го отбележа, че при корупцията винаги има две страни, и че бизнесът и гражданите също имат своята отговорност и ангажимент да спазват принципите на почтеност. Но добрите примери и

решителната воля за ограничаване и премахване на корупцията трябва да дойдат отгоре, от властите, от различните институции. А това което можем да направим гражданите, омбудсманът и медиите, е да демонстрираме нулева толерантност към всички корупционни прояви.

Към недоволството на гражданите и на бизнеса от разпространението на корупцията трябва да добавим и критиките от нашите европейски партньори. България е наблюдавана от Европейската комисия, знаете, от 2007 г. през Механизма за сътрудничество и проверка, като единият от показателите в международните доклади е ефективността и противодействието на корупцията по високите етажи. В контекста на това европейско наблюдение, много се надявам и заради българските граждани, и заради бизнеса, правителството изработи и внесе в парламента антикорупционен закон за създаването на единен антикорупционен орган, от който се очаква да започне противодействие на корупцията.

Няколко думи за приемането на този важен за българските граждани закон. Следя много внимателно процеса на обсъждане и на разработване на проекта на закон. И няма как да споделя своето притеснение, че самият процес по изработване на антикорупционно законодателство се превърна в арена на политико-партийна разправа, на политико-партийни битки, в които всеки един от участниците се опитваше да покаже, че е по най в борбата с корупцията.

Огромното внимание партиите насочиха към един не толкова съществен проблем, а именно кой ще назначава Комисията за противодействие срещу корупцията. Като според мен, а според всички юристи и български граждани, далеч по-важно е в закона да фигурират механизми, които да гарантират независимост на този антикорупционен орган, да има правила, които да ограничават, да изключват, да правят невъзможни политическите, институционалните и икономическите влияния върху този орган. И, разбира се, да има механизми за отчетност и контрол, за да не се окаже в един момент, че тази Комисия си е самодостатъчна и се намира над закона.

Всичко това със сигурност не се влияе от факта кой ще определя, кой избира, кой ще назначава този орган. И мога да Ви дам един пример. Според Вас щях ли да съм по-независима, ако вместо да бъда избрана от парламента бях посочена от президента. Със сигурност не, още повече, че в момента на моя избор, който не беше толкова отдавна, преди 2 г., вече се смениха един парламент и един президент.

Ако се опитаме да направим обобщение за тази изключително важна фигура в борбата за противодействие на корупцията – антикорупционният орган, той трябва да бъде независим, равно отдалечен от всички институции и критериите, принципите, механизмите за независимост трябва да фигурират в закона. Комисията трябва да бъде експертен и политически неутрален орган. Това е единствената възможност тя наистина да се превърне в едно мощно средство, мощно оръжие срещу липсата на почтеност, едно оръжие за

осигуряване на превенция от антикорупционно поведение от администрацията на всички нива и от лицата, които заемат публични длъжности.

Само че, като омбудсман трябва да предупредя, че един толкова мощен инструмент, каквато би могла да бъде Комисията за противодействие на корупцията, трябва да бъде използван изключително внимателно. Трябва да бъде търсен и да бъде гарантиран един разумен баланс между обществения интерес за борба с корупцията и защитените от Конституцията и от Конвенцията за правата на човека основни права и свободи /КЗПЧОС/. В противен случай вместо да въоръжим държавата с едно мощно оръжие срещу корумпираните, можем да дадем възможност това оръжие да се насочи към българските граждани.

Какво имам предвид? Например, механизмите за противодействие на корупцията, включително и проверките за почтеност, които са предвидени в новия закон, могат да доведат до сериозно ограничаване по недопустим начин на основни права на човека.

Ще дам примери от сега действащия закон и по-точно най-драстичният пример е от закона, действащ преди настоящия – за отнемане в полза на държавата на престъпно придобито имущество.

Запозната съм с един случай, който буквално преди дни замина към Съда в Страсбург, и при който за една кокошкарска кражба на алкохол и цигари през 1993 г. на стойност тогава около 90 долара, за което престъпление извършителят е реабилитиран, съответно е възстановил щетите на потърпевшите, през 2017 г. е конфискувано имущество в размер на 5 милиона лева. Или, ако го смятаме в долари над 3 млн. долара. Ето, подобни хипотези, които със сигурност ще предизвикат осъдителни решения в Страсбург, трябва да бъдат избегнати в сега изработвания закон, за да не плаща държавата цената на едни прибързани и неразумни законодателни решения.

