



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 01-00-2/
/моля цитирайте при отговор/ 11-03-2019

НАРОДНО СЪБРАНИЕ
Вх. № КП-953-03-9
дата 11.03.2019 г.

ДО

Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ
ВЪПРОСИ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

Г-Н БОРИС ЯЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ЗА БОРБА С КОРУПЦИЯТА,
КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И
ПАРЛАМЕНТАРНА ЕТИКА

ОТНОСНО: *Законопроект за изменение и допълнение на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, № 854-01-90 от 17.12.2018 г., внесен от народните представители Данаил Кирилов и Хамид Хамид*

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КИРИЛОВ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ЯЧЕВ**

По изпратения ни законопроект за изменение и допълнение на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, № 854-01-90, внесен от народните представители Данаил Кирилов и Хамид Хамид, Министерството на правосъдието изразява следното становище:

1. По § 1, т. 2 (чл. 6, ал. 1, т. 32):

Изключването на общинските съветници от обхвата на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) се обосновава с динамичния им състав, като е посочено, че приблизителният им брой е около 5 400, както и с вероятността от блокиране на системата на деклариране на лицата, заемащи публични длъжности, без да са преценени разходите за реализация на този вид дейности, като използваните средства ще надвишат значително ползите. Също така - с необходимостта от допълнителни човешки и материални ресурси, които ще са значителни в сравнение с постигане на някакъв конкретен положителен резултат при деклариране на тази категория лица.

В тази връзка следва да се отбележи, че законодателят е използвал казуистичния подход при очертаването на кръга от лицата, заемащи публични функции, чрез подробното им изброяване. В мотивите към първоначалния законопроект се подчертава, че кръгът на лицата, включени в приложното поле на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (отменен със ЗПКОНПИ), е запазен и прецизиран, като са добавени и изцяло нови категории лица, имащи публични функции или правомощия по разходване на публични средства. Сред новите категории са общинските съветници, главните архитекти на общините и районите и т.н., като чрез субектния обхват на закона се цели постигане на необходимата публичност и осигуряване на възможност за проверка на имуществото на лицата, които имат решаващи функции при разходване на значителни публични ресурси и при които е налице повишен корупционен риск.

Следва да се отчетат и препоръките, направени в цялостната предварителна оценка на въздействието при изработването на проекта на ЗПКОНПИ, според които ще е необходимо време, за да се проявят резултатите от дейността на новия единен антикорупционен орган с оглед обстоятелството, че заложените в законопроекта цели са стратегически и дългосрочни, поради което подходящият срок за извършване на последваща оценка на въздействие е нормативно установеният в чл. 22, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) – 5 години след влизането в сила на закона.

Изтеклият до момента едногодишен срок е крайно недостатъчен, за да се правят обосновани изводи относно резултатите от прилагането му. А що се отнася конкретно до общинските съветници, с § 68 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗПКОНПИ задължението им за деклариране е отложено, считано от 1 декември 2019 г., т.е. за тях законът още не е приведен в действие, за да се направи каквато и да било оценка на ефектите от прилагането му.

Ако хипотетично се приеме, че би имало проблем с човешкия и материален ресурс, решаването на този проблем не става с механичното изключване на съответната категория лица, а с повишаване на необходимите ресурси.

Предложението противоречи и на основната цел, която ЗПКОНПИ си поставя, а именно да се защитят интересите на обществото чрез:

1. ефективно противодействие на корупцията;
2. създаване на гаранции, че лицата, заемащи висши публични длъжности, изпълняват правомощията или задълженията си честно и почтено при спазване на Конституцията и законите;
3. предотвратяване на възможностите за незаконно придобиване на имущество и разпореждането с него.

