



Фондация РискМонитор

**2011**

ГРАЖДАНСКА КОНФИСКАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ  
(2005–2010)

**18**



**ГРАЖДАНСКА КОНФИСКАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ  
(2005–2010)**

Фондация **RiskMonitor**

Стойчо П. Стойчев  
Георги Петрунов  
Александър Велев  
Мирела Веселинова

**Гражданска конфискация в България (2005–2010)**

**Автори:** Стойчо П. Стойчев, Георги Петрунов, Александър Велев, Мирела Веселинова

Фондация **РискМонитор** ©

София, 2011, ISBN 978-954-2914-07-5

Фондация **РискМонитор**

България, София 1000, бул. Цар Освободител 29

ел. поща: [riskmonitorinfo@gmail.com](mailto:riskmonitorinfo@gmail.com)

<http://www.riskmonitor.bg/>



Настоящата публикация се осъществява с подкрепата на Институт „Отворено общество“ – София. Изложените в нея мнения и позиции принадлежат единствено на авторите на този материал. Те по никакъв начин не могат да се приемат за израз на мнения и позиции на донорските организации.

РЕЗЮМЕ.....	6
УВОД.....	9
НЕОБХОДИМОСТ ОТ СПЕЦИАЛЕН ЗАКОН ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО .....	10
СТРУКТУРА НА КОМИСИЯТА.....	12
ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ .....	13
ОТЧЕТНОСТ НА КУИППД.....	16
ИНТЕРНЕТ СТРАНИЦА.....	17
РАБОТА НА КОМИСИЯТА (2006–2010) .....	18
ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА С ДРУГИ ИНСТИТУЦИИ .....	24
МЕТОД ЗА ОЦЕНКА НА ИМУЩЕСТВОТО .....	25
СЪДЕБНА ПРАКТИКА .....	27
УПРАВЛЕНИЕ НА ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО .....	29
ПРИХОДИ И РАЗХОДИ НА КОМИСИЯТА .....	30
ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ЗЛОУПОТРЕБА .....	31
КОНТРОЛ.....	33
ПУБЛИЧНИЯТ ОБРАЗ НА КОМИСИЯТА .....	35



# ГРАЖДАНСКА КОНФИСКАЦИЯ В БЪЛГАРИЯ (2005–2010)

---

## Резюме

Настоящият доклад обобщава резултатите от наблюдението върху дейността на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД), осъществено от Фондация „РискМонитор“ в рамките на проект, финансиран от Институт „Отворено общество“ – София. Целта на наблюдението е да открие положителните и отрицателните аспекти на дейността на Комисията през първите пет години от нейното функциониране и да предложи възможности за оптимизация в контекста на текущия политически дебат за законодателни промени в това направление.

Създаването на специален закон и комисия за установяването на имущество, придобито от престъпна дейност, през 2005 г. бързо води до увеличаване на производствата за отнемане на имущество в полза на гържавата. Само за първите две години от своята дейност Комисията внася в съда с почти 50% повече дела от внесените от прокуратурата по Закона за собствеността на гражданите в периода 1997–2005 г. Въпреки този ръст в броя на производствата в последните пет години работата на Комисията и процеса по отнемане на имущество придобито от престъпна дейност въобще са изпълнени с трудности.

В хода на наблюдението екипът на РискМонитор установи, че Комисията изпитва сериозни затруднения по отношение на ресурсната си обезпеченост. Едно от тях е високоинтензивното текучество на персонала, което сериозно разстройва механизма на функциониране на Комисията. Тя изпитва и недостиг на финансови средства, особено в годините на бюджетни ограничения, свързани с икономическата криза. Като следствие от първите две, но и от известна недалновидност, в Комисията липсва система за адекватна обработка на огромните масиви с информация, с които борава. Съществуват и диспропорции в разпределението на натоварването между териториалните дирекции. Това неизбежно дава негативно отражение върху ефективността на Комисията.

Наличието на тези предпоставки логично води след себе си още неблагоприятни последици. Най-съществените от тях са липсата на единна методология за оценка на разследваното имущество и прекомерната зависимост на Комисията от външни експерти при изготвянето на оценките. В резултат на това възниква низ от съществени разминавания между експертизите, които поръчва Комисията (обикновено завишени), и тези, възложени от съда. Завишаването на оценките на запорираното имущество се използва в годишните доклади на Комисията за създаване на нереална представа по отношение на резултатите от нейната дейност. Същевременно заплащането на външни експерти се превръща в много сериозен разход за данъкоплатците.

През последните пет години работата на Комисията е възпрепятствана и от противоречивата съдебна практика по внесените от нея дела, свързана главно с търсенето на причинно-следствена връзка меж-



ду извършеното от лицето престъпление и придобитото имущество. Неяснотите в закона довеждат до ситуации, в които различни отдели, а понякога дори различни състави на едно и също отделение, тълкуват закона разнопосочно в това отношение.

Съществен проблем пред гражданската конфискация изобщо е и неефективното управление на отнетото имущество. Често то бива умишлено или неумишлено увреждано в процеса на производството или след него поради неадекватни мерки по неговото опазване. Това на практика го прави непродаваемо и в много случаи неизползваемо. Въпреки че основна цел на гражданската конфискация е лишаването на престъпниците от ресурси за извършване на престъпната им дейност, а не само пълненето на държавната хазна, то съществуването на практически държавно имущество не може да се толерира.

Проблеми на практика създава и липсващият публичен контрол върху дейността на Комисията. Тя се състои от петима души и се съставя на квотен принцип от представители на Народното събрание, премиера и президента в съотношение 3:1:1, като представителят на премиера е винаги и неин председател. Този модел на конструиране предполага слаба отговорност, прекомерна зависимост от министър-председателя, липса на отчетност и в крайна сметка слаба ефективност. Парламентарният контрол се осъществява общо от Народното събрание и не е институционализиран в рамките на специална комисия или подкомисия. По тази причина КУИППД попада в ползрението на парламента само по повод на скандали, станали публично достояние чрез медиите, което е и една от основните причини за липсата на отчетлив и ясно разпознаваем публичен образ.

За да бъдат преодолени посочените дефицити в работа на Комисията е необходимо, успоредно с процеса на преосмисляне на гражданската конфискация в България, да се вземат мерки за нейната оптимизация. В тази връзка екипът, осъществил наблюдението, прави следните препоръки:

1. Да се гарантира независимостта на Комисията, като се предвиди изборът ѝ от Народното събрание (по модела на Сметната палата) и се определи механизъм за отзоваването ѝ при сваляне на доверието от страна на НС;
2. Да бъде оправомощена Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред към Народното събрание да осъществява текущ парламентарен контрол по модела на Комисията за контрол на ДАНС;
3. Да се реструктурира Комисията като броят на териториалните дирекции бъде сведен до три;
4. Да се систематизира съхраняването и обработката на информацията, като аналитичната и отчетната дейност се обособи в отделна дирекция с експерти по създаването и обработка на информационни масиви;
5. Да бъде разработена единна методология за оценка на имуществото и експертизите да се извършват основно от щатни служители на Комисията;

6. Да се оценява придобитото имущество по пазарни цени към момента на придобиването му;

7. Да се създаде специален междуведомствен съвет за управлението на отнетото имущество, включващ представители на Комисията, Министерството на финансите, НАП и БНБ;

8. Да се реши проблемът с разнопосочната съдебна практика по отношение на причинно-следствената връзка между извършеното престъпление и имуществото на осъденото лице;

9. Да се вземат мерки за повишаване на мотивацията и квалификацията на персонала, като например:

- в закона да се запише изрично, че прослуженото време в Комисията се признава за юридически стаж за служителите с юридическо образование;
- работещите в специализираната администрация да получат статут на държавни служители;

10. Да се развива публичен образ на Комисията като орган на правоохранителната система, а не като търговско предприятие в режим на самоиздръжка;

11. Да се обяснява ясно каква е дейността на Комисията и да не ѝ се приписват функции, каквито тя по закон няма.

## Увод

С приемането на Закона за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД) през 2005 г. се създаде специален държавен орган за неговото приложение – Комисия за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност (КУИППД). Настоящият доклад обобщава основните изводи от гражданския мониторинг на КУИППД и приложението на ЗОПДИППД през първия и началото на втория мандат на Комисията, осъществен в периода май 2010 – май 2011 г. от екип на фондация РискМонитор. Финализирането на мониторинговото изследване съвпада с обсъждането на съществени промени в ЗОПДИППД. По тази причина докладът има за цел да предложи допълнителна информация, изведена от досегашната практика на Комисията, с която да очертае някои от най-важните проблеми в нейната работа и да предложи възможности за тяхното преодоляване с промените, които ще бъдат направени в закона.

Разширяването на приложното поле на ЗОПДИППД се подкрепя от всички евроатлантически партньори на България, които използват всяка публична изява, за да подчертаят важността на действията в тази посока. Убедеността им в това е толкова силна, че приемането на промените се превръща на практика в основно външнополитическо предизвикателство пред страната. Ярък пример в това отношение са редицата изявления на настоящия посланик на САЩ в България, фокусирани върху първостепенната необходимост от приемането на промени, които да подобрят ефикасността на законодателството, регламентиращо гражданската конфискация.

Екипът, осъществил изследването, поднася своята искрена благодарност на членовете на КУИППД и нейните служители, които го подкрепиха и предоставиха цялата информация, с която разполагаха. С тези свои действия те демонстрираха желание да спомогнат за развитието на Комисията и да подобрят нейната работа.

## Необходимост от специален закон за отнемане на имущество

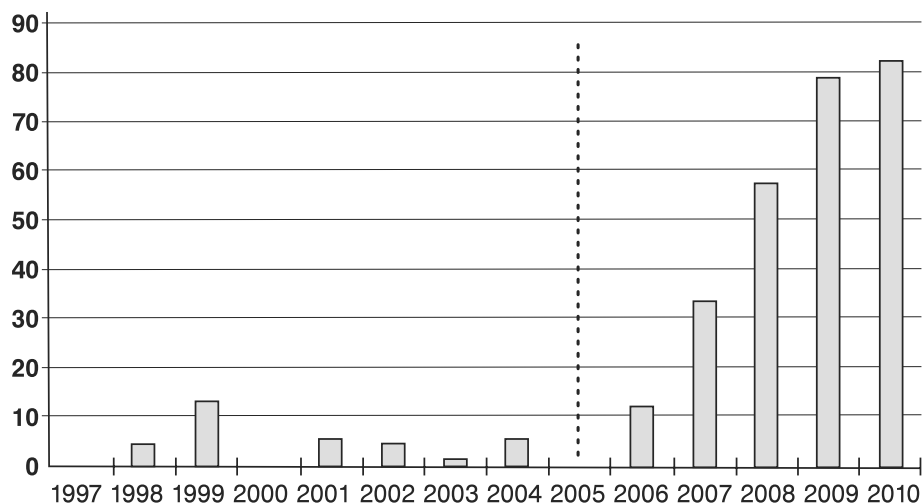
Много често в публичното пространство се изтъква, че съществуването на специален закон за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, е ненужно, понеже отмененият Закон за собствеността на гражданите (ЗСГ) е бил в състояние да регламентира адекватно това отнемане. ЗСГ предвижда гражданска процедура за конфискация на имущество, придобито чрез нетрудови доходи. Привържениците на ЗСГ са склонни да твърдят, че законът е бил добър от гледна точка на ефективното му прилагане и с малки усъвършенствания би могъл да се превърне в солидна база за ефективно отнемане на имущество с престъпен произход. Статистическите данни за прилагането на ЗСГ обаче опровергават тези твърдения. В Таблица 1. е представен броят на внесените от Прокуратурата на Република България актове по ЗСГ до отмяната му през 2005 г. и броят на внесените в съда производства от КУИППД. Данните са графично онагледени във Фигура 1.