Всъщност, неправителствените организации бяха доста критични към някои от разпоредбите в проекта на антикорупционен закон, и трябва да призная, че споделям тези техни притеснения. Смятам, че използването на специални разузнавателни средства или близки до тях средства при проверките за почтеност, особено когато не подлежат на ефективен съдебен контрол, могат да се окажат мерки с обратен ефект – тъй като при липсата на ефективен съдебен контрол са възможни нарушения на принципите за защита на правото на справедлив процес, правото на личен живот, неприкосновеността на жилището, тайната на кореспонденцията, които са основни човешки права, цитирани в Европейската конвенция за правата на човека /ЕКПЧ/.

Не трябва да забравяме, със сигурност в тази зала не го забравяте, че даже при законно използване на СРС спрямо едно лице, контролът на службите засяга всички хора, с които лицето е имало контакти по време на наблюдавания период. Европейският съд за правата на човека /ЕСПЧ/ има

дългогодишна и константна практика по отношение на използването на агенти - провокатори, по отношение на следенето, подслушването, проверката на кореспонденцията, наблюдението с тайни средства, с GPS системи и с други съвременни средства. И макар използването на такива средства според ЕСПЧ да е допустимо, когато става дума за извършване на тежки престъпления, безспорно корупцията е тежко престъпление, то те трябва да се прилагат внимателно, разумно и балансирано, така че да не бъдат нарушавани основни права на българските граждани, които са регламентирани от Конституцията и от ЕКПЧ. В противен случай държавата отново може да бъде осъдена от Съда в Страсбург. И тук ще си позволя да припомня делото от 2007 г. Екимджиев и „Асоциация за Европейска интеграция и права на човека“ срещу България. Тогава заради липсата на надежден контрол върху събраната със СРС информация, ЕСПЧ прие, че всяко лице, което е под юрисдикцията на Република България, е потенциална жертва на нарушение на правото му на личен живот и на неприкосновеността на кореспонденцията. Периодично избухващите скандали, свързани със СРС, с изтичането на класифицирана информация са още едно доказателство, че в тази част в законотворчеството трябва да се прояви един балансиран, разумен и изключително внимателен подход. И аз като омбудсман и правозащитна институция няма как да не обърна специално внимание на това.

Позволявам си да отделя малко повече внимание на проекта на закон, който в момента се обсъжда в парламента, защото това е антикорупционното законодателство, което ще превантира и ще бори корупцията през следващите години. Мисля, че това е подходящата аудитория, пред която да споделя и част от своите притеснения. Такива бъдат някои от текстовете, например, в глава 9 -та, защото там са регламентирани оперативно-издирвателни дейности в широк спектър, включително тайното следене на лица посредством различни методи. По същество тази дейност на Комисията дублира дейността на полицията и на ДАНС и по този начин, чрез включването на тези сектори, на тази Комисия се възлагат и репресивни функции. Така че, тук би следвало това да бъде много внимателно премерено и претеглено при приемането на окончателните текстове.

Обръщам внимание на всичко това, защото в проекта, който беше представен за обсъждане от Министерство на правосъдието, макар че след това в парламента тези текстове да отпаднаха, заради сериозната съпротива, беше предвидено създаването на механизъм за подаване на доноси и създаването на постоянни „платени доносници“, което като правозащитник смятам за изключително опасно и за възможност да бъде създадена една мозъчна кутия, която да се използва за разправа срещу неудобни лица.

Внимателно следя процеса, защото и в законопроекта, който беше отхвърлен на първо четене, който беше внесен от опозицията, също

присъстваха подобни законодателни решения, така че трябва да се внимава в окончателния вариант на антикорупционния закон.

Ще си позволя тук да кажа и моето становище на омбудсман, че репресията срещу корупцията в демократичните държави се извършва от полицията, от прокуратурата и от съда. Създаването на паралелни структури, които да дублират тези правомощия е най-малкото опасно за правата на българските граждани и трябва да се подхожда внимателно.