В Техническият доклад, придружаващ Доклада на Европейската комисия до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка от 2018 г. по отношение на препоръка № 9: „Да се приеме нова

нормативна уредба относно борбата с корупцията в съответствие с целите, изложени в стратегията за борба с корупцията, и да се осигури прилагането на тази уредба. Да се създаде ефективен орган за борба с корупцията“, е отбелязано като постижение на нормативната уредба обстоятелството, че новата комисия за борба с корупцията разполага с широк мандат: “Една от ключовите ѝ отговорности е проверката на декларациите за имущество и интереси на около 15 000 лица, заемащи висши публични длъжности, сред които министри, кметове и държавни служители на ключови позиции, а също така и провеждането на административни разследвания на твърдения за неправомерни действия от страна на такива длъжностни лица при изпълнението на служебните им задължения.“

Видно от мотивите към законопроекта приблизителният брой на общинските съветници е 5400 лица. Изключването им от обхвата на лицата, проверявани от Комисията за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (Комисията) ще доведе до редуциране на посочения от Европейската комисия брой с повече от една трета.

От друга страна общинските съветници не попадат и под обхвата на разпоредбата на § 2 от допълнителните разпоредби на ЗПКОНПИ – като лица, заемащи публични длъжности. Получава се парадоксът кметовете на кметства, кметските заместници и секретарите на общините да подлежат на проверка по закона като лица, заемащи публични длъжности, докато общинските съветници да бъдат освободени от всякакъв контрол.

В мотивите към проекта на ЗПКОНПИ, внесен в Народното събрание от Министерския съвет през 2017 г., е посочено, че разширяването на кръга на лицата, заемащи висши държавни длъжности, е свързано с публичните им функции и с разходването на публични средства, както и с наличието на повишен корупционен риск. Тези обстоятелства, изразени чрез мотивите на първоначалния законопроект, продължават да са в сила.

Европейската комисия констатира, че България е постигнала значителен напредък по изпълнението на цитираната препоръка № 9, но също така и че новата институционална рамка за борба с корупцията изисква постоянен мониторинг с оглед на необходимостта от консолидиране на постигнатия напредък.

Изразяваме опасение, че отстъплението от заявените със ЗПКОНПИ начини и средства за противодействие на корупцията по чисто технически и организационни причини би могло да окаже негативно въздействие при оценката на консолидирането на постигнатия напредък в тази област от механизма за сътрудничество и проверка.

От гореизложеното произтича изводът, че отпадането на общинските съветници като група лица, заемащи висши публични длъжности, е необосновано и неоправдано към настоящия момент.

2. По § 10 (чл. 47а):

Няма причина, която да обоснове необходимостта всички държавни институции, които имат съвсем различни конституционни и законови правомощия, да са задължени да представят и то незабавно информация за корупция на лице, заемащо висша публична длъжност. Предложеният проект не съдържа легално определение на понятието "информация за корупция“.

При липсата на законова дефиниция на това понятие, което държавните институции трябва да могат да оценят и да направят съответните изводи, е невъзможно да се отправят качествени уведомления, а оттам и компетентният административен орган – Комисията, да може да извърши необходимите проверки по всички постъпили уведомления.

На практика с разпоредбите на чл. 47а от проекта се дава възможност на абсолютно всички държавни институции да сигнализират Комисията в многобройни случаи за

предполагаеми корупционни действия. Още повече, че задължението е скрепено с административнонаказателна санкция.

Всичко посочено дотук дава основание да се приеме, че тази разпоредба по начало замислена като служеща на борбата с корупцията може да се превърне в инструмент за административен произвол. Следва да се отбележи, че Законът за отговорността на държавата и общините за вреди дава възможност всяко лице, претърпяло вреди от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на органите и на длъжностните лица по ЗПКОНПИ, извършени при или по повод изпълнение на правомощията или службата им, да може да предяви иск за обезщетение срещу държавата.

С цел да бъдат преодолени посочените проблеми и да бъде подпомогната борбата с корупцията може да се предвиди посочените в чл. 47а от проекта държавни органи и институции да бъдат задължени да препращат на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество постъпили сигнали за корупция или за конфликт на интереси за лице, заемашо висша публична длъжност, които отговарят на условията на чл. 48 от ЗПКОНПИ.

На основание на изложеното предлагаме разпоредбата да бъде прецизирана в този смисъл.

