

ДО  
Г-ЖА АННА АЛЕКСАНДРОВА  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ  
XLIV НАРОДНО СЪБРАНИЕ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
Вх. № КП-958-00-2  
дата 26.11.2018 г.

### СТАНОВИЩЕ

по законопроект № 854-01-90/17.12.2018 г. за изменение и допълнение на Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото ивущество, внесен от народните представители Данаил Кирилов и Хамид Хамид

#### УВАЖАЕМА ГОСПОЖО АЛЕКСАНДРОВА,

Във връзка с горното и в изпълнение на възложеното ми, представям на Вашето внимание следното становище:

**§1, т. 1:** С направеното предложение за включване на директорът на Националната следствена служба и неговите заместници в категорията лица по чл. 6, ал. 1, т. 24 от ЗПКОНПИ се цели прецизиране на действащите правни норми и с него се продължават усилията на законодателя да осъществява контрол върху имуществото и упражняването на правомощия по служба от всички лица, заемащи публични длъжности..

**По §1, т. 2:** Считам, че изключването на общинските съветници от категорията лица по чл. 6 от ЗПКОНПИ би било стъпка назад от досегашните усилия на законодателя за прозрачност на имуществото на лица, заемащи публични длъжности и за предотвратяване на случаите на конфликт на интереси. Общините, наред с държавата разпределят значителен финансов ресурс под формата на обществени поръчки, договори за различни видове услуги, което от своя страна е предпоставка за корупционно поведение. Като орган на местното самоуправление, общинският съвет, на основание чл. 20, във връзка с чл. 17 и чл. 21 от от Закона за местното самоуправление (ЗМСМА), определя политиката за изграждане и развитие на общината, която обхваща всички сфери на обществения живот – образование, здравеопазване, транспорт, строителство, общинско имущество, спорт, благоустрояване и комунални дейности. Като преки участници в процеса на формиране на политиките на местно ниво общинските съветници разполагат с широки възможности за влияние както върху бизнеса, организациите и гражданите,

така и върху общинската администрация и служители. Ето защо те попадаха в субективния обхват на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ), обн. ДВ, бр. 94 от 31.10.2008 г., отменен с §3, т. 3 от ПЗР на ЗПКОНПИ, обн. ДВ бр. 7 от 19.01.2018 г. и вече повече от 10 години имат задължение да декларират имущество и конфликт на интереси, включително по новия ЗПКОНПИ. Обстоятелството, че техният брой е сравнително голям не е достатъчно основание за снемането им от наблюдение. Публичността на тяхното имущество и интереси преви възможна ролята на сигналподателите, която заема водещо място в системата на предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Съгласно чл. 47 от ЗПКОНПИ подаването на сигнал е една от възможностите за започване на процедура по установяване на конфликт на интереси. Изключването на общинските съветници от кръга лица по чл. 6 на ЗПКОНПИ ще лиши и КПКОНПИ от възможността да противодейства на корупционни прояви от страна на общински съветници, доколкото за тях няма да се прилагат установените в ЗПКОНПИ механизми за проверка на декларираните данни и при несъответствие да предприеме действия за отнемане на незаконно придобито имущество – чл. 46, ал. 4 ЗПКОНПИ. Приемането на предложението би довело до понижаване на общественото доверие не само към тази категория лица, заемащи публична длъжност, но и към способността и решимостта на държавата да се справи с корупцията и злоупотребата с власт.

**По §2:** Основанията за несъвместимост са посочени в чл. 10, ал. 3 от ЗПКОНПИ и изпълнението на задължението за подаване на декларация по чл. 10, ал. 5 от ЗПКОНПИ не може да бъде квалифицирано като несъвместимост. Считам, че и в действащата си редакция чл. 11, ал. 1, т. 6 от ЗПКОНПИ, която препраща към чл. 10, ал. 6 от ЗПКОНПИ не е ясна, тъй като за да се стигне до несъвместимост е необходимо едновременно заемане на две длъжности. В чл. 10, ал. 6 от ЗПКОНПИ се урежда единствено статута на членове на КПКОНПИ и се дава възможност при подаване на оставка, съответния член на комисията да продължи да заема длъжността съдия, прокурор или следовател, в случай че е заемал такава преди избора му за член на КПКОНПИ. В този смисъл очевидно са и мотивите за неточно препращане на разпоредбата, изразени от вносителите, но считам, че за отстраняване на този проблем е достатъчно т. 6 на чл. 11, ал. 1 от ЗПКОНПИ да бъде отменена изцяло.