Затова, аз смятам, че Законът за противодействие на корупцията трябва наистина да бъде гарант за защита правата на гражданите и във всички случаи да се съобрази с правото на личен и семеен живот (чл. 8 ЕКПЧ), правото на справедлив процес, правото на защита, правото на обезпечаването на доказателства, свободата на изразяване и даже, не на последно място, защита на правото на собственост.

Това, според мен, е и една от пресечните точки в борбата за противодействие на корупцията и функциите на омбудсмана като защитник на правата на българските граждани. Защото, както казах в началото, формално институцията няма правомощия за противодействие на корупцията, но има законов мандат за отстояване на правото на българските граждани на добро управление и на добра администрация. А сърцевината на това право е правото на българските граждани да живеят в чиста от корупция среда. Това е право, което ние, изведохме и формулирахме, заедно с моя екип, но ще посветим една голяма част от работата си именно на реализирането на това право.

Безспорно, то е свързано с работата на администрацията, която е в приоритета на дейностите, с които се занимава институцията, защото лошата администрация безспорно създава нечестна, непредсказуема, непрозрачна среда, която създава предпоставки за разгръщане на корупционни прояви. Тя също така лишава гражданите от качествени услуги, като ги кара да плащат цената на „платения подкуп“ чрез по-високи цени, но в крайна сметка по-ниско качество.

Инструмент срещу лошата администрация омбудсманът има чрез препоръките, които отправя до администрации от централно до местно ниво. През 2016 г. институцията е изпратила 840 препоръки, като според нашата статистика – всяка втора препоръка е била приета. Мисля, че през 2017 -та ще надхвърлим това число, защото само от началото на т.г. в институцията са постъпили над 11 000 жалби.

Друго средство, друга възможност, друг инструмент на омбудсмана за осъществяване на антикорупционните ни функции, е ролята на медиатор между гражданите и между управляващите. Когато един проблем бъде решен доброволно, със съгласието и с участието на двете страни, в условията на законосъобразност, това е една възможност да бъдат избегнати и осуетени всякакви прокорупционни нагласи и очаквания.

Друга възможност, която има институцията за противодействие на корупционни прояви е т. нар. право на „косвена законодателна инициатива“, която омбудсманът има.

Корупцията, облечена в закон, в правна норма, е сред най-коварните и неморални форми на корупция. За съжаление, подобни правни норми, по един или друг начин, в годините са се „промъкнали“ в българското законодателство и образно казано „взривяват“ българските граждани. Затова те трябва да бъдат поправени. Това е една от функциите, с които се занимава омбудсманът.

Ще Ви дам примери – изключително неоправдано високите такси, които събираха частните съдебни изпълнители /ЧСИ/. Съвсем случайно, във времето преди няколко години, едно изречение от Тарифата за таксите на ЧСИ отпада, съвсем случайно, и по този начин двойно се увеличават таксите на ЧСИ. Защо – защото това е изречението, което казва, че таксата за опис се включва в крайната такса и вече ЧСИ два пъти събира една и съща такса за едно и също действие.

Слава богу, в резултат на законодателното предложение, което направих, и на усилията в рамките на повече от половин година, тези безобразия по отношение на свръхправомощията на ЧСИ бяха поправени и ограничени пред закона.

Но има и много случаи, в които не успявам да се преборя. Например – препоръките, които отправих към предния парламент за промени в Закона за управление на отпадъците. Там има текстове, които дават възможност на няколко фирми да се облагодетелстват с десетки милиони левове, за сметка на българските граждани. Става дума за т. нар. „еко такси“, които се заплащат след първоначална регистрация на автомобил, и за които гражданинът си мисли, че ги плаща като средства на държавата. Но това не е така. С този проблем не съм се справила, но той е в дневния ред на институцията занапред.

Но това са много случаи, които по случаен начин влизат в законодателството и в подзаконовата нормативна база и създават благоприятна среда за корупция.

