

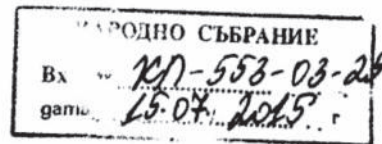


ВЪРХОВНА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА

София 1061, бул. „Витоша“ № 2, 02/9219770, 02/9812869, office_bogdanova@prb.bg

№ 3145/2015 г. – ГП

София, 15.07.2015 г.



ДО
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
ПРИ ЧЕТИРИДЕСЕТ И ТРЕТО
НАРОДНО СЪБРАНИЕ
На Ваш изх. № КП-553-03-25/09.07.2015 г.

СТ А Н О В И Щ Е

ОТНОСНО: Проект на Закон за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности (ЗПКЛЗВПД), внесен от Министерския съвет

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КИРИЛОВ,

По повод на Вашето искане до главния прокурор да представи становище по Проект на Закон за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности, във Върховната касационна прокуратура бе проведено обсъждане. Резултатите от него дават повод да изразя следното становище от името на Прокуратурата на Република България (ПРБ).

I. ПРБ заявява **принципната си подкрепа** за общата законодателна идея, залегнала в проекта. Той е в съответствие с духа и насоките на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015 – 2020 г. и дава годна основа за намиране на необходимото законодателно разрешение повишаване на ефикасността на антикорупционните мерки и мерките за предотвратяване на конфликта на интереси сред лицата, заемащи висши публични длъжности.

II. Наред с принципната си подкрепа за законопроекта, намираме основания да отбележим **необходимостта от допълнителни усилия**, за да се постигне балансирано и последователно решаване на основни

положения, както и прецизна окончателна редакция. На първо място поставяме необходимостта от синхронизиране на законопроекта с други оповестени законодателни инициативи¹, включително и такива, които имат отношение към спазването на чл. 5, ал. 1 КРБ. Конкретните ни бележки и предложения са следните.

1. Кръгът от лица, спрямо които ще се прилага ЗПКЛЗВПД, е посочен в чл. 5 от проекта. Съгласно чл. 5, ал. 2, т. 7, в обхвата на закона са включени „председателите на ВКС и на ВАС, главният прокурор и техните заместници, членовете на ВСС, главният инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС, съдиите, прокурорите и следователите“. Според ал. 4 на чл. 5 лицата, попадащи в обхваната на чл. 5, ал. 2 ЗПКЛЗВПД, не подават декларации за обстоятелства, свързани с имущество и интереси, изискуеми на други нормативни основания във връзка със заеманата от тях длъжност.

Тази постановка, макар да следва от Националната стратегия за превенция за противодействие на корупцията в Република България 2015–2020 г., не е в пълен синхрон с Актуализираната стратегия за съдебната реформа (в частта ѝ за провеждане на интегрирана политика по отношение на конфликта на интереси и корупцията в рамките на съдебната власт). Несъответствие е налице в начина, по който се разбира стратегията за съдебна реформа от вносителите на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията и от съставителите на Закона за съдебната власт, обявени през м. май 2015 г.

Тези два законопроекта предвиждат Инспекторатът към ВСС да проверява имуществените декларации, наличието на конфликт на интереси и на прояви, уронващи престижа на съдебната власт и свързани с нарушаване на независимостта на магистратите. Възлагането на ИВСС на подобни функции означава изграждането на паралелна (само за съдебната власт) система за проверка на интегритета и имотното състояние. Такова разрешение е по принцип възможно и би могло да се тълкува като проявна форма на гаранциите за независимост на съдебната от другите власти. Същото обаче подлежи на обмисляне най-малко от гледна точка на ефикасното разходване на публични средства и синхронизирането му със Стратегията за борба с корупцията и настоящия законопроект, възплъщаващ нормативно концепцията за единен национален орган, натоварен да извършва проверка на декларациите за имущество и интереси на лицата, заемащи висши публични длъжности. Препокриването в

¹ В тази връзка поддържахме мнението си, изразено в т. 4.3. от Становището на ПРБ по ЗИДКРБ, представено на 30.06.2015 г. на Временната комисия за обсъждане на ЗИДКРБ.

предмета на регулация между проекта на ЗИДКРБ и проекта на Закон за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности и разнопосочното решаване на едни и същи въпроси е очевидно, а не следва да се допуска.

2. В Раздел IV от Глава пета на законопроекта е регламентирано производството по установяване на конфликт на интереси.

Изрично е предвидено приложение на процесуалните норми на АПК при събирането на доказателствата (чл. 59), при оспорването на решението на директора на Националното бюро за предотвратяване на корупцията (чл. 63) както и субсидиарно приложение за неуредените в раздела въпроси (чл.64). По своята същност и ефект, описаната процедура води до осъществяване на административна принуда, като резултатът е налагане на предвидени в Раздел V санкции за допуснато административно нарушение – нарушаване на разпоредба на Раздел II. Редът, по който се осъществява този вид принуда, е регламентиран в ЗАНН, а не в АПК.