Таблица 1. Брой внесени в съда актове по ЗСГ и по ЗОПДИППД

година	ЗСГ	ЗОПДИППД
1997	0	
1998	4	
1999	13	
2000	-	
2001	5	
2002	4	
2003	1	
2004	5	
2005	0	
2006		12
2007		33
2008		57
2009		79
2010		82

Източник: Прокуратура на РБ и КУИППД

Фигура 1. Увеличение на актовете с приемането на ЗОПДИППД



Сравнението на данните за внесените актове по двата закона недвусмислено показва, че ЗСГ почти не се е прилагал през годините от 1997 до 2005. С приемане на ЗОПДИППД броят на производствата нараства. Това потвърждава необходимостта от подобно специализирано законодателство.

ЗОПДИППД има много силен ефект и от гледна точка на превенцията. Гражданската конфискация като допълнителен инструмент за противодействие на мръсните пари редуцира облагите за престъпниците от престъпната им дейност. Това от своя страна минимизира тяхната мотивация за въвлечане в организираната престъпност и носи дългосрочни ползи на обществото. Възможностите на наказателния процес в това отношение често се оказват твърде ограничени, защото не допускат използването на някои ефективни инструменти като обръщането на тежестта на доказване например. По тази причина през последните две десетилетия все повече гържави развиват граждански процедури, за да преодолеят този дефицит. България е също част от тази тенденция и вече притежава известен опит, на чиято база би могла да развие по-ефективни политики за борба с организираната престъпност и корупцията.

## Структура на Комисията

Комисията се състои от петима души, сред които председател и заместник-председател. Процедурата по тяхното назначаване е уредена в ЗОПДИППД. Председателят се назначава от министър-председателя на Република България. Заместник-председателят ѝ и двама от членовете се избират от Народното събрание. Петият член се назначава от президента. В своята дейност Комисията се подпомага от администрация, базирана в София. КУИППД има и териториални звена в страната, които са със статут на териториални дирекции.

Комисията взема следните видове решения:

- за образуване на производство за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност;
- за внасяне в съда на мотивирано искане за налагане на обезпечителни мерки;
- за внасяне в съда на мотивирано искане за отнемане в полза на гържавата на имущество, придобито от престъпна дейност;
- за назначаване на директорите на териториалните дирекции;
- за назначаване на инспектори в териториалните дирекции по предложение на техните директори.

Териториалните дирекции от своя страна извършват проверки и събират доказателства за установяване на произхода и местонахождението на имущество, за което има данни, че е придобито пряко или косвено от престъпна дейност. Законът дава право на органите на Комисията да изискват съдействие и сведения от всички гържавни и общински структури. Предоставянето на изискваната информация не може да бъде отказано или ограничено по съображения за служебна или търговска тайна. Законът предвижда проверките да не продължават повече от 10 месеца. Решението за образуване на производство за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, не подлежи на връчване и не може да бъде обжалвано.

В правомощията на Комисията и нейните териториални подразделения (чл. 17 ал.1 от ЗОПДИППД) е да изискат от проверяваното лице декларация за притежаваните от него и неговото семейство движими и недвижими вещи, ценни книжа, банкови сметки, авоари, дялове в търговски дружества и др. Лицето е длъжно да представи писмена декларацията в 14-дневен срок. Служителите на Комисията имат право да поискат снемане на банковата тайна относно проверяваното лице и неговото семейство, както и тайната по чл. 35, ал. 1 от Закона за пазарите на финансови инструменти и чл. 133 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа. Член 17 ал. 3 дава право декларация по ал. 1 да се изиска и от третите лица, които са придобили имущество от проверяваното лице, и за които има данни, че са знаели за престъпния му произход, както и от лицата, за които има данни, че са придобили на свое име имущество със средства на проверяваното лице. Важна от гледна точка на възможността за действие на Комисията е ал. 5 от чл. 17, според която, ако проверяваното лице не представи декларация, подаде непълна декларация или откаже да подаде декларация, до доказване на противното се предполага, че имуществото, което не е декларирано, е придобито от престъпна дейност.

## Човешки ресурси

Съгласно чл. 19 ал. 1 от Правилника за устройството и дейността на КУИППД (ПУДКУИППД) численият състав на Комисията и нейната администрация се състои от 294 души. Според изискванията на Закона в Комисията и нейните териториални погразделения могат да бъдат назначавани служители с висше икономическо или юридическо образование. Но от справка, извършена в Отдел „Човешки ресурси“ (ОЧР) по време на изследването, както и от годишните доклади на Комисията, става видно, че списъчният състав не е надминавал 200 души средно годишно. Като изключим първата година от създаването на Комисията, става ясно, че тя работи с едва 2/3 от предвидения персонал от началото на пълноценното си функциониране. Прави впечатление, че за периода 2007–2010 г. съставът на администрацията се е увеличил с едва около 20% спрямо общия брой служители, назначени през първата пълна календарна година от дейността на Комисията – 5 члена и 160 души администрация към декември 2006 г.

В хода на наблюдението направихме опит да установим причините за разликата в предвидения и съответно назначен персонал. За целта проведохме интервюта с представители на Комисията и анализирахме статистическите данни, представени от Отдел „Човешки ресурси“. От събраната информация става ясно, че текучеството на персонала представлява сериозен проблем за ефективната работа на Комисията. Напразно се изразходват време, средства и усилия за обучение и въвеждане в спецификата на работата на служители, които бързо напускат впоследствие. Същевременно честата смяна на експертите в Комисията се отразява негативно на нейната работа, на събираната информация, на начина, по който може да се използва тя, и т.н.

На базата на информацията, предоставена от ОЧР, става видно, че най-сериозен е отливът на служители през 2007 г. Тогава, още в рамките на първата година и половина от назначението си, напускат около 20% от служителите. Стръскащото е, че 3/4 от тях са инспектори, които изпълняват съществени функции съгласно ЗОПДИППД. Същата тенденция се наблюдава и през следващата година, макар и в по-малка степен. Рязък спад в текучеството се наблюдава през календарната 2009 г., когато Комисията напускат само двама души. През 2010 г. текучеството отново нараства, като достига 12% от състава на администрацията.

От интервюта с представители на Комисията станаха ясни някои от основните причини за напускането на инспекторите. Най-съществената от тях е разминаването на първоначалните очаквания по отношение на натоварването им с реалното количество работа, която трябва да вършат. Съществен елемент от този проблем е задължението на част от инспекторите да водят дела в съдебната зала от името на Комисията. Липсата на достатъчно опит във воденето на съдебни дела създава голяма доза дискомфорт у инспекторите, особено когато се изправят срещу умели защитници с дългогодишен адвокатски стаж, който съществено ги мотивира да напускат Комисията. Друга основна причина за отлива на инспектори (конкретно на тези

с юридическо образование) е фактът, че в ЗОПДИППД не е записано изрично, че работата в КУИППД се признава за юридически стаж. Има случаи, в които работата на бивши служители в Комисията не се признава за юридически стаж от новите им работодатели. Налице са и няколко случая на прекратяване на договорите от страна на Комисията след изтичане на изпитателния срок. Срещат се и прекратявания на договори поради несправяне с работата, но те са единични случаи и са в рамките на допустимото за администрация с такъв обем.

Освен текучеството за незапълването на пълния щат, предвиден в ПУДКУИППД, съществуват още две основни причини. Първата се корени във факта, че служителите в Комисията не се ползват със статут на държавни служители, което прави работата в такова ведомство по-малко привлекателна в сравнение с други структури на правоохранителната система, съдебната власт и държавната администрация. Този факт плюс високите изисквания на Комисията и спецификата на работа на нейната администрация са се превърнали в сериозен проблем пред попълването на щата. По всяка вероятност този проблем ще носи негативи и в бъдеще.

Втората причина според представители на КУИППД е липсата на достатъчно средства в годишния бюджет на Комисията, което не позволява запълването на предвидения обем административни позиции и предпоставя ниско ниво на заплащане. Последното допълнително демотибира служителите и отблъсква потенциалните квалифицирани кандидати за работа в Комисията. Този недостиг се откроява и в годишните доклади на Комисията за последните 3 години. В същото време трябва да се има предвид, че издръжката за заплати, осигуровки и допълнителни възнаграждения възлиза между 70% и 80% от цялата годишна издръжка на Комисията, което означава, че проблемът с недостига на финансиране засяга всички аспекти от дейността на Комисията.

Предвид изложеното можем да изведем няколко заключения.

Първо – Комисията изпитва сериозни кадрови затруднения вследствие на високото текучество на персонала, най-вече на ниво инспектори. Това, в допълнение към недостига на финансови средства, представлява пречка пред пълноценното изпълнение на функциите на Комисията. Степента на кадрови обезпеченост (около 2/3) дава основание да предположим, че Комисията работи на 2/3 от предвидения капацитет.

Второ – броят на заетите длъжности в администрацията не се променя в резултат на бюджетните съкращения в страната, наложени от икономическата криза и към момента остава същият спрямо периода на функциониране преди кризата. Следователно, макар и не оптимален, броят на служителите е достатъчно голям, за да позволи нормалното изпълнение на функциите на Комисията.

Нашето предложение е в бъдещите години да не се търси задължително запълване на предвидения щат по правилник, а да се назначават ключови, висококвалифицирани експерти, които да повишат ефективността на Комисията, както и да се влагат средства в повишаване на квалификацията на заетите служители. Практически пример за основателността на това предложение е съществуващата липса на



експертиза по отношение на систематизацията и обработката на огромните масиви с информация, с които борава КУИППД. От разговори с представители на Комисията (бивши и настоящи) става ясно, че информацията се събира на парче за всеки конкретен случай и то по начин, произволно избран от съответния служител, без наличието на ясно разписана процедура. Това директно води до липса на знание за процесите в Комисията от самите нейни членове. Комисията не разполага с консолидирана електронна база данни, което силно затруднява събирането на информация и на практика прави невъзможен адекватния ѝ анализ. Това от своя страна силно затруднява работата на експертите. За да се преодолее този дефицит, е необходимо Комисията да наеме експерт, който да разработи необходимата инфраструктура и да спомогне за институционализацията на събирането и обработката на данните.