3. По § 11 (чл. 83):

Съгласно чл. 107 от Наказателно – процесуалния кодекс (НПК) на органите на досъдебното производство е предоставено правомощието да събират доказателства. Член 155 от НПК постановява, че съдът и органите на досъдебното производство извършват оглед на местности, помещения, предмети и лица с цел да разкрият, непосредствено да изследват и да запазят по реда, установен в този кодекс, следи от престъплението и други данни, необходими за изясняване на обстоятелствата по делото. Органи на досъдебното производство по смисъла на чл. 193 НПК са прокурорът и разследващите органи. От своя страна чл. 52 от НПК определя като разследващи органи:

1. следователите;

2. служителите от Министерството на вътрешните работи, назначени на длъжност "разследващ полицай" и служителите от Агенция "Митници", назначени на длъжност "разследващ митнически инспектор";

3. полицейските органи в Министерството на вътрешните работи и митническите органи в Агенция "Митници" - в случаите, предвидени в този кодекс.

От изложеното е видно, че обезпечаването на помещения или местности като част от процеса по събиране на доказателства е в компетентност на разследващите органи, а не на органите, които имат оперативно - издирвателни функции.

В случай че се прецени, че с този проект може да се допусне отклонение от принципите на НПК и дейността по обезпечаването и запазването на помещенията или местности да бъде възложена на органите по чл. 16, ал. 2 от ЗПКОНПИ при изпълнение на функциите им, то от правна гледна точка това следва да стане при регламентиране на реда и начина, по които това процесуално действие ще бъде извършвано, както и в кои случаи. Противното би означавало, че способите за установяване на доказателствените факти няма да са годни и няма да могат да бъдат използвани от съда.

4. По § 12 (чл. 104а):

I. Съгласно чл. 106 от ЗПКОНПИ оперативно-издирвателната дейност завършва с доклад от директора по чл. 16, ал. 2 до Комисията за извършените дейности за противодействие на корупцията на базата на събраните, анализирани и проверени сведения

при или по повод на постъпилата информация за прояви на корупция на лица, заемащи висши публични длъжности.

Въз основа на доклада Комисията приема решение за:

- оперативно взаимодействие с прокуратурата и разследващите органи;
- започване на проверка за установяване на незаконно придобито имущество по глава десета, когато е установено несъответствие в размер на не по-малко от 20 000 лв.;
- прекратяване на проверката.

1. В хипотезата на събиране на сведения за започване на проверка за установяване на незаконно придобито имущество по глава десета, когато е установено несъответствие в размер на не по-малко от 20 000 лв., такава принудителна мярка не е необходима, тъй като при проверката за установяване на незаконно придобито имущество по глава десета на Комисията е представен огромен властови ресурс за събиране на сведения по чл. 115 от закона. Следва да се отбележи, че при тази проверка дадените от проверяваното лице обяснения и подадените декларации по чл. 136 и 137 не може да са основание за започване на наказателно преследване срещу лицата, нито да са доказателство в подкрепа на обвинение (чл. 138, ал. 5 от ЗПКОНПИ), както и не може да се правят изводи във вреда на проверяваното лице и на членовете на неговото семейство при отказ да се представи декларация (чл. 139 от ЗПКОНПИ). В този смисъл принудителната мярка по чл. 104а от проекта се явява нецелесъобразна, непропорционална и в противоречие с изложените основни принципи в полза на проверяваното лице, установени в глава десета.

2. В хипотезата на събиране на сведения с цел оперативно взаимодействие с прокуратурата и разследващите органи също не е необходима подобна интервенция в основни права на гражданите с цел събиране на информация от тях в хода на един ранен етап, когато все още не е образувано наказателно производство.

Касае се за една проверовъчна, но извънпроцесуална дейност, при която информацията, макар и да е събрана и проверена по реда на закон, ще следва да бъде легализирана, т.е. отново събрана и проверена по реда и правилата на НПК, за да се използва като доказателствен материал по образуваното производство за съответното престъпление.