Според чл. 61, ал. 1 директорът на Националното бюро за предотвратяване на корупцията се произнася с „решение“. Последното притежава част от реквизитите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 59 АПК, но в частта му относно налагане на санкция, се родее и с наказателно постановление на административнонаказващия орган по ЗАНН. По естеството си това е по-скоро правораздавателен акт, отколкото индивидуален административен акт, по смисъла на чл. 21 АПК. Не се предвижда възможност за административно оспорване на решението на директора, а само за съдебно, което още повече го доближава до постановление, издадено по реда на ЗАНН, отколкото до индивидуален административен акт.

Това поставя **същественният въпрос какъв ще е редът**, по който заинтересованото лице може да осъществи своята защита (доколкото предвидения в ЗАНН ред за обжалване на постановлението на наказващия орган е коренно различен от реда по АПК за оспорване на индивидуални административни актове). Поради това намираме, че подходът в Раздел IV на Глава пета **не е безспорен** и евентуално би повдигнал конституционен въпрос относно правото на защита на заинтересованото лице. Намираме, че за да се избегне смесването на процесуални норми по АПК и ЗАНН, следва да се разпише нова, макар и по-сложна процедура, за установяване и санкциониране на конфликта на интереси.

3. В чл. 24 от законопроекта е предвидено задължение за заемащо висша публична длъжност лице да подаде декларация за несъвместимост

пред органа по избора или назначаването в определен срок (респективно, задължение за лицето при декларирано наличие на несъвместимост да предприеме действия в определен срок по отстраняването ѝ и да представи доказателства за това пред органа по избора или назначаването). След изтичането на този срок за органа по избора или назначаването възниква императивно задължение да предприеме действия по прекратяване на правоотношението с лицето, ако то не е предприело действия за отстраняване на несъвместимостта.

Проектът **не предвижда** по какъв ред и с какъв акт органът констатира, че лицето не е предприело такива действия и че несъвместимостта е вече факт. Не е уредено кой орган и по каква процедура установява недеklarирана от лицето несъвместимост, както и какви са последиците от подобна констатация. Щом неотстранената декларирана несъвместимост е основание за прекратяване на правоотношението с лицето, заемащо висша публична длъжност, същите последици трябва да има и установяването на необявена от това лице несъвместимост.

Отчитайки тежестта и санкционния характер на предвидената последица – прекратяване на правоотношението с лицето, считаме, че констатацията на органа по избора или назначаването за наличието на несъвместимост следва да става с изричен акт, подлежащ на съдебен контрол. Подобно разрешение би гарантирало конституционноустановеното право на защита на заинтересованото лице.

4. В чл. 3, ал. 2 се предвижда, че действията и санкциите по този закон се прилагат независимо от предприемането на действия и мерки по други закони, включително започване на наказателно производство.

По принцип е възможно едно и също поведение да изчерпва както състава на административно нарушение, така и състава на престъпление. Административната отговорност, обаче, не може да бъде реализирана „независимо“ от наказателната за същото деяние. Норма с подобно съдържание не съответства на разпоредбата на чл. 33 ЗАНН².

² „(1) Когато за дадено деяние е възбудено наказателно преследване от органите на прокуратурата, административнонаказателно производство не се образува.

(2) Когато се установи, че деянието, за което е образувано административнонаказателно производство, съставлява престъпление, производството се прекратява, а материалите се изпращат на съответния прокурор.“

По-същественият проблем, който възниква, е, че възприемането на подобно законодателно решение създава реални предпоставки едно лице да бъде наказано два пъти за едно и също деяние³. Последното би било в нарушение на принципа *non bis in idem* и би довело и до санкции за нарушения на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи.

5. Кръгът на задължените лица по чл. 5, ал. 2 е максимално разширен, което е въпрос на политическо, а не на експертно решение.

Все пак е уместно да се прецени, доколко този обхват отговаря на обществените потребности и доколко разчита на ясни критерии за определяне на лице, заемащо висша публична длъжност. Така например съгласно чл. 5, ал. 2, т. 38, сред задължените лица по ЗПКЛЗВПД са включени „управителите и изпълнителните директори на лечебните заведения за болнична помощ, които се финансират от бюджета на НЗОК и/или от държавния бюджет“. Явно критерият за включването на тези лица в кръга на лицата, заемащи висши публични длъжности, е разходването на публични средства, но голяма част от попадащите в тази хипотеза ще се окажат управляващи и представляващи търговски дружества, по смисъла на Търговския закон, включително и такива без никакво държавно или общинско участие, които сключват договори с НЗОК. Заслужава си да се помисли дали тази формулировка е удачна и дали няма да разшири твърде много кръга на лицата в обхвата на закона.

Благодаря Ви за предоставената възможност да изразим мнение по законопроекта. Надявам се то да е полезно за работата на ръководената от Вас комисия.

С УВАЖЕНИЕ,

Пенка Богданова

Заместник на главния прокурор при ВКП



³ По въпроса относно конкуренцията между наказателната и административно-наказателната отговорност от гледна точка на спазването на принципа „*non bis in idem*“ е образувано и тълкувателно дело № 3/2015 г. на ОСНК на ВКС по искане на председателя на ВКС.