Във връзка с предложението за препращане по чл. 11, ал. 1, т. 6 към чл. 10, ал. 5 от ЗПКОНПИ предлагам да вземете предвид и следните аргументи:

В ЗПКОНПИ са установени гаранции за независимостта на комисията и нейните членове, прокламирана в чл. 7, ал. 2 от ЗПКОНПИ, чрез института на мандатността на тяхното правоотношение, установен в чл. 8, ал. 7 от ЗПКОНПИ, завишените критерии по чл. 10 от ЗПКОНПИ, на които трябва да отговарят

членовете ѝ, както и критериите за прекратяването на мандата им по чл. 11, ал. 1 от ЗПКОНПИ. С предлаганата промяна тази система от гаранции би била компрометирана, т.к. промяната ще въведе един изключително субективен критерий за прекратяването на мандата на членовете на КПКОНПИ – нарушаването на декларирания от тях „политически неутралитет“ по чл. 10, ал. 5 от ЗПКОНПИ. От една страна, понятието „политически неутралитет“ не подлежи на ясно и безпротиворечиво тълкуване, а от друга неспазването на декларарираното поведение не би могло да се счита за несъвместимост със заеманата длъжност, тъй като както вече беше посочено за наличието на несъвместимост е необходимо едно и също лице да заема едновременно две длъжности.

**По §3 - §5:** Обосновката на предлаганата промяна набляга върху вътрешната организация на работа на КПКОНПИ. Законодателят вече е уредил една от дирекциите на Комисията в закона – служителите по чл. 16, ал.2 от ЗПКОНПИ и дирекцията, отговорна за прояви на корупция на лица, заемащи висши публични длъжности. В случай че се приеме предложената промяна, то съответната дирекция би била установена структурно в закон, при положение, че съгласно чл. 23 от ЗПКОНПИ законодателят е предвидил устройството и дейността на комисията да се приемат с подзаконов нормативен акт – правилник, за чието изменение и допълнение е необходимо решение на КПКОНПИ.

**По §6 - §8:** В допълнение към мотивите за повишаване на долния праг за деклариране на средства от 1000 на 5000 лв. може да се добави, че промяната ще доведе и до облекчаване на реда за деклариране на промени в обстоятелствата от задължените лица. Промяната би облекчила работата на комисията и би ѝ позволила да концентрира усилията си към проверка на случаи с по-голяма обществена опасност. Предложенията за промяна в чл. 44, ал. 3 и 4 от ЗПКОНПИ са насочени към отстраняване на пропуски и непълно препращане в действащите норми.

От друга страна, исканата промяна за изменение на ал. 5 на чл. 44 от ЗПКОНПИ премахва от закона правомощието на Комисията да иска разкриване на банкова тайна и го предоставя на отделните инспектори, при това само тези, които са оправомощени от председателя. Текстът налага извод, че въпросните инспектори, които съгласно чл. 16, ал. 1 от ЗПКОНПИ са органи на комисията ще разполагат с правомощие, което самата комисия не би притежавала. Наистина, остава нормата на чл. 74, ал. 1, т. 3 от ДОПК, но предприетата законодателна техника нарушава систематиката на закона. Сравнението с чл. 175д, ал. 6 от ЗСВ и инспекторите от инспектората на ВСС не дава аргументи в тази насока, тъй като ЗСВ не предоставя правомощия на Инспекторатът на ВСС като орган да иска разкриване на банкова тайна. Подходът на законодателя в ЗСВ е различен от този

на ЗПКОНПИ. С цел яснота на новата уредба би могло да се мисли разпоредбата на §32 от Заключителните разпоредби на ЗИД на ЗПКОНПИ, променящ и чл. 74, ал. 1, т. 3 от ДОПК да бъде съобразена с разпоредбите на §8.

**По § 9:** Предлагащата промяна ще направи възможно отстраняването на грешки и непълноти от задължените лица в декларациите от тях обстоятелства само когато установеното несъответствие е в размер до 5 000 лв. За всички несъответствия над този праг задължените лица няма да имат възможност да отстранят допуснатата от тях грешка или непълнота в декларацията си в срока по чл. 46, ал. 1 от ЗПКОНПИ, а КПКОНПИ директно ще премине към процедура по проверка на имуществото на лицето (чл. 46, ал. 3 ЗПКОНПИ) или по изпращане на документите на НАП за предприемане на действия по реда на ДОПК (чл. 46, ал. 4 ЗПКОНПИ).