3. В същото време не са предвидени гаранции за основните права на гражданите, които ще бъдат призовавани, респективно принудително довеждани в хипотези, при които не могат да се явяват, не е предвиден ред за обжалване на глобата и довеждането. Предложението не е съобразено и с разпоредбата на чл. 30 (обезпечаването на правото на лична свобода и неприкосновеност) и чл. 32 (правото на гражданите на личен живот) от Конституцията на Република България (Конституцията).

Необходимо е да се посочи, че това са конституционно гарантирани основни права на гражданите, поради което изключенията от тях, макар и уредени със закон, не могат да излизат от установената конституционна рамка. Освен това дори и при наличието на безспорна легитимна цел на ограничението последното следва да се подчинява на принципите на необходимост и съразмерност. Всяка намеса в личната сфера на гражданите трябва да се осъществява по силата на ясни, точни, безпротиворечиви и подлежащи на еднозначно тълкуване законови правила, каквито характеристики предложените разпоредби от проекта не притежават. Подобна намеса и посегателство върху неприкосновеността на личността на гражданите е недопустима и тя не е пропорционална и необходима с оглед осъществяването на дейността/проверката по този закон.

4. Като потвърждение на казаното се явява и предложението редът за призоваване на гражданите да се урежда с Правилника за устройството и дейността на Комисията и нейната администрация. Правилата за призоваване са процесуални норми и като такива нямат място в устройствен правилник, в който се съдържат устройствени норми. По -

важното е, че процесуалните норми, свързани с призоваването, са изключително важни с оглед защитата на правата на гражданите, поради това са строго формални и се уреждат в нормативен акт с ранг на закон – ГПК, АПК, НПК и др. Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗНА обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, се уреждат първично със закон.

II. Конвенцията за правата на човека и основните свободи и практиката на ЕСПЧ изчерпателно изброяват случаите, в които едно лице може да бъде лишено от свобода. Ограничаването на свободата винаги е крайна мярка (виж *Saadi v. the UK (GC)*, no. 13299/03, judgment of 29 January 2008, § 70).

Предвиденото в параграф 12 принудително довеждане представлява лишаване от свобода по смисъла на Конвенцията (виж *Кирил Андреев срещу България*, № 79828/12, § 61). Съгласно практиката на ЕСПЧ, то ще попадне в хипотезата на чл. 5, ал. 1, б. б (виж *Кирил Андреев*, цитирано по-горе). Според тази разпоредба никой не може да бъде задържан, освен в случаите, предвидени в закон, с цел осигуряване изпълнението на задължение, предписано от закона. Това означава, че Конвенцията позволява лицето да бъде задържано (в условията на принудително довеждане), за да изпълни задължение, предписано от закона, което то не е изпълнило (виж *Vasileva v. Denmark*, № 52792/09, judgment of 25 September 2003, § 40). В практиката си ЕСПЧ е обособил няколко допълнителни критерия, на които трябва да отговаря това задържане.

Първо, задължението трябва да бъде ясно и конкретно определено в закона (*Schwabe and MG v. Germany*, № 8080/08, judgment of 1 December 2011, § 73). Второ, задържането (принудителното довеждане) трябва да е с цел изпълнение на задължението, а не с цел наказване. На трето място, задържането трябва да е пропорционално (*Лолова-Караджова срещу България*, № 17835/07, 27 март 2012 г., § 30, *Vasileva*, цитирано по-горе, и много други). Това значи, че изпълнението на това задължение трябва да е толкова важно, че да обоснове необходимостта от задържане и принудително довеждане на лицето.

В ЗИД на ЗПКОНПИ систематичното място на принудителното довеждане е определено в главата, уреждаща противодействие на корупцията. Изглежда, че принудителното довеждане може да бъде разпоредено в контекста на установяване на корупционно поведение. В така формулираната разпоредба обаче не става ясно дали това наистина е така или става дума за общо правомощие на Комисията, както и кое е конкретното задължение на гражданина, което той не е изпълнил (дали това е общото задължение по чл. 26 от ЗПКОНПИ или става дума за конкретно задължение да дава обяснения и предоставя сведения, свързани с противодействието на корупцията). Необходимо е ясно и прецизно да бъде разписана разпоредбата, с изрично препращане към задължението, за изпълнение на което е необходимо явяване пред органите на Комисията.