От основно значение за бъдещето развитие на администрацията на КУИППД е изясняването на статута на юридическите кадри и признаването на прослуженото време в Комисията за юридически стаж. Въвеждането на статут на държавни служители за цялата или част от администрацията на КУИППД е друга ключова стъпка в развитието на нейния административен капацитет.

## Отчетност на КУИППД

Комисията представя резултатите от своята дейност в редовни годишни доклади. Качеството на докладите расте с всяка изминала година, като те включват все повече информация. Това е положителна, но същевременно крайно недостатъчна тенденция. Особено внимание заслужава начинът, по който се подбира и поднася информацията, включвана в докладите. Това много често се прави така, че да преувеличи (а понякога и да манипулира) положителните постижения на Комисията. По подобие на филма „Кит“ от близкото минало сякаш всяко звено в Комисията се опитва да хиперболизира резултатите от своята работа и те нарастват експоненциално с всяко по-високо ниво, достигайки до самия връх на организацията.

Анализът на годишните доклади на Комисията показва няколко често използвани техники за манипулация. Обикновено се представя информация за обезпечено имущество, която звучи внушително, но на практика, както ще покажем в следващите части от настоящия доклад, се различава в пъти от реалната стойност на отнетото имущество. Друг често използван метод за манипулация е представянето на информация само за спечелените от Комисията дела, но не и за изгубените и то само на инстанциите, в които балансът е в нейна полза. В този смисъл докладите повече скриват, отколкото показват. Същевременно годишните доклади на Комисията се приемат от Народното събрание. На практика актът по приемане на доклада представлява, освен оценка за работата на Комисията, потвърждение на отчетените в него резултати, които, както вече посочихме, са доста спорни. За да се избегне подобно легитимиране на изкуствено завишени числа, е необходимо да се въведе задължителен модел за докладването на количествени и качествени данни, които Комисията да следва, без да тълкува или окрупнява. Този модел ще позволи на Народното събрание да прави адекватни заключения и оценки за работата на КУИППД.

## Интернет страница

Комисията разполага с интернет страница още от самото начало на своето съществуване, в която са публикувани структурата на Комисията, малък брой нормативни документи, годишните доклади, обяви за обществени поръчки и конкурси за свободни позиции, годишните бюджети и връзки към страниците на други институции. Отделено е и място за периодично представяне на информация за медийни публикации и решения на Комисията. Съдържанието на страницата може да се определи като бедно, а структурата не търпи развитие през годините. Съдържанието не се актуализира редовно и своевременно.

Единствената част от страницата, която се актуализира сравнително често, веднъж на 1–2 седмици, е рубриката „Актуално“, в която място намира основно информация за наложени обезпечителни мерки и внесени в съда искове за отнемане, резюмета на съдебните решения по делата на Комисията, както и решения на самата Комисия. Тази активност обаче не е свързана с положителни резултати, дори напротив. Публикуваната информация съдържа имена на конкретни хора и описание на тяхното имущество, обект на действия от страна на Комисията, срещу които все още не е произнесена присъда. Въпреки че решенията на съда за отнемане на имущество в полза на държавата са явни и се публикуват и от самите съдилища, то това не е така при обезпечителните мерки и делата, по които не е произнесено решение. Учудващо е защо подобна информация се публикува в интернет при положение, че е лична и следва да бъде защитена. По този начин в стремежа си да гради публичен образ на ефективно действаща структура Комисията накърнява правата на обектите на своята дейност. Страницата на Комисията трябва да предоставя полезна за обществото информация, да представя нейната основна дейност и резултатите от нея, без обаче да нарушава правата на гражданите.

## Работа на Комисията (2006–2010)

Настоящата част от доклада е посветена на свършеното от Комисията през първите пет години от нейната работа.

В териториалните дирекции (ТД) на Комисията постъпват два типа уведомления. Първият тип обхваща уведомленията за извършена престъпна дейност по чл. 3, ал. 1 от ЗОПДИППД с влязла в сила присъда за период от 5 години преди влизането в сила на закона. Вторият тип уведомления засяга текущите случаи на престъпна дейност по чл. 3, ал. 1 от ЗОПДИППД след влизането на закона в сила.

Уведомленията от първия тип създават огромни трудности за ефективното функциониране на Комисията още при нейното сформирание. Следвайки стриктно изискванията на чл. 5, ал. 2 от преходните и заключителни разпоредби (ПЗР) на ЗОПДИППД, съдилищата изпращат до териториалните дирекции на Комисията уведомления за всички влезли в сила присъди през преходните 5 години, много голямата част от които – оправдателни. Така териториалните дирекции са изправени пред огромно количество информация, по която трябва да започнат преписки, които да бъдат прекратени незабавно след това. През 2006 г. в отделните ТД постъпват общо 38 947 уведомления, от които 26 596 от съдилищата по чл. 5, ал. 2 от ПЗР на ЗОПДИППД. От всички уведомления през 2006 г. са обработени 23 787, от които 15 329 са прекратени според изискванията на закона. По останалите 8458 уведомления са образувани предварителни проверки в ТД на постъпването или в ТД по компетентност. Броят на постъпилите уведомления се нормализира през следващите години, като постоянно намалява – 9320 за 2007г., 6955 за 2008 г., 5642 за 2009 г. и 5309 за 2010 г. (Таблица 2.).

Успоредно с намаляването на броя на постъпилите уведомления намалява и броят на прекратените преписки по смисъла на чл. 3, ал. 1 и §1, т. 2 от ПЗР на ЗОПДИППД (Таблица 2). Данните, представени от Комисията, обхващат периода 2006–2008 г. Към края на май 2011 г. данни за прекратените преписки за 2009 и 2010 не са налични. Същевременно броят на образуваните производства нараства през годините от 100 през 2006 г. до 177 през 2010 г. Подобрява се и съотношението между производствата и уведомленията – от 1 производство на приблизително 390 уведомления през 2006 г. до 1 производство на приблизително 30 уведомления през 2010 г. Същата тенденция се наблюдава и при отношението между образуваните проверки и производствата (Таблица 2.).

Таблица 2. Дейност на комисията по постъпили уведомления  
(2006-2010 г.)

година	2006	2007	2008	2009	2010	Общо
Постъпили уведомления	38947	9320	6955	5642	5309	66173
Прекратени – извън обхвата	13196	2135	1396	-	-	-
Прекратени – пог 60 хил. лева	2133	468	762	-	-	-
Прекратени – преквалифицирани	-	-	-	-	-	-
Общо прекратени	15329	2603	2158	-	-	-
Образувани проверки	8458	5969	3199	-	-	-
Образувани производства	100	109	126	155	177	667
Брой наложени обезпечения	35	51	122	155	160	523
Сума (в лв.) на наложените обезпечения	21 771 058	66 574 204	66 322 909	253 992 806	268 319 191	676 980 168
Брой на внесените дела за отнемане	12	33	57	79	82	263
Брой на уважените искове	-	-	-	4	8	12
Сума на уважените искове	-	-	-	677 198	7 466 188	8 143 386
Брой на отхвърлените искове	-	-	-	2	6	8

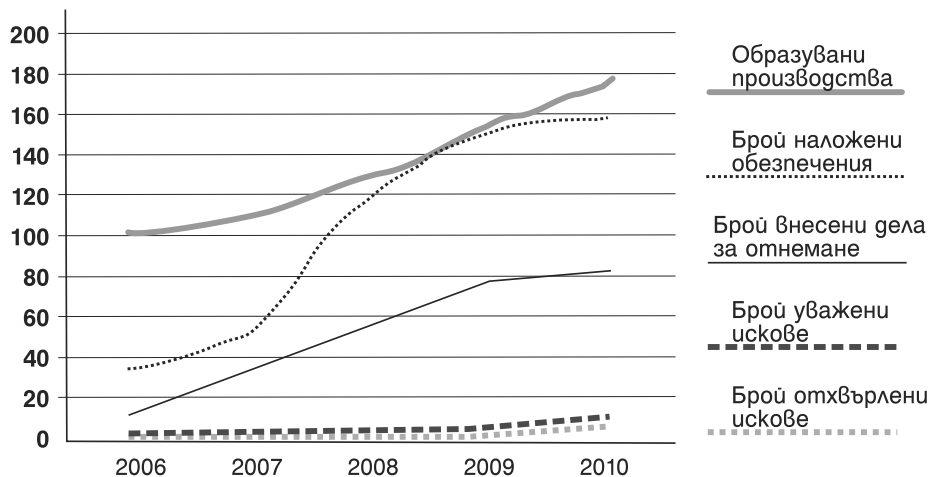
Източник: КУИППД

Броят на наложените обезпечителни мерки също нараства, като след 2007 г. почти достига този на образуваните производства. Това свидетелства за подобряване на качеството на работа на Комисията по отношение на производствата. Същевременно КУИППД започва да запорира имущество на все по-висока стойност. С изключение на 2008 г. когато средната сума на наложените обезпечителни мерки е малко над 540 хил. лв. (по-ниска от тази през 2006 г. – 622 хил. лв.), средната сума на обезпеченията нараства, като достига приблизително 1,7 млн. лв. през 2010 г.

Броят на внесените в съда искове за отнемане на имущество също нараства устойчиво през годините, като достига 82 дела през 2010 срещу 12 през 2006 г. Същевременно броят на внесените искове през годините е около наполовина по-малък от броя на наложените обезпечения. Това показва, че основен инструмент за работа на Комисията е налагането на обезпечителни мерки, с които блокира значителни средства (Фигура 2.). Това от една страна прави Комисията ефективен инструмент в борбата с организирана престъпност, защото намалява, макар и временно, ресурсите, с които уличените разполагат в хода на делата срещу тях. От друга страна този инструмент може да бъде използван за оказване на нерегламентиран натиск.

От гледна точка на окончателните резултати Комисията не се справя особено добре. На фона на 523 наложени обезпечителни мерки на обща стойност приблизително 677 млн. лв. или средно 1,3 млн. лв. за всяка мярка, уважените искове са едва 12 и то на обща стойност малко над 8,1 млн. лв. или средно 680 хил. лв. на иск. Дори ако приемем, че бавното придвижване на делата в съда е причината за малкия брой приключили дела, то съотношението спечелени/изгубени (12/8) показва, че има още какво да се желае. Същевременно фактът, че средната цена на уважените искове е два пъти по-ниска от средната цена на наложените обезпечения, показва, че Комисията е склонна да завишава оценките на имуществото или поне не успява да ги докаже по убедителен начин в съда. При всички положения е добре да се потърси съразмерност спрямо заповираното и отнеманото впоследствие имущество.