В случай че такава грешка наистина е допусната, запазването на досегашната редакция на закона би дала възможност за своевременното ѝ отстраняване на един по-ранен етап. По този начин биха се спестили административно време и ресурси за откриването и отстраняването на грешката по-късно, когато са задействани същинските механизми по изясняване на имуществото на лицето. Праговете по чл. 46, ал. 3 и 4 ЗПКОНПИ в случая нямат отношение към промяната на принципа за коригиране на декларирани данни, който съществуваше както в отменения Закон за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности (ЗПИЛЗВДД), така и в отменения Закон за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ), откъде е пренесена и нормата на чл. 46, ал. 1 от ЗПКОНПИ: съгласно чл. 4, ал. 6 от ЗПИЛЗВДД (отм) лицата можеха да коригират декларациите от тях данни до един месец след изтичане на крайния срок за годишното им деклариране, а съгласно чл. 14, ал. 2 от ЗПУКИ (отм) лицата можеха да правят промени в декларациите обстоятелства в срок до един месец от подаването на декларацията за конфликт на интереси, когато трябваше да се отстранят непълноти или допуснати грешки.

**По § 10 и §27:** Текстът на предлагащата норма предполага недобросъвестно поведение на визираните в нея органи, което ще подлежи и на санкция по предложени нов чл. 175б от ЗПКОНПИ. От една страна, чл. 47, ал. 1 от ЗПКОНПИ визира възможно най-пълно лицата, които могат да подават сигнали до ЗПКОНПИ – законът е използвал терминът „всеки“, който включва в себе си и институциите по предлагания чл. 47а от ЗПКОНПИ и техните ръководители. От друга страна, тези органи и към момента разполагат с правомощието, което означава и със задължението, да представят такава информация на компетентните институции, но това става по предвидения в специалните устройствени закони и правилници,

специфични за всяка отделна институция. В тази връзка становището на прокуратура по предлаганата промяна напълно резонно поставя въпроса с отговорността на прокурора и разследващите органи, които в процеса на разследване откриват и не изпратят данни за корупция на КПКОНПИ.

Не на последно място, би могло да се допусне, че въвеждането на санкция за неизпълнение на предлагания чл. 47а от ЗПКОНПИ би имало и други, нежелани ефекти – или пълен отлив на сигнали, или препращане до дирекцията по чл. 16, ал. 2 от ЗПКОНПИ на всякакви сигнали, което в никакъв случай няма да допринесе за повишаване качеството на нейната работа.

**По § 11:** С предлаганата промяна се повтаря нормата на чл. 205, ал.2 от НПК – когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, длъжностните лица трябва да уведомят незабавно органа на досъдебното производство и да вземат необходимите мерки за запазване на обстановката и данните за престъплението. От тази гледна точка може да се направи извод, че нормата на практика няма да доведе до промяна, тъй като в дейността си служителите на Комисията и към момента са длъжни да прилагат цитираната разпоредба на НПК относно запазването на местопрестъплението и уведомяването на прокурора и органите на досъдебното производство.

**По §12:** Съгласно чл. 7, ал. 2 и ал. 3 от ЗПКОНПИ Комисията е юридическо лице на бюджетна издръжка и е независим специализиран постоянно действащ държавен орган за осъществяване на политиката по противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобитото имущество. На основание §1, т. 1 от ДР на АПК Комисията е административен орган и е длъжна да осъществява дейността си при спазване на АПК. Редът за призоваване на гражданите пред административните органи е уреден в чл. 46 и сл. от АПК. Приемането на специалната норма на чл. 104а от ЗПКОНПИ ще дерогира общите правила на АПК, но вместо да уреди подробно условията и редът за извършването на призоваването, законодателят предоставя тези правомощия на комисията. Подобен подход е в разрез с досегашната практика, установена в други закони, призоваването на граждани от държавните органи да се урежда със закон, още повече че новият чл. 104а, ал. 3 и 4 предвижда принудително довеждане на гражданите, включително и през нощта. Принудителното довеждане е форма на задържане, а съгласно чл. 30, ал. 2 от Конституцията на Република България никой не може да бъде задържан, подлаган на оглед, обиск или на друго посегателство върху личната му неприкосновеност освен при условията и по реда, определени със закон.