Разпоредбата на чл. 104а изглежда отговаря на втория критерий, тъй като очевидно принудителното довеждане е предвидено не като санкция, а като начин да се осигури даване на обяснения.

С оглед третия критерий – пропорционалността, следва да се посочи, че за да бъде в съответствие с Конвенцията, принудителното довеждане трябва да е крайна мярка, заради което е необходимо прецизиране в горепосочения смисъл. С оглед възможността лицето да бъде доведено и през нощта, следва да се посочи изрично, че това е изключителна мярка, която се прилага в неотложни случаи. Добре е също да се уточни актът, с който органът разпореджда принудителното довеждане, с оглед възможността лицето да го обжалва в случай на незаконосъобразност.

5. По § 15 (чл. 106а):

Тази разпоредба също е предвидена в контекста на борбата с корупцията. С оглед на факта, че служителите на Комисията могат да осъществяват разследващи функции, възложени им от прокурор, необходимо е да се гарантира, че в случай на превишаване на правомощията гражданите ще имат възможност да идентифицират съответния служител, било то чрез знак или номер. В осъдителни решения срещу България (виж напр. Христови срещу България) ЕСПЧ е намерил нарушение за това, че при провеждането на специални полицейски операции при твърдения за неправомерна употреба на сила гражданите не са могли да направят оплаквания поради пълната невъзможност за идентифициране на виновния служител. В тази връзка от 2013 г. насам Комитетът на министрите препоръчва въвеждане на идентификационни знаци или номера (по подобие на охранителна полиция) с цел възможност за последваща идентификация без разкриване на самоличността на служителя.

В светлината на гореизложеното, предложената в ЗИД на ЗПКОНПИ разпоредба относно прикриване на самоличността следва да се прецизира.

6. По § 19 (чл. 138, ал. 2):

С предложената промяна на чл. 138, ал. 2 се ограничава възможността за реално и ефективно упражняване на правото на защита на проверяваните лица в сравнение със сега действащата разпоредба. Това повдига опасения относно спазването на конституционния принцип на защита, прогласен в чл. 56 от Конституцията. Съгласно сега действащата разпоредба на чл. 138, ал. 1 и ал. 2, след налагане на обезпечителните мерки Комисията осигурява на проверяваното лице възможност за участие в производството, като органите по чл. 16, ал. 1 уведомяват проверяваното лице, предоставят му за запознаване всички материали, които са събрани в хода на образуваната срещу лицето проверка, и му дават едномесечен срок, за да направи възражения и да представи доказателства. Видно от мотивите към чл. 138, ал. 2 от ЗПКОНПИ, настоящата редакция на разпоредбата не дава възможност за еднозначно определяне на началния момент, от който започва да тече едномесечният срок. Сочи се, че това води до опасност от злоупотреба с права и до затруднения при спазване на предвидените в чл. 140 от закона срокове. Поради това с предложението за промяна се избягват различните тълкувания по отношение на началния момент, от който започва да тече едномесечният срок.

Анализът на цитираната разпоредба показва, че правото на защита като аспект на конституционния принцип, прогласен в чл. 56 от Конституцията, включва като действия уведомяването на проверяваното лице, запознаването му с материалите, събрани в хода на проверката, от който момент започва да тече едномесечният срок за подготовка на възражението, основано на доказателствен материал. В случая ЗПКОНПИ не определя срок за запознаване на лицето със събраните материали предвид фактическата и правна сложност на различните дела, техния обем, както и с оглед други обстоятелства по аналогия с разпоредбата на чл. 228, ал. 1 от НПК, но еднозначно определя срока за подготовка на възражението и представяне на доказателства.

Съгласно редакцията на чл. 138, ал. 2 от проекта, органите по чл. 16, ал. 1 уведомяват проверяваното лице за образуваното производство и му дават едномесечен срок, в който да се запознае с всички материали, събрани в хода на образуваната проверка, да направи възражения и да представи доказателства.