Фигура 2. Съотношение между обезпечителните мерки и отнеманията в полза на държавата (2006-2010 г.)



Наличните данни за постъпилите уведомления по териториални дирекции показват, че е необходима реорганизация в разпределението на работата, тъй като съществуват диспропорции в натоварването. От Фигура 3. става ясно, че дирекциите в Пловдив и Велико Търново са най-натоварени през последните 3 години. Броят на постъпилите уведомления в тези ТД през 2008 и 2009 г. е по-голям от броя на постъпилите уведомления в повечето други дирекции за целия тригодишен период. Впечатление прави сравнително ниското натоварване на ТД Варна. Данните показват, че ТД Видин, ТД София-област и ТД Благоевград са най-малко натоварени. Това означава, че броят на териториалните дирекции би могъл да бъде оптимизиран с обединяването на няколко ТД в една.

По-радикална крачка в посока оптимизация би било редуцирането на ТД до 3 чрез обединяването на ТД Видин, София-град, София-област и Благоевград в обща ТД Запад; ТД Велико Търново, Ловеч, Варна и Русе в обща ТД Север и ТД Бургас, Пловдив и Хасково в ТД Юг (подобно на модела на разделение на електроразпределителната мрежа). Подобно реструктуриране на териториалните дирекции би могло да се допълни със засилване на мобилността на инспекторите в София. По-високата мобилност ще позволи при нужда да се командирова необходимият брой

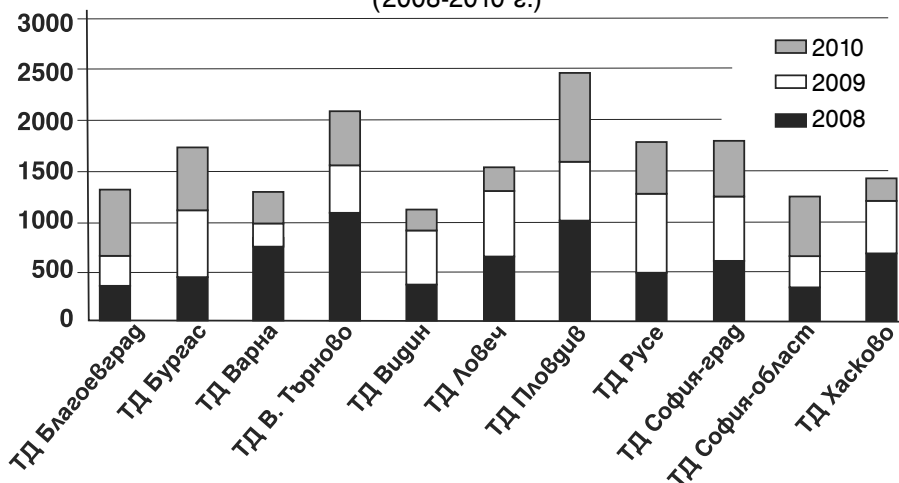
служители от централната дирекция в регионалните центрове, в които има недостиг на персонал в определени времеви периоди. Това би допринесло за увеличаването на гъвкавостта на Комисията на национално ниво и за възможността за съчетаване на нейната дейност с акциите на останалите органи, борещи се с престъпността в страната.

Таблица 3. Постъпили уведомления по териториални дирекции (2008-2010 г.)

ТД	2008	2009	2010	Общо
ТД Благоевград	370	304	650	1324
ТД Бургас	458	664	616	1738
ТД Варна	766	222	317	1305
ТД Велико Търново	1085	486	517	2088
ТД Вудин	391	523	231	1145
ТД Ловеч	680	626	229	1535
ТД Пловдив	1020	576	872	2468
ТД Русе	500	778	517	1795
ТД София – град	640	617	552	1809
ТД София – област	355	324	586	1265
ТД Хасково	690	522	222	1434
<b>Общо</b>	<b>6955</b>	<b>5642</b>	<b>5309</b>	<b>17906</b>

Източник: КУИППД

Фигура 3. Работа на териториалните дирекции по уведомления (2008-2010 г.)



Същевременно данните за образуваните производства по териториални дирекции показват, че дирекцията с най-голям брой постъпили уведомления – Пловдив, е образувала много малко производства (Фигура 4.). ТД Русе и ТД Хасково са също слабо активни, предвид броя на постъпилите уведомления. Данните за внесените дела по териториални дирекции допълват картината на диспропорционалността по отношение на натовареността и активността им (Фигура 5.).

Таблица 4. Образуванни производства по териториални дирекции  
(2007-2010 г.)

ТД	2007	2008	2009	2010	Общо
ТД Благоевград	9	7	11	28	55
ТД Бургас	14	10	26	19	69
ТД Варна	13	17	15	21	66
ТД Велико Търново	6	15	20	22	63
ТД Видин	4	7	8	10	29
ТД Ловеч	6	12	10	16	44
ТД Пловдив	10	8	11	8	37
ТД Русе	12	10	10	6	38
ТД София – град	17	26	29	24	96
ТД София – област	13	8	9	14	44
ТД Хасково	5	6	6	9	26
<b>Общо</b>	<b>109</b>	<b>126</b>	<b>155</b>	<b>177</b>	<b>567</b>

Източник: КУИППД

Фигура 4. Образуванни производства по териториални дирекции  
(2007-2010 г.)

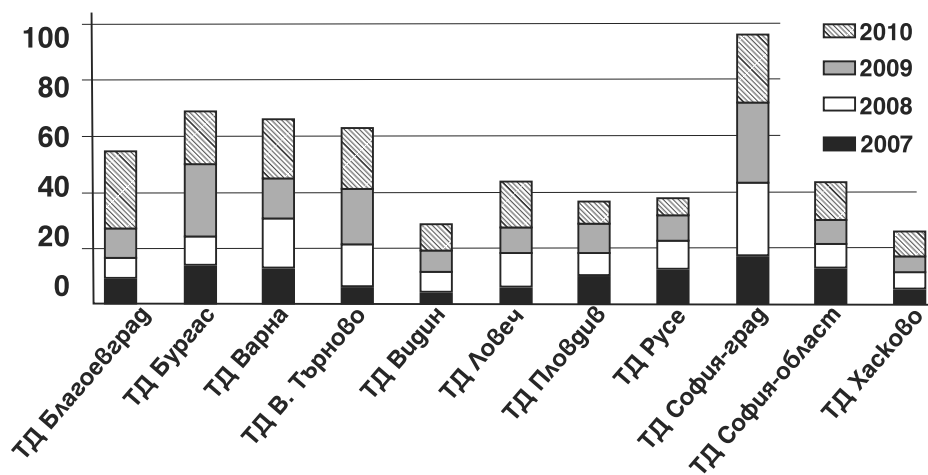


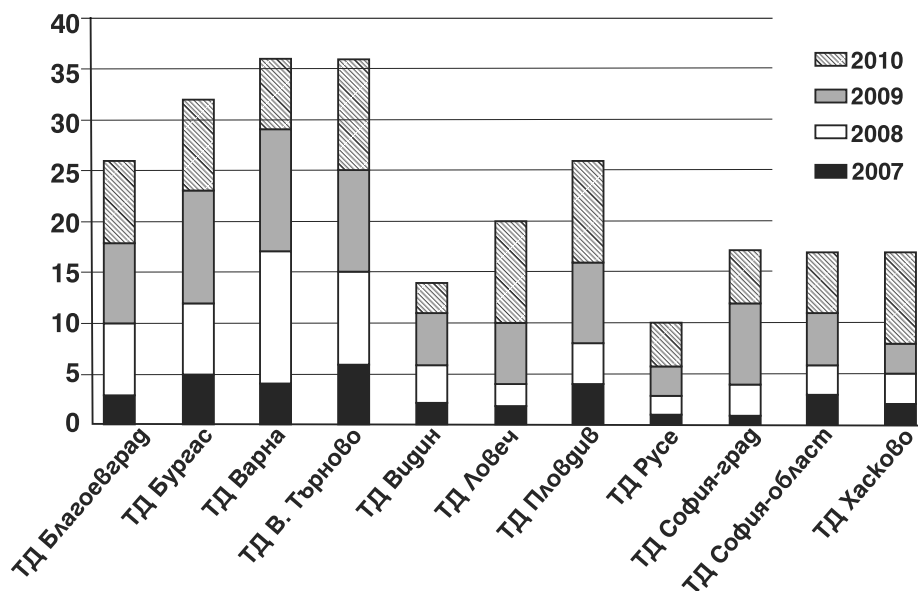


Таблица 5. Внесени дела по териториални дирекции  
(2008-2010 г.)

ТД	2007	2008	2009	2010	Общо
ТД Благоевград	3	7	8	8	26
ТД Бургас	5	7	11	9	32
ТД Варна	4	13	12	7	36
ТД Велико Търново	6	9	10	11	36
ТД Видин	2	4	5	3	14
ТД Ловеч	2	2	6	10	20
ТД Пловдив	4	4	8	10	26
ТД Русе	1	2	3	4	10
ТД София – град	1	3	8	5	17
ТД София – област	3	3	5	6	17
ТД Хасково	2	3	3	9	17
<b>Общо</b>	<b>33</b>	<b>57</b>	<b>79</b>	<b>82</b>	<b>251</b>

Източник: КУИПД

Фигура 5. Внесени дела по териториални дирекции  
(2007-2010 г.)



## Взаимоотношенията с други институции

В ЗОПДИППД е предвидено Комисията и органите за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, да получават с предимство информация от ДАНС, Агенцията за гържавна финансова инспекция, Сметната палата, Агенцията за приватизация, Агенцията за след-приватизационен контрол, Агенция „Митници“, Националната агенция за приходите, службите по вписванията, окръжните съдилища, които водят търговски регистри, и съответните служби на общинските и областните администрации. В годишния доклад на КУИППД не се отделя специално внимание на качеството на взаимодействието между Комисията с нейните териториални дирекции и изброените гържавни институции. То може да се оцени само косвено, по информация от приложенията към докладите, където са описани някои по-съществени решения на съда относно решения на КУИППД. От тази информация могат да се изведат заключения относно взаимодействието между Комисията и съдилищата. Тя обаче е представена по начин, който хвърля отговорността за неуспешните или забавени дела единствено върху съда, без да посочва пропуските в работата на органите на Комисията.

Сериозен проблем представлява липсата на достъп до информационните системи и регистри на други институции, който би улеснил съществено работата на Комисията. В тази връзка реализирането на единните информационни регистри и улесненият достъп до информация, предвидени в Националната стратегия за противодействие на изпирването на пари, са от изключително значение.