Трябва да призная обаче, че не само лошото законодателство е причина за широкото разпространение на корупцията. Даже, бих казала, по моето впечатление по-скоро, причина за това е лошото изпълнение, неспазването на законите и най-вече липсата на институционален контрол. Но също така за високото ниво на разпространение на корупцията в България способстват и патриархалната култура, толерантността, която имаме към всякакви корупционни прояви, към непотизма, покровителството и протекцията на близки и роднини, смесването на публичното с частното, поглед върху управлението на институциите, едва ли не, като управление на семейни фирми.

До мен като омбудсман често пристигат различни сигнали и за конфликт на интереси, и за непрозрачно използване на публични пари, които се отнасят

наистина до суми в особено големи размери. Но има и други сигнали, които не се отнасят за големи суми, но които са свързани с работата на мудната и неработеща администрация, с преписки, които отлежават с години, вероятно в очакване на „друг вид мотивация“.

Като омбудсман трябва да кажа, че за мен няма „дребна“ и „едра“ корупция. И „дребната“ и „едрата“ по един и същи начин абсолютно се отразяват върху правата на българските граждани. На първо място, разбира се, върху техните икономически и социални права, защото корупцията отнема милиони, които биха могли да бъдат изразходвани за здравеопазване, за социално подпомагане, за образование, за решаване на редица важни за обществото проблеми. Но също така, тя има тежки последици и върху гражданските, политическите, културните права на гражданите, защото хората престават да вярват, че държавата е на тяхна страна, чувството за липса на перспектива, чувството за социална несигурност във всички случаи при високи нива на корупция се засилва и даже според авторитетни международни организации индексът за усещане на корупцията е обратно пропорционален на индекса за щастие във всяка една държава и на всеки един народ, справка - България.

И тъй като освен, че за мен като омбудсман няма „дребна“ и „едра“ корупция, няма и по-малко важни и повече важни човешки права, така че към правата, които корупцията нарушава трябва да добавим правото на здравословна среда, правото на образование, правото на личен живот, свободата на изразяване, а в някои случаи дори и правото на живот.

Какво имам предвид? Полицаят, който взема подкуп, за да пусне нарушител на правилата на движение за превишена скорост, за алкохол, или за нещо друго, може би пуска един шофьор, който ще удари човек на пешеходна пътека. Или медицинският екип, който отказва да оперира, защото не му е платено – застрашава живота на неговия пациент. А ако се замислим и преподавателят по медицина, който взема подкуп от студент обрича неговите бъдеще пациенти на некачествено здравно обслужване.

Така че няма по-малки и по-големи прояви на корупция, тъй като с подобни сюжети изобилстват и жалбите, с които съм заливана всеки ден, и случаите, които Вие със сигурност сте срещали и се сблъсквате всеки ден във Вашето ежедневие.

Именно тези сюжети на „дребна“ и на „едра“ корупция са в основата на толкова изостреното, на толкова болезненото чувство за липса на справедливост на българските граждани.

От друга страна, ако се върна отново на това, с което започнах в началото - за случаите, които са широко отразени в публичното пространство, различни случаи на конфликт на интереси, на непотизъм, в които са замесени различни лица на местно и на централно ниво, от различни цветове. Ако се замислим, всички тези случаи не бяха разкрити от нито един от

антикорупционните органи в държавата, тези случаи бяха извадени на преден план от медиите. Като образно казано, медиите бяха обвинени, едва ли не, че извършват „мокри поръчки“. В част от случаите нямаше никаква реакция и отказ от реакция, в други случаи действието на уличените лица беше представено като един морален акт. Аз виждам, че именно подобно поведение внушава на хората, че връзкаството, уреждачеството, шуробаджанашината, са нещо нормално за управлението, са нещо нормално за административните практики. Затова българите реално обръгват за проявите на корупция и започват със сигурност да си мислят, че тя, едва ли не, е нещо нормално, че всичко това, с което се свързват, е нещо нормално в нашето ежедневие. И именно през това усещане аз разбирам моята мисия на омбудсман. Мисията ми да бия камбаната, да будя съвестта и да вдъхвам на хората увереност, да ги мотивирам за съпротива, защото с това не трябва да се свиква. Надявам се, че другите институции също ще се включат в този процес. В крайна сметка обществото е това, което сме ние, и от нас, от гражданската активност на българските граждани, зависи общественият договор да бъде укрепен и в крайна сметка да бъде очовечен.

Благодаря Ви за вниманието!