Сравнителният анализ между двете разпоредби показва, че с предложената промяна се скъсява срокът за защита на лицето, тъй като в едномесечния срок вече се предвижда запознаването на лицето с материалите и подготовката на възражение, ведно с

доказателствения материал към него. Отчитайки периода, който обхваща проверката съгласно чл. 112, ал. 3 от ЗПКОНПИ (10 г. назад, считано от датата на започването ѝ), както и обхвата ѝ, се налага изводът, че концентрирането на действията, които следва да се извършат в едномесечен срок, може да ограничи реалното и ефективно упражняване на правото на защита на проверяваните лица.

7. По § 20 (чл. 147) :

Съгласно сега действащата разпоредба на чл. 147 от ЗПКОНПИ, до доказване на противното за движими вещи и парични средства на проверяваното лице се смятат и тези, намерени у него, в жилището му или в други собствени или наети от него помещения, превозни средства, каси или сейфове. С предложената редакция на нормата се предлага до доказване на противното тези вещи да се смятат за собственост не само на проверяваното лице, но и като собственост на свързаните с него лица по смисъла на § 1, т. 15 от Допълнителните разпоредби. Тъй като доказването е процесуална дейност, която се реализира в случая в хода на гражданско производство, това означава, че в хода на процеса тежестта на доказване за изясняване на фактите, от които да се направи изводът за съществуването на твърдяното право на собственост на движимите вещи и парични средства пада върху лицето, респ. свързаните с него лица в един граждански процес, т. е. създава се презумпция за незаконност на имуществото, с която се обръща доказателствената тежест и по отношение на свързаните лица.

Следва да се отбележи, че презумпцията представлява доказателствено правило, което приравнява вероятното на действителното. И докато при действащата редакция на чл. 147 презумпцията е логично изведена - вещите, които са под фактическата власт на лицето, се считат за негови, то с разширяването ѝ по отношение на всички свързани лица по смисъла на § 1, т. 15 от Допълнителните разпоредби на закони тя напуска границите на логичното предположение.

Разместването на тежестта на доказване дава процесуално предимство на едната страна в процеса, което е в съмнителна хармония с конституционно установения принцип в чл. 121, ал. 1 и 2 от Конституцията за осигуряване на равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес, както и на правилото за осигуряване на истината в процеса и на чл. 8, ал. 2 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), според който страните посочват фактите, на които основават исканията си, и представят доказателства за тях. Всички тези основни положения в Конституцията и в ГПК са отражение на принципа за справедлив процес по смисъла на чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.

8. По § 22 (чл. 152, ал. 3):

С предложението всъщност се създава впечатление за опит за заобикаляне на правилото на чл. 152, ал. 1 от ЗПКОНПИ за 10-годишната давност, с която се погасяват правата на държавата по този закон.

Следва да се отбележи, че в Решение № 13 от 2012 г. на КС по к. д. № 6/2012 е прието, че разумният давностен срок не следва да е по-дълъг от 10 години. В мотивите на цитираното решение се приема, че: „Отнемането на незаконно придобито имущество е последното, крайното средство за възстановяване на справедливостта и обществения ред, което се прилага, когато другите контролни и правозащитни органи на държавата не са успели ефективно да противодействат на съответната непозволена от закона дейност, както и да предприемат реални стъпки, насочени не само към санкциониране на онези, които противозаконно са придобили значително имущество, но и към създаване на условия за възстановяване на нарушения правомерен баланс на материалните ценности. Възможността

за отнемане на имущество, придобито през особено дълъг период, съставлява неоправдан стимул за пасивност и безразличие у тези, които по естеството на правомощията си са длъжни да осигурят върховенството на закона.“ Конституционният съд счита, че по-дългият давностен срок ограничава непропорционално правото на защита. Намаляването му се налага и от необходимостта да бъде защитен принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. От една страна, с това може да се постигне синхрон с абсолютната десетгодишна давност за погасяване на публичните вземания по чл. 171, ал. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, от друга - би отпаднала възможността за отнемане на недвижими имоти, за които е изтекъл общият срок за придобиването им по давност при недобросъвестно владение (чл. 79, ал. 1 от Закона за собствеността), включително и от други лица освен проверяваните, което би съставлявало несъразмерно посегателство върху придобити права и неоправдано би създавало правна несигурност.