Би било добре КУИППД да работи в много по-тясна връзка с Министерството на финансите и особено с НАП и Агенция „Митници“. Това сътрудничество би могло да се изразява не само в съвместни действия и координация, но и в обмяна на експертиза и информация при изготвянето на оценките на имуществото. За да се случи това обаче, е необходимо желание за сътрудничество от страна на другите институции. В хода на наблюдението респондентите посочиха, че на Комисията е отказан ограничен и контролиран достъп до информационните масиви на всички институции, от които е поискала такъв. В резултат на това технологичното време за осъществяване на проверките се удължава неимоверно много, което води до загуба на ефективност.

Що се отнася до международното сътрудничество, от докладите на Комисията става ясно, че представителите ѝ вземат активно участие в международни прояви – семинари, конференции и проекти. Също така Комисията е член на международната мрежа от институции, специализирани в установяване на активи, придобити от престъпна дейност КАРИН. Отбелязана е и активната дейност по събиране на информация, поискана от партньорите в ЕС. Липсва обаче информация за степента, в която Комисията се възползва от възможността за международен обмен на данни. За по-точно отчитане на дейността в това отношение е необходимо да бъдат посочени случаите, в които КУИППД е получила информация в рамките на сътрудничеството си с външни структури.

## Метод за оценка на имуществото

Един от съществените проблеми, идентифициран в рамките на мониторинговото изследване, е липсата на единна методология за оценка на имуществото, обект на работата на КУИППД. В резултат на това оценките на имуществото при обезпечаване, при определяне на приблизителния размер на бъдещия иск на Комисията и на решението в някои случаи се разминават в пъти, което се вижда от данните, представени в Таблица 6.

Таблица 6. Влезли в сила решения, с които са уважени исквете на КУИППД

Номер	Цена на иска на КУИППД	Цена на имуществото, уважена от съда
1	389 634,97	104 157,25
2	2 829 251,32	282 925,32
3	178 565,75	187 265,75
4	102 850	102 850
5	71 777,91	71 777,91
6	80 855,53	80 855,53
7	174 148,99	182 860
8	118 298,91	118 298,91
9	261 157,31	278 385
10	1 719 073,50	1 719 073
11	255 570,65	234 570,75
12	4 022 630	3 433 974
13	458 000	458 000
14	187 287	187 287
15	117 388	33 352
16	329 770	116 706,25
17	107 019,60	107 019,60
18	756 747	421 971
19	196 900	196 900
20	247 888,55	247 888,55
21	832 462,27	810 502
22	2 357 883	1 006 595
23	460 907,92	460 907,92
24	81 161,15	104 292,00
<b>общо</b>	<b>16 337 229,33</b>	<b>10 526 443,74</b>

В таблицата са включени данни за стойността на имуществото на лицата, които към 20 април 2011 г. имат влязла в сила присъда. Разминаването между цените на исковете със стойността на реално отнетото имущество може да се дължи на много причини. Една от възможностите е Комисията да не е открила легални доходи на лицето при налагане на обезпечението и да смята, че голяма част от тях са от престъпен произход. Също така е възможно да не е открито цялото имущество или лицето да е посочило законен доход впоследствие. В част от случаите е възможно Комисията умишлено да завишава иска, за да завиши резултатността на своята работа и да поддържа непрекъснат растеж на годишна база. Както вече беше посочено, КУИППД посочва именно обезпеченията като резултат от своята работа. В повечето случаи най-удачният вариант е Комисията да оценява имуществото по пазарни цени към момента на придобиването му. Това обаче е нелека задача, която изисква единна и детайлно разписана методология, ограничаваща възможностите за субективизъм в оценката.

Успоредно с това събраната информация показва, че в огромната част от случаите Комисията използва външни експерти за оценяване на разследваното имущество. Това се превръща в сериозен разход за КУИППД поради големия брой експертизи, които се налага да бъдат извършвани рутинно. Същевременно при положение че много голяма част от експертите на Комисията са икономисти, не става ясно защо те не поемат изготвянето на експертизите, което ще струва в пъти по-малко, отколкото постоянното наемане на външни оценители. Наложително е Комисията да вземе мерки, с които или да повиши компетенциите на съществуващия персонал, или да назначи нови служители, които да съставят оценките поне по основните видове имущество, каквото са недвижимостите например. Не трябва да се пропуска обаче, че тази мярка би имала ефект, само ако предварително се разработи единна, работеща методология за оценка на имуществото.

До преди малко повече от година в КУИППД беше силно застъпена практиката да се наемат външни експерти за изготвяне на оценките на моторни превозни средства. За тази експертиза Комисията е заплащала между 15 и 30 лева за оценка на всяко МПС. Този проблем беше решен с купуването на каталога Шваке, с помощта на който инспекторите правят сами оценките и спестяват голямо количество пари на Комисията. Все пак още съществува проблемът с оценките на грузите видове имущество. Непрекъснатото наемане на външни експерти е не просто скъпа, но и неефективна практика. По време на съдебния процес съдът не взема предвид техните експертизи и ги назначава наново, защото те се явяват експерти на една от страните по делото, което създава допълнителни разходи на данъкоплатците.

## Съдебна практика

От изнесеното в годишният доклад за дейността на КУИППД и нейните териториални дирекции през 2010 г. става ясно, че съдебната практика има решаващо значение за резултатите от работата на органите за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност. Представената информация изтъква свършеното от Комисията, което в повечето случаи е забавено, отложено или отхвърлено от съдебните състави. Тоест представя се най-вече това, което извежда на преден план свършеното от Комисията, а не всички дела и това как са завършили те, като по този начин се прикриват неуспехите в работата на КУИППД.

От приложените в доклада данни за съдебните дела се вижда, че огромната част от тях не са приключили. Според данните за гражданските дела за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, заведени през 2006, 2007, 2008 и 2009 г., редица случаи остават незавършени. Данните сочат, че една много малка част от всички дела са с влезли в сила присъди. За 2006 г. – 2, за 2007 г. – 1, за 2008 г. – 5, за 2009 г. – 6. В същото време делата, които се обжалват, насрочени са за друга дата, отложени са или са оставени без движение съставляват значителна част от заведените граждански иски. Например през 2006 г. има 8 такива дела, през 2007 г. те са 27, през 2008 г. – 46, а през 2009 г. – 73. В процентно съотношение делата с влезли в сила решения на съда в полза на Комисията за периода 2006–2009 г. са близо 8% от заведените иски за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност. В същия период неприключилите дела са приблизително 88% от всички. В останалите 4% от случаите искът на КУИППД е отхвърлен от съда и решението не подлежи на обжалване.

Причините за големия дял на незавършените дела са разнообразни. В практиката както на първоинстанционните и второинстанционните съдилища, така и на Върховния касационен съд (ВКС) се наблюдават значителни противоречия. Основната част от случаите на противоречива практика са свързани с изискването за причинно-следствена връзка между извършеното от лицето престъпление и придобитото имущество. Тоест около изискването да се докаже недвусмислено, че имуществото, което се отнема, е придобито точно от престъпната дейност, за която лицето е осъдено. Различни отдели, а понякога дори различни състави на едно и също гражданско отделение на ВКС, правят различни тълкувания в своите решения. Нещо повече – в съдебната практика се открива случай, при който един съдебен състав в рамките само на месец отсъжда по различен начин относно изискването за причинно-следствена връзка. С Решение №671 от 9 ноември 2010 г. състав на 4-то гражданско отделение на ВКС решава, че не е необходима причинно-следствена връзка между престъпната дейност и придобиването на имуществото. В решението дори е отбелязано, че в противен случай ЗОПДИППД би бил безсмислен. Месец по-късно с Решение № 750 от 13 декември 2010 г. същият съдебен състав решава,

че е необходимо да съществува връзка между придобиването на имуществото с конкретно установената престъпна дейност.

Въпросът за необходимостта от наличието на причинно-следствена връзка между извършеното престъпление и придобитото имущество очевидно не намира еднозначен отговор в ЗОПДИППД. По тази причина е много важно да се приеме тълкувателно решение по въпроса, което да уеднакви съдебната практика. Необходимостта от подобно решение остава, независимо от приемането на нов закон, ако делата, започнали преди влизането му в сила, се довършват по реда на ЗОПДИППД.

Разнопосочна съдебна практика съществува и по отношение на съпоставянето на стойността на имуществото, което е придобито от лицето, и неговите доходи. Някои съдебни състави съпоставят общата стойност на придобитото през годините имущество и общия размер на получените за целия обследван период доходи. Други съпоставят доходите на лицето до момента на придобиване на конкретното имущество, което изглежда много по-подходящо, предвид философията на закона.

Друга област, в която се наблюдават проблеми, е незачитане на извършените експертизи и назначаване на нови. Стойността на имуществото се изчислява към момента на придобиване, което понякога се е случило с години назад и изисква сложна процедура за оценка. Поради тази причина много оценки се бавят. Причина за голяма част от отложените дела е именно изискването на допълнителни експертизи, които бавят завършването на процеса.

Проблем се наблюдава и в случаите на несеквестрируемост на имуществото на ответника. Затруднения произлизат и от краткия период от 1 месец, в рамките на който представителите на Комисията трябва да предявят иск. Често се иска удължаване на този срок, което не винаги се уважава от съда. Не са редки и случаите на забавяне на процеса поради отвод както на съдебния състав, така и на прокурорите. Пример, даден в доклада, е дело от 2008 г., за което дванадесет съдебни състава на Софийски градски съд са направили отвод. До днес все още процесът не е започнал. За да се преодолееят тези проблеми, е необходимо да се създаде облекчен ред за разглеждане на делата за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност.

## Управление на отнетото имущество

С влизането в сила на едно съдебно решение в полза на Комисията, възникват нови предизвикателства, свързани с управлението на конфискуваното гвжимо и недвижимо имущество, и най-вече с превръщането му в ликвидни средства. Стойността на имуществото, отнето в полза на държавата по ЗОПДИППД през 2010 година, възлиза на около 6,8 млн. лева по експертни оценки. В това число влизат 44 недвижими имота, 20 пътни превозни средства, суми по банкови депозити и разплащателни сметки в размер на 2948 лева. Присъдено е и отнемането на суми, получени от продажба на имущество в размер на 375 хил. лева, които обаче не са налични и не могат да бъдат директно конфискувани. Отнети са и дружествени дялове на обща стойност малко над 23 хил. лева. Реално влезлите в хазната средства от това имущество, според достъпната информация, са единствено отнетите суми по банкови сметки в размер на 2948 лева. Някои от конфискуваните пътни превозни средства са предоставени на държавната и общинските администрации. Това показва, че в държавната хазна влиза минимален дял от общата стойност по експертни оценки на отнетото имущество.

В много от случаите отнетите имоти са непродаваеми. Например по едно от делата е отнет в полза на държавата втори етаж от къща в ромския квартал на един български град. Оказва се, че евентуалният бъдещ собственик ще трябва да съжителства с предишните собственици, които обитават първия етаж. Това прави имота много трудно продаваем. В други случаи отнетото имущество в полза на държавата е предварително разграбено или разрушено.

Съществуват и случаи, в които държавата не успява да получи годно за използване имущество поради пропуски на самата КУИППД. Например, въпреки че ЗОПДИППД позволява на Комисията да извършва претърсения и изземвания, тя е пропуснала да обезпечи и поиска отнемане на машините и оборудването в една обществена пералня. Така в полза на държавата се отнема само сградата, от която впоследствие бившият собственик демонтира дори дограмата.

Поради нестопанисване или липса на контрол в редица случаи държавата получава негодно за ползване или продаване имущество. Едно от възможните решения на този проблем е създаването на съвет, който да взема решения относно управлението на отнетото имущество. Създаването на такъв орган е предвидено в планираните промени в ЗОПДИППД, както и в Първата национална стратегия за противодействие на изпирането на пари в Република България. Важно е да се създаде административна структура за управление на отнето имущество, която да се занимава с публичната продан на конфискувани активи от всички престъпления, а не само на отнетите от Комисията. Вземането на решения ще е в компетенциите на съвет, което ще даде възможност за по-добър контрол върху стопанисването на имуществото по време на обезпечението до влизането в сила на решение за отнемане, а след това ще позволи да се предприемат мерки за ефективното му управление, с което да се извлече максимална полза за обществото.

## Приходи и разходи на Комисията

За да се изчисли ефективността на една търговска организация, обикновено се взема предвид печалбата, определена като разликата между получените приходи и направените разходи за дейността. В България много често се правят опити за оценка на ефективността на КУИППД точно по този модел. Съпоставя се отнетото имущество със средствата, които се изразходват за изгръжката на Комисията. Въз основа на това се правят изводи, че нейната дейност не е ефективна защото това, което отнема, е по-малко от това, което изразходва. Навсякъде по света обаче борбата с престъпността струва пари и то много. Освен това подобно изчисление не позволява да се оценят превантивните ефекти от работата на Комисията. Често в стремеж да покажат този ефект висши представители на Комисията изтъкват като позитивен ефект от дейността си факта, че са накарали престъпниците да плащат данъци. Това по същество не може да е позитив, защото означава, че на практика са ги накарали да си изперат парите по-добре, което не решава проблема, а го увеличава.

Друг проблем по отношение на приходите и разходите представлява заплащането на членовете на Комисията. В ЗОПДИППД е уточнен размерът на заплатите на основните експерти в Комисията. Например председателят ѝ получава 90% от основното месечно възнаграждение на Председателя на Народното събрание. Този начин на определяне възнаграждението на членовете на Комисията показва, че те са високо оценени от българския законодател. Въпреки това високопоставени служители на КУИППД използват вратички в законодателството, за да завишават допълнително заплатите си. Именно с високото си заплащане, както показва и анализът на образа на Комисията в медиите, тя стана известна в публичното пространство. Проблемът относно приходите и разходите обаче не се състои толкова в размера на заплащането на членовете на Комисията, особено ако то е в съответствие с предвидено в ЗОПДИППД. Убедени сме, че тяхната дейност е високо отговорна и заслужава висока компенсация в материално изражение. Проблемът в съотношението приходи : разходи произтича най-вече от нищожната сума, която се отнема пряко. В резултат от дейността на Комисията, в държавната хазна влизат съвсем малки суми от продажбата на отнетите имоти и вещи, което засилва критиките към Комисията и е в основата на предложенията за нейното закриване.



## Възможности за злоупотреба

ЗОПДИППД притежава някои слабости, които дават възможност за отклонения от нормите в работата на Комисията и нейните погразделения. По тази причина е особено важно в проекта на новия закон, тези слабости да бъдат преодолени. Една от тези слабости произтича от зависимостта на хода на делото от прокурорите. Известно е, че хората, които извършват дълго време престъпления, са приели възможността, че могат да бъдат осъдени, но не могат да приемат идеята, че имуществото им ще бъде отнето. Те са съгласни да бъдат осъдени и да лежат в затвора, но не и да им се отнеме имуществото. Затова например могат да потърсят контакт с прокурора, в повечето случаи чрез адвокатите си, с цел да му повлияят. Тогава възникват предпоставки за корупция, защото обвиняемият има интерес от обвинителния акт да отпадат текстовете, които влизат в мандата на КУИППД. Това позволява на недобросъвестен прокурор да получи нерегламентирани облаги от подсъдимия, като свали някои от обвиненията и остави други, с което да създаде впечатление, че си е свършил работата.

Друга възможност за отклонение възниква, когато предстои обезпечение или вече е извършено такова. Тогава инспекторите по даденото дело могат да прикрият факти за законността на доходите и да изнудват проверяваното лице. Когато получат исканото, заявяват, че са открили още обстоятелства и че обезпечението трябва да се отмени, защото са намерени законни доходи.

Трета възможност за отклонения възниква, когато на дадено лице предстои да се наложат обезпечителни мерки. Тогава недобросъвестен служител на Комисията може да пропусне някои от редицата административни срокове, което да саботира налагането на мярката. Това може да се преодолее с упражняване на системен текущ и последващ контрол върху хода на преписките и върху изискването на информация.

Начинът на назначаване на служителите в териториалните дирекции също позволява възникването на отклонения. Всеки член на Комисията отговаря за определен район и предлага директора, който да бъде назначен в него. Назначенията на инспекторите в териториалните дирекции също се съгласуват с него. По този начин всеки член взема на практика еднолични решения по отношение на назначенията в района, като на директорите, така и на инспекторите. Същевременно по дадена преписка работата и съответно контролът се извършва по линията инспектор -> директор -> отговорен член на КУИППД, който реално е назначил първите двама. Преписките се разпределят от директора. Той може да насочи конкретна преписка към точно определен инспектор. Ако съответният инспектор е получил нерегламентирано указание да провали преписката, контролът отново е у директора, който може да прекрати делото на фаза проверка, без то изобщо да стигне до разглеждане в Комисията. Последващият контрол се извършва от съответния член на Комисията, който може окончателно да прикрие следите и случаят никога да не стигне до останалите членове на Комисията.

На фона на тези проблеми инспекторатът към Комисията не е достатъчно активен през разглеждания период. Положителното в случая е, че инспекторатът има правомощия да следи не само сроковете, но и да прави проверки по същество. Инспекторатът трябва да се възползва от това и да започне да изисква информация за прекратените проверки. Мотивите за прекратяване на една проверка са няколко: отпадане на наказателното производство, излизане от обхвата на закона, липса на имущество на стойност над 60 000 лв., имуществото е придобито със законни доходи. Инспекторатът трябва да бъде много по-активен в проверките на тези мотиви и да установява недвусмислено тяхното наличие, в случаите когато са били прекратявани проверки на посочените основания.

## Контрол

Настоящият модел на конструиране на Комисията и контрол върху дейността ѝ предполага слаба отговорност, прекомерна зависимост от министър-председателя, липса на отчетност и в крайна сметка слаба ефективност. Парламентарният контрол се осъществява общо от Народното събрание и не е институционализиран в рамките на специална комисия или подкомисия. По тази причина КУИППД попада в ползрението на парламента само по повод на скандали, станали публично достояние чрез медиите, какъвто е примерът с огромната заплата на председателя на Комисията от 2006 г.

По-обезпокоителен обаче е фактът, че дори малкото проверки, инициирани от парламента по повод на публични скандали, остават напълно безрезултатни. Показателни в това отношение са случаите, в които Народното събрание не прие годишните доклади на Комисията за 2008 и 2010 г. Тези актове на фактическо снемане на доверието от КУИППД не доведоха до каквито и да било последици за Комисията. Друг пример в тази насока е невъзможността на парламентарната Комисия за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика да задължи председателя Стоян Кушлев да се яви пред нея и да даде обяснения във връзка с предполагаем конфликт на интереси. Тези неколкомесечни опити показаха, че не съществува реален механизъм за надзор върху работата на КУИППД.

За да се гарантира контрол и отчетност на Комисията, е необходимо ясно да се определи източникът на нейния мандат. С тази цел препоръчваме Комисията да се избира изцяло от Народното събрание. По този начин тя би била по-отговорна спрямо институцията. Досегашната практика показва, че назначаваният от премиера председател не се чувства отговорен пред парламента и следователно работата му не подлежи на публичен контрол. Същевременно няма обективна необходимост от наличие на президентска квота в тази комисия. Президентът няма правомощия по правоприлагането и борбата с престъпността. Президентската квота в КУИППД е по-скоро механично следствие от дефектния конституционен модел в България, отколкото резултат от целенасочено, прагматично действие.

За да бъде парламентарният контрол пълноценен, е необходимо Комисията да бъде поставена в ресора на някоя от постоянните комисии, като най-удачната в това отношение е Комисията по вътрешна сигурност и обществен ред. В последна сметка КУИППД е замислена като инструмент за борба с организираната престъпност и корупцията, което несъмнено е ресортът на вътрешната комисия. Необходимо е КУИППД да изготвя ежегоден план за дейността си съгласно дългосрочна рамка на приоритетите, която да ѝ се възлага от НС. Наличието на подобен ежегоден план ще даде референтна рамка за адекватна оценка на ежегодните доклади за дейността на Комисията. Освен годишния доклад е добре в парламента да се представя и независим одит на дейността ѝ изготвян от независим одитор или от Смет-

ната палата. Би било добре, бюджетът на Комисията да се обвърже с одитния доклад, съответствието на резултатите от работата с приоритетната рамка и плана за дейността. Също би било добре да се предвиди механизъм за отзоваване на Комисията при сваляне на доверието на НС от нея, което би станало напълно възможно, ако тя се избира от него.

Парламентарният контрол е възможно най-отворената форма на институционален контрол. Освобождаването на Комисията от зависимостта и от премиера и президента би позволило по-голяма автономност при вземане на решения, успоредно със запазването на задължението за отговорност и отчетност.

## Публичният образ на Комисията

Публичният образ на един орган като Комисията се изгражда на база на редица фактори, но основните са два. На първо място това са действията, изявите, инициативите на самия орган или на отделни негови членове в качеството им на такива. На второ място това е оценката на „авторитетите“ – публично изказаните мнения и оценки за работата на Комисията от представители на висшата държавна власт, на други държавни органи и институции, политици, общественици и др., в това число и оценката на годишните доклади на органа. Около тези две активности логично се гради и медийното отразяване на Комисията, посредством което се транслира един обществено разпознаваем образ. Целта на настоящата част от доклада е да представи как тези две основни послания, предадени чрез медиите, са способствали за изграждане на публичния образ на комисията.