Като допълнително обстоятелство следва да бъде посочено, че Законът за задълженията и договорите в чл. 115, буква „ж“ постановява, че давност не тече само докато трае съдебният процес относно вземането. Тъй като уредбата на отношенията по повод отнемането на незаконно придобитото имущество е гражданскоправна, то следва да намират приложение принципите, уреждащи гражданскоправните отношения.

9. По § 24 (чл. 154, ал. 3):

Мотивите на вносителите, с които се иска освобождаване на Комисията от заплащане на държавна такса, се свеждат до това, че вземането на Комисията по предявения иск по чл. 153, ал. 1 от ЗПКОНПИ е с публичноправен характер, поради което приложение следва да намери чл. 84, т. 1 от ГПК.

В тази връзка трябва да се има предвид следното:

В Решение № 3 от 2008 г. на КС по к.д. № 3/2008 г. е посочено, че в чл. 84 ГПК от значение за освобождаване от заплащане на държавни такси се явява характерът на правото, чиято защита се търси. „За държавата, държавните учреждения - чл. 84, т. 1 (първоначалната редакция на текста в ДВ, бр. 59 от 2007 г.), и общините - чл. 84, т. 3 ГПК, освобождаването се отнася до исковете за публични държавни, съответно общински вземания и за права върху вещи, публична държавна, съответно общинска собственост по аргумент на противното от изключението, за което не се предвижда такова освобождаване и конституционното деление на държавната и общинската собственост на публична и частна - чл. 17, ал. 2 от Конституцията.

Освобождаването от държавни такси в посочените две хипотези се мотивира от характеристиката на обектите на публична собственост и публичните вземания на държавата и общините. Първите задоволяват обществени потребности от общонационално или регионално значение чрез общо ползване или са предоставени на органите на държавната или общинската администрация за изпълнение на функциите им, а вторите - за финансиране на държавните и общинските дейности.“

Искът по чл. 153, ал. 1 от ЗПКОНПИ няма за предмет нито претендиране на вещни права върху обекти – публична държавна собственост, нито права върху публични средства на институцията.

С оглед на изложеното е неприложима нормата на чл. 83, т. 1 от ГПК по отношение на освобождаването от държавна такса.

Следва да се има предвид, че длъжимостта на държавна такса от ищците при предявяване на искове се определя от обстоятелството, че правораздаването е публична услуга. Заплащането на такса се свързва не само с възмездяване на тази услуга, но и с мотивиране на гражданите и юридическите лица към добросъвестно упражняване на

процесуалните права, като завеждат искове, които са потенциално основателни. По този начин се предотвратява увеличаването на броя на неоснователните съдебни спорове, което е особено важно с оглед значимите последици от предявения иск за имуществото на проверяваните лица.

В мотивите на цитираното решение на Конституционния съд е отбелязано, че съображенията за бюджетна целесъобразност за пълно освобождаване на държавата и държавните учреждения от заплащане на държавни такси върху предявените от тях искове са неотнормисими към конституционносъобразността на закона. Размерът на разходите за завеждане на искове не може да бъде съображение за освобождаване на държавата от тяхното заплащане, тъй като това я поставя в привилегирована позиция в сравнение с гражданите и юридическите лица като ищци по гражданските дела, макар че тя разполага със значително по-голям финансов ресурс от тях да завежда такива дела.

Не е без значение и това, че съгласно чл. 78, ал. 6 от ГПК, когато делото е решено в полза на лице, освободено от държавна такса или от разноски по производството, осъденото лице е длъжно да заплати всички дължащи се такси и разноски и съответните суми се присъждат в полза на съда. Когато предявеният от лицата, освободени от задължението за заплащане на държавни такси и разноски, иск е бил отхвърлен, процесуалният закон не предвижда възможност същите да бъдат осъдени да заплатят съответните такси и разноски в полза на бюджета.

10. По § 25 (чл. 156, ал. 7):

Министерството на правосъдието изразява становището, че предложената разпоредба на чл. 156, ал. 7 е напълно излишна, тъй като в чл. 159 от ЗПКОНПИ има общо препращане към ГПК по отношение на съдебното производство за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество. При това положение приложение намира чл. 78, ал. 5 от ГПК, съгласно който ако заплатеното от страната възнаграждение за адвокат е прекомерно съобразно действителната правна и фактическа сложност на делото, съдът може по искане на насрещната страна да присъди по-нисък размер на разноските в тази им част, но не по-малко от минимално определения размер съобразно чл. 36 от Закона за адвокатурата.

Правната логика при определяне на съдържанието на раздел IV „Производство пред съда за отнемане в полза на държавата на незаконно придобитото имущество“ на глава дванадесета от ЗПКОНПИ е в закона да бъдат уредени само специалните правила на това съдебно производство, като по отношение на общите правила на гражданския процес се извърши препращане към ГПК.

С предложението по чл. 156, ал. 7 се нарушава правно – нормативната логика на тази част от закона.

Следва да се посочи, че предложената редакция на чл. 156, ал. 7 (заимствана от ДОПК) е по – неprecизна от редакцията на чл. 78, ал. 5 от ГПК, тъй като не указва по чия инициатива действия съдът – само на Комисията или може да действия служебно.

11. По § 26 (чл. 175 а):

Предложената разпоредба на чл.175а е обвързана с чл. 104а, която предвижда възможност за призоваване на граждани от органите по чл. 16а от ЗПКОНПИ в служебните помещения за изпълнение на определените им със закона правомощия. Съгласно чл.175а, на неявилите се граждани на мястото и времето, определено по чл.104а, след като са редовно призовани, се налагат глоби в размер от 100 до 2000 лв., а при повторно неявяване без уважителни причини, глобата е в размер от 500 до 5000 лв.

Считаме, че с така предложената санкция се нарушава принципът на съответност на наказанието с нарушението. В подкрепа на това може да се посочи, че глобите за аналогично нарушение в НПК са много по – ниски. Съгласно разпоредбата на чл. 120, ал. 3 от НПК, глобата за свидетел, който не се яви на определеното място и време да даде показания, е до триста лева. Според чл. 120, ал. 4 от НПК на свидетел, който откаже да свидетелства, се налага глоба до хиляда лева.

В НПК са предвидени и допълнителни гаранции за правата на свидетелите. Предвидено е, че ако свидетелят посочи уважителни причини за неявяването си, глобата и принудителното довеждане се отменят (чл. 120, ал. 3 от НПК). Следва да се има предвид и разпоредбата на чл. 121, ал. 1 от НПК, съгласно която свидетелят не е длъжен да дава показания по въпроси, отговорите на които биха уличили в извършване на престъпление него, неговите възходящи, низходящи, братя, сестри или съпруг или лице, с което той се намира във фактическо съжителство.

12. По § 27 (чл. 175б):

Предложената разпоредба на чл.175б е пряко свързана със създадения текст на чл. 47а от проекта, която създава задължение за всички държавни институции, служби за сигурност, обществен ред и охрана, при получаване на информация за корупция на лице, заемащо висша публична длъжност, незабавно да я предоставя на Комисията на вниманието на органите по чл. 16, ал. 2 от ЗПКОНПИ. Разпоредбата предвижда в тези случаи налагане на глоба в размер от 100 до 2000 лв. при непредставяне на информацията по чл. 47а, ал.1, а при повторност на деянието налагане на глоба в размер на 500 до 5 000 лв. Разпоредбата е обща и формална, тъй като не уточнява, не персонифицира изпълнителното деяние и наказателно отговорните длъжностни лица. Не са уточнени и характерът, и съдържанието на понятието „информация“, предвид изискванията на които следва да отговарят сигналите съгласно чл. 48 от ЗПКОНПИ.

МИНИСТЪР:

ЦЕЦКА ЦАЧЕВА