През петте години на първия си мандат Комисията за установяване на имуществено, придобито от престъпна дейност, трайно придоби един персонализиран публичен образ в лицето на своя председател Стоян Кушлев. Интересното е, че в първите две години след създаването си тя бе споменавана като Комисията „Петканов“, по аналогия с полученото популярност наименование на Закона за отнемане в полза на държавата на имуществено, придобито от престъпна дейност, първоначално станал известен с името *Закона „Петканов“*. Постепенно обаче създадената с този закон институция придоби етикета „Комисията „Кушлев“ и това наименование бе използвано не само в неформални разговори и медийни публикации, но на официални събития, включително и при дебати в парламента, в парламентарните комисии при обсъждане на законопроекти, на конференции, кръгли маси, в интервюта на министри, депутати и т. н. (С назначаването на новия председател на Комисията определено възникна затруднение при публичното артикулиране на нейното наименование. В началото на юни т. г. на заседание на правната комисия на парламента главният прокурор Борис Велчев направи една многозначителна реплика: „С назначаването на новия председател на комисията „Кушлев“, тя всъщност вече не е комисията „Кушлев“, не зная как точно да я нарека, но така или иначе с назначаването на новия председател, ние работим много ползотворно...“).

С течение на времето и Законът за отнемане на имуществено с престъпен произход стана все по-популярен като *Закона „Кушлев“*, макар че той няма нищо общо с г-н Кушлев – нито като авторство, нито като създаване на някакви особени персонални права и отговорности. Обяснението, че отъждествяването на КУИППД с председателя ѝ се е наложило в публичното пространство, защото наименованието ѝ е дълго и сложно, е твърде повърхностно и незадоволително. Имало е и има и други органи с аналогични дълги и сложни наименования – например Комисията за разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към Държавна сигурност и разузнавателните служби на БНА веднага се наложи с името си Комисия по досиетата, но не и с името на нейния председател.

По-логичното обяснение е, че Комисията за установяване на имуществено, придобито от престъпна дейност, макар и колективен орган, е напълно анонимна в това си качество. Като орган тя няма никаква публична визия, никакви изяви, нито предприети инициативи. Нейните членове – и тези от първия мандат, и тези от настоящия, също стоят в необяснима анонимност, нямат публични изяви като такива и са практически неизвестни за обществото. (Единични са публикациите на отделни членове на Комисията в пресата, главно анализи по някои правни въпроси, но те не са в състояние да дават никаква обща визия за този орган.) В този аспект Комисията е уникална с това, че от създаването си досега тя държи под секрет дори имената на своите членове на официалния си сайт. На него може да бъде намерено пояснението, че КУИППД се състои от петима членове – председател, назначен от премиера; заместник-председател – избран от Народното събрание; двама членове, избрани от парламента и един – от президента. Нищо повече – не са посочени дори и имената на членовете – нито на предишните, нито на настоящите. Няма информация – от кога е встъпил в мандат всеки член, докога продължава – нито за предишния състав, нито за сегашния. Това продължава и след назначаването на новия председател, чието име не може да бъде открито никъде на официалния сайт. Междувременно, след освобождаването на г-н Кушев, от сайта изчезна рубриката с публикации за комисията, където за всички години досега бяха подбрани около десетина статии, предимно интервюта на председателя.

В годишните доклади на Комисията, публикувани на сайта ѝ, фигурират имената на членовете – в самото начало на всеки доклад. Но дори и в докладите проблемите с персоналия състав са обсъждани някак анонимно. Например още в първия доклад за 2005 г., изготвен през 2006 г., има такъв абзац: „В първия си състав тя (Комисията, б.а.) работи до м. ноември същата година, след което по молба на члена от комисията, назначен от президента с указ № 358 обн. в ДВ., бр. 93 от 2005 г., той бе освободен. В непълнен състав от четирима членове Комисията продължи дейността си до м. февруари 2006 г., след което нейният състав бе попълнен с петия член, назначен с указ № 6 от 23.01.2006 г. на президента на републиката“. Например никъде от сайта на Комисията, дори и от годишния доклад за 2005 г., не може да се установи, че проф. Радостин Беленски е бил член на най-първия състав, назначен от президента, а скоро след това освободен. Този факт се появи в медиите покрай скандалите около лабораторията по криминалистика от лятото на 2010 г., където бе замесено името на проф. Беленски, но неговото присъствие в Комисията няма как да бъде открито на сайта ѝ.

Обясненията за тази анонимност звучат необезпечително – това било начин да се запазят петимата членове на Комисията – висши държавни служители, от посегателствата на организираната престъпност. Първо няма друг държавен орган, който да спазва подобна анонимност (Дори ДАНС на сайта си е изложил имената на настоящия и бившия си директор и кратките им биографии.). Второ – фактът на избора/назначаването на всеки един от членовете на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, е публичен, тъй като той е извършен от определен държавен орган в рамките на една определена от закона процедура, оповестява се в „Държавен вестник“ и

от медиите, така че той не може да бъде опазен в тайна. Трето – с мащабните си публични изяви именно първият председател на Комисията непрекъснато опровергаваше същата тази политика на секретност с цел безопасност.

Г-н Кушлев определено имаше ярко присъствие в медиите, а почти всяко негово интервю дава достатъчно материал за подхранване на един героизиран образ. В интервю пред в. „24 часа“ от 9 август 2010 г. на въпрос „Как смятате, мафиотите имат ли респект от комисията?“ г-н Кушлев отговаря: „Смятам, че имат. Не е удобно аз да ви го казвам, но получаваме информация, че помежду си тези престъпници си казват така: „Оправяй се по-наголу, защото угете ли при Кушлев, хватката е желязна“. Затова се опитват да си решат проблемите с подкупи на други нива, преди ние да се заемем с тях“.

Всъщност в отделни свои публикации някои медии изграждаха почти водевилен образ на Кушлев, а отличен пример в този насока е една статия във в. „Монитор“ от 23 юли 2010 г., озаглавена „Ловецът на имоти“, с подзаглавие „Стоян Кушлев отстрелва мафиотските коли и палати с авджийска страст“. Статията е написана по повод новия петгодишен мандат на Кушлев, по време на който професорът имал амбиции „не само да оправдае доверието на премиера, но и да затвърди репутацията си на гушманин на мафиотски вдовици и на възлови фигури от подземния свят“. В публикацията съвсем сериозно и в прав текст се твърди, че Стоян Кушлев е човекът, който присъства в кошмарите на „черните вдовици“ и невръстните деца на убитите мафиотски босове.

Този съзнателно поддържан героично-водевилен образ на Кушлев, на фона на пълната анонимност на Комисията като орган, създаде условията за персонификация на тази институция в лицето на нейния председател. Всъщност в условията на патерналистично настроеното българско общество това не е нещо непознато. Напротив – моделът в една или друга степен се налага върху всяка институция, но ефектът е много по-силен, когато става въпрос за един съвсем нов орган, който няма традиции и тепърва изгражда своя стил и образ. Любопитно би било да се изследва как сриването на авторитета на Стоян Кушлев с компрометиращите информации за него и начинът, по който той беше свален от поста, ще се отрази върху имиджа на Комисията. Засега няма данни това да се отразява негативно, колкото и парадоксално да звучи това – може би именно защото по загадената схема се чака новият председател да заяви своята визия.

На второ място основният проблем, с който се сблъсква създаването на единен обществен образ на КУИППД, са изключително противоречивите оценки, които ѝ дават другите държавни институции, политици и публични личности. От една страна – героизирането на Кушлев като непримирим борец с престъпността и човекът, когото мразят и от когото се страхуват всички престъпни босове. От друга страна – трайното недоволство от работата на Комисията, което всяка година се изразява в бурни парламентарни дебати по годишните ѝ доклади и през есента на 2009 г. стигна до неприемане на годишния ѝ доклад за 2008 г. от парламента.

Скоро след това обаче, в интервю на премиера Бойко Борисов в „Стандарт“ от 3 ноември 2009 г. – по повод 100-те дни на правител-

ството, на въпрос „Ще видим ли на 20-ата година от прехода олигарх в затвора?“, премиерът отговаря: „Мисля, че с неприемането на доклада на комисията „Кушлев“ стана ясно, че не сме срещу него, а срещу начина, по който досега се работи. Нужна е промяна в закона, за да се гаде на Кушлев инструмент и той да може реално да прибира имоти... Трябва да обърнем тежестта на закона, да улесним институциите...“. Какво точно означава „ние не сме срещу председателя Кушлев, а срещу начина, по който се работи“, може само да се гадае, след като Кушлев не само беше начело на тази комисия от създаването ѝ и в това си качество е отговорен за нейната дейност, но както вече бе казано, той се превърна в олицетворение на тази работа. Това заявление на премиера е в пълен разрез с ясно заявената по това време критика на депутати от „Атака“ срещу Кушлев и искането за неговата незабавна оставка. От друга страна промяната на законите е в ръцете на самия премиер Бойко Борисов чрез законодателната инициатива на правителството и мнозинството в парламента.

Това грастично разминаване на оценките на Комисията и председателя ѝ стигна дотам, че след като те на практика бяха бламирани с неприемането на годишния доклад на Комисията за 2008 г., на 16 юли 2010 г. правителствената пресслужба публикува на сайта на МС съобщение, че премиерът Бойко Борисов дава втори мандат на Стоян Кушлев. Всъщност точният термин, употребен в заглавието на съобщението, е „продължаване на договора“: „Премиерът Бойко Борисов продължи договора на проф. Стоян Кушлев като председател на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност“.

Единствената централна медия, която се опитва да търси отговор на въпроса защо Кушлев получава втори мандат, каква е управленската визия на премиера с това назначение, е в. „Сега“. На 17 юли „Сега“ публикува информация под заглавие: „Борисов остави Стоян Кушлев шеф за още 5 години“, в която деликатно припомня, че професорът навършва 72 години, назначен е на този пост „още от Симеон Сакскобургготски“, преди това е бил депутат от НДСВ и шеф на Ловно-рибарския съюз. Нещо повече, вестникът коментира назначението като изненадващо в контекста на множеството негативи натрупани от Кушлев: „...самият Кушлев бе многократно критикуван, включително и от сегашните управляващи. Забележки към работата на ръководената от него комисия имаше и от Еурокомисията...“.

Кушлев стана особено известен, след като преди години се разбра, че в комисията са си гласували огромни заплати, като неговата е над 7000 лв. Тогава той обяви, че това било, за да се отчита рискът в тяхната работа и че те били „острието на ножа в борбата с организираната престъпност“.

А на 27 юли вестник „Сега“ публикува нова информация със заглавие: „ЕК уреди втория мандат на Стоян Кушлев“. Медията вече е задала въпроси на управляващите за логиката на преназначаването на Кушлев, които показват тотален разнобой в обясненията. От една страна премиерът Борисов заявява пред вестника, че професорът е предпочетен заради „политиката на приемственост на ГЕРБ“, както и заради положителната оценка за дейността му в последния доклад на Еурокомисията. На въпрос защо тогава депутатите му са отхвърлили отчета



на Комисията (за 2008 г., б.р.) премиерът бе категоричен: „След като ЕК оценява дейността му като нещо добро, значи аз съм прав“.

От своя страна депутатите на ГЕРБ дават различни групи обяснения. Според съпредседателя на ПГ на ГЕРБ Тодор Димитров парламентът не е бил доволен от работата на комисията за 2008 г., за когато бе отчетът ѝ, но от средата на 2009 г. тя се била поправила. А зам.-председателят на парламента Анастас Анастасов повтаря култовата теза на премиера, че „нехаресването на работата на комисията не означава, че и шефът ѝ се справя зле“.

Но освен в „Сега“ никоя друга централна медия не прави опит да търси логиката за повторния мандат на Стоян Кушлев. За месеците юли и август 2010 г. – това са двата месеца, през които се развива интригата с преназначаването на председателя, попълването на Комисията с нови членове (а малко преди това годишният доклад на Комисията за 2009 г. е предаден на премиера), в централния печат има 74 публикации, в които се споменава комисията „Кушлев“. Броят не е малък, но в по-голямата част от тези публикации всъщност споменаването е в контекста на конкретни казуси на обвиняеми лица, спрямо които Комисията е образувала или предстои да образува проверка за произход на имуществото. В повечето от публикациите, независимо от техния общ обем, Комисията е спомената буквално с по едно изречение, като информацията за нея се изчерпва с факта, че е запорирано имущество на определена стойност (с посочване на паричната оценка) или че прокуратурата е изпратила сигнала за образувано наказателно производство срещу конкретно лице – Алексей Петров, Дамбовците, Валентин Димитров (Вальо Топлото), митничари, Марио Николов, Виктор Епщайн, Ковачки, Галев, „Наглите“, „Леярите“ и др. (Всъщност това е и обяснението защо само на пръв поглед Комисията присъства активно в медийното пространство – като брой споменавания в пресата, а реално информацията е „празна“ – доколкото съдържа само позоваване на нейните функции по закон по повод на един или друг казус.) По същия начин е спомената комисията и по повод на проверки на данъчни по морето, където в някои информации се прокрадва тезата, че данъчните подкрепят обръщането на доказателствената тежест в процедурата по отнемане на незаконно имущество. Комисията бегло се споменава по повод доклада на Европейската комисия, както и след интервю на г-н Кушлев за отчета за дейността му, представен на Бойко Борисов. Самото преназначаване е представено в централните медии със съвсем кратки дописки – без коментар, само с припомняне на факти около създаването на комисията.

Общо за тези два месеца, през които се разви интригата с попълването на комисията и доклада на Кушлев, само в 14 публикации има някакъв аналитичен елемент, но това не е анализ на работата на комисията, а коментар *ad hoc* във връзка с някаква друга материя. В пет от тях Комисията се споменава във връзка с образувани дела в Страсбург. (Според интервюта на адвоката правозащитник Михаил Екимджиев във в. „Класа“ от 23 август 2010 г. и в „Дума“ от 29 август се забелязва увеличаване на жалбите до Съда в Страсбург срещу Комисията. Правозащитните проблеми са заложили в самия закон, но негативите ще рефлектират върху дейността на Комисията, донякъде и заради това, че „нейната прекомерна активност граничи с патология“, твърди адво-

кам Екимджиев, коментирайки броя и характера на започнатите производства, а не публичните изяви на Комисията.)

В шест от публикациите Комисията само се споменава по повод на проектозакона за гражданската конфискация.

Две от публикациите са интервюта на Кушлев във вестниците „Монитор“ и „24 часа“ (цитирани и по-горе), които действително са по повод преназначаването му за нов петгодишен мандат, но в тях въпросите за мотивите за преназначението и визията за бъдещето са твърде ограничени и не получават сериозен отговор. В интервюто в „Монитор“ на въпрос за преназначаването му г-н Кушлев заявява: „При срещата ми с премиера Борисов освен отчета си носех в джоба, както се казва, оставката. Но той изобщо не насочи разговора натам. Каза ми „Давай да видим какво ще правим нататък“ и аз разбрах, че в тази покана има очакване“. И отново самореклама в познатия стил, приета абсолютно безкритично: „Трябва да ви кажа, че има сериозно разочарование сред босовете за това, че имам нов мандат. Те очакваха при една промяна да гоиде по-сговорчив човек на този пост, към когото да може да се намери някакъв път, каквато практика е намерена към други институции“.

И в двете интервюта визията на г-н Кушлев за проблемите пред комисията се изразява в недоволство от съдебната система, която бави делата и не винаги ги решава както трябва („В Европа ние търпим големи негативи заради работата на съдебната система“, в. „Монитор“) и нуждата от сериозно законодателно разширяване на правомощията на Комисията, подкрепено от мониторинговия доклад на Еврокомисията („А критиката към законодателите е: „работата на комисията е отслабена от факта, че започва работа в много късен етап на разследването... Планираните промени в закона не решават този проблем“.)

Пак от същия период е и статия в „168 часа“ (9 юли 2010 г.), в която се твърди, че Комисията „Кушлев“ „е незаконна“ от октомври 2009 г., когато един от нейните членове – Рушен Риза, е избран за депутат и напуска комисията, а на негово място така и не е избран нов член до средата на юли. Според публикацията нелегитимни са и решенията на Комисията, взети в този състав и могат да се атакуват в съда.

Логичен е въпросът защо медиите не проявяват критичност и демонстрират пълна липса на интерес към мотивите за преназначаване на Стоян Кушлев и въобще към кадровата политика спрямо Комисията. На първо място причината е, че опозицията, чиято роля е да артикулира този въпрос в публичното пространство, въобще не направи опит да започне такъв дебат. На второ място сегашната власт проявява сериозна липса на диалогичност по въпросите на кадровата политика, която на моменти ескалира до степен да оценява подобни въпроси като намеса в прерогативите ѝ. А от поведението на парламентарната опозиция става ясно, че в основната си част тя като че ли приема това схващане за меродавно.

Ако трябва да се търси обяснение за противоречивите оценки и непоследователното поведение на властта, може би част от него се корени в тоталното неразбиране за функциите и правомощията на КУИППД, които преобръщат и критериите за нейната ефективност. От една страна, по един парадоксален начин и експерти, и политици

гледат на нея едва ли не като на търговско предприятие, което трябва да носи приходи в бюджета и сочат баланса на приходите и разходите като основен критерий за нейната ефективност. По същество това е основният аргумент, с който се критикуват годишните отчети на комисията и с който през 2009 г. настоящият парламент не прие доклада ѝ. Идеална илюстрация на това е упрекът на Искра Фигосова след дебатите по доклада на Комисията през септември 2009 г., че белег за неефективността на Комисията е фактът, че тя „не е вкарала нито стотинка в хазната“. И политици, и експерти правят една и съща проста сметка – средно 7 млн. лева е годишната издръжка на Комисията, а досега реално влезлите средства от дейността ѝ са под 1 млн. лева – следователно резултатите не оправдават вложенията на данъкоплатците. Същият критерий за ефективност използва и министър Маргарита Попова на 18 октомври 2010 г. в интервю по БТВ по повод проекта за нов Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество: „Резултатът от действието на сегашния закон е, че от немало запори, поискани и наложени от българския съд по искане на комисията, в държавната хазна са влезли толкова малко пари, че ние започнахме да се питаме, има ли нужда изобщо от този закон? Не знам дали има и четвърт милион – за 5 години прилагане на закона... А около половин милиард лева стоят все още запорирани. Ако през това време действаше законът, който сега подготвяме, тези пари отдавна да са влезли в хазната. И затова ние направихме преоценка от каква конфискация всъщност има нужда държавата в момента“.

Основната цел на закона, афиширана и при неговото приемане, е да се „обезкърви“ организираната престъпност и мафията, да се лишат те от финансов ресурс и да се пресече препирането на мръсни пари от трафик на хора, наркотици и др., като по този начин се пресече тази престъпност. В този смисъл да се гледа на Комисията – един специализиран държавен орган, който е по-скоро част от правоохранителната система, като на търговско предприятие, чиято цел е да балансира приходите и разходите в полза на приходите, е все едно да се оценява ефективността на съдебната система със събраните такси.

Неразбирането не е само по отношение на функциите на Комисията, но и по отношение на нейните правомощия.

В интервю във в. 24 часа“ от 16 юли 2010 г. повод на акция „Фалшификаторите“ Орлин Тодоров, шеф на сектор БОП при ОД на МВР Велико Търново, заявява: „Надявам се и комисията „Кушлев“ да се самосезира“, макар че един служител на такава длъжност би трябвало да е наясно, че тази Комисия при сегашния ѝ статут не може да се самосезира.

Както се оказва, дори премиерът не е наясно с правомощията на Комисията и нейния председател. Това става ясно от гумите на самия Стоян Кушлев – в цитираното вече интервю на „Монитор“ от 30 юли 2010 г. той между другото разказва по повод задържането на четирима митничари: „По телевизията премиерът се обърна пряко към мен с посланието: „Кушлев, ако ме гледаш, разпореди веднага проверка на митничарите!“ Но нашата комисия няма такива правомощия, ако срещу тях няма възбудено наказателно преследване. Аз му обясних за тези спънки и той остана недоволен, че на Комисията не са дадени тези

правомощия. Може би при бъдеща промяна на законодателството ще получим подкрепа“.

Всичко това потвърждава тезата, че на най-високо ниво в управленския екип на държавата съществува неразбиране за целите, функциите и правомощията на Комисията за отнемане на престъпно придобито имущество – включително и сред хората, които осъществяват контрола върху нея и са отговорни за промяната на статута и правомощията ѝ чрез промяна на закона.

Очевидно е, че подобни разнопосочни сигнали от страна на властта няма как да доведат до траен и устойчив образ и обществена оценка на Комисията – именно защото обществената представа за нейната работа, за нейните функции, цели и задачи, както и за успешната им (или неуспешна) реализация – всичко това е резултат от медийното отразяване на активностите на Комисията и на оценките за нея.

Това, което се налага като извод е, че по време на първия си мандат, а и след това, Комисията не успя да изгради и наложи един отчетлив и ясно разпознаваем публичен образ като орган. В това отношение публичната анонимност на Комисията и медийната свръхактивност на нейния председател не трябва да се разглеждат като противоречие, по-скоро те са взаимносвързани, едното е следствие на другото. Но точно тази анонимност на Комисията дава възможност за размишаване на отговорности на всички нива, включително и с парадоксалните обяснения на хората, които кадруват нейните членове, че „нехаресването на комисията не означава неодобрение за нейния председател“. Липсата на ясно артикулирана и аргументирана визия за функциите, целите и задачите на комисията, както и за качеството на нейната работа, превръщат този орган в лесна мишена за всякакви упреци и удобен повод за политически пиар.





ISBN 978 954 2914 07 5