Принудителното довеждане на лицето по всяко време на денонощието за изпълнение на задачите на дирекцията по чл. 83 от дирекцията по чл. 12, ал. 2 от ЗПКОНПИ се явява обосновано за целите единствено на оперативно-

издирвателната ѝ дейност по т. 4, но то е прекомерно и за постигането на тази цел. Сравнението с принудителното довеждане по чл. 72 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) показва, че то се използва само за значими събития, чието извършване не търпи отлагане. Същото може да се каже и за принудителното довеждане по чл. 71 от НПК, чиито разпоредби е направен опит да бъдат пренесени в чл. 104а – използването на принуда е оправдано за постигане на целите на наказателното преследване и разкриването на престъпления, като предпоставките за използването му са записани в закона. Дирекцията и инспекторите по чл. 16, ал. 2 от ЗПКОНПИ не са разследващи органи, поради което не могат да извършват никакви действия по разследване на престъпления. При данни за престъпление, на основание чл. 205, ал. 2 от НПК длъжностните лица по чл. 16, ал. 2 от ЗПКОНПИ следва да уведомят незабавно органите на досъдебното производство. Правомощието им по чл. 102, ал. 1, т. 1 от ЗПКОНПИ, в случаите когато става въпрос за престъпление следва да се тълкува през призмата на чл. 9 НПК, съгласно който наказателното производство се извършва само от съдии, съдебни заседатели, прокурори и разследващи органи, назначени по установения ред. За разкриване на обективната истина чл. 13, ал. 2 от НПК изисква органите по чл. 13, ал. 1 от НПК да става по реда и със способите, предвидени в НПК. Дейността на дирекцията по чл. 16, ал. 2 от ЗПКОНПИ не е насочена към охрана на обществения ред, нито към предотвратяване и разкриване на престъпления и наказване на виновните лица, а към установяване на различни прояви на лица, заемащи висши публични длъжности, които биха могли да се квалифицират като корупция и изготвянето на доклад по чл. 106, ал. 1 от ЗПКОНПИ.

**По §15:** По силата на чл. 88, ал. 1 и 2 от ЗПКОНПИ служителите на КПКОНПИ по чл. 16, ал. 2 от ЗПКОНПИ имат правото да носят и използват служебно оръжие. Какви други защитни средства са необходими, защо е необходимо самоличността им да остане тайна, как ще се използват тези средства и при какви условия в законопроекта не е разписано. В мотивите към законопроекта това също не е посочено, а в сравнение с други закони – чл. 85-89, чл. 140б от ЗМВР, чл. 127 от ЗДАНС. Смятам, че една по-подробна законова регламентация на употребата на сила и защитни средства от държавните служители би дала гаранции както на обществото, така и на служителите на комисията за недопускането на прекомерност при използването на съответните защитни средства.

**По §17 - §20, §23, §24 и §25:** Част от предложенията целят усъвършенстване на ЗПКОНПИ и прецизиране на някои от неговите разпоредби. В частност, удължаването на срока за подаване на декларацията от проверяваното лице от 14 дни на един месец е оправдано от гледна точка надлежното упражняване на правото на защита.

От друга страна, намаляването на процесуалните срокове за запознаване с материалите и представяне на възражения и доказателства от лицата – обект на проверката е съчетано с двойното увеличаване от 3 на 6 месеца на процесуалните срокове за държавата да предяви искова молба за отнемане на имуществото. Предложеното разрешение поставя въпроса за справедливия баланс между правото на държавата да отнеме незаконно придобитото имущество и интересите на лицата, срещу които е наложена държавната репресия, който се препоръчва от практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) при прилагането на чл. 1 от Протокол 1 към Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС).

На следващо място, предлаганите промени по намаляването на разноските на Комисията в съдебните производства неминуемо биха се отразили на опита за постигане на справедливия баланс между интересите на държавата и засегнатите лица. С предлаганото изменение на чл. 154, ал. 3 и създаване на нова ал. 7 в чл. 156 от ЗПКОНПИ се допуска повторение на текстовете от ГПК, които уреждат същата материя и се прилагат директно на основание чл. 159 от ЗПКОНПИ. Съгласно чл. 84, т. 1 от ГПК държавата и държавните учреждения, освен по искове за частни държавни вземания и права върху вещи-частна държавна собственост са освободени от заплащане на държавни такси. Доколкото производството по отнемане на незаконно придобито имущество няма за предмет частни държавни вземания нито права върху вещи – частна държавна собственост държавата не следва да заплаща държавни такси. Дори и в случаите, когато предявения от държавата иск бъде отхвърлен, по аргумент от чл. 78, ал. 6 от ГПК държавата отново няма да бъде осъдена да заплати държавните такси.

Относно новата ал. 7 на чл. 156 на ЗПКОНПИ се налага извода, че тя повтаря чл. 78, ал. 5 от ГПК, с едно съществено отклонение – предлага се в исковете по ЗПКОНПИ съдът да следи служебно за прекомерността на възнаграждението на адвоката, вместо това да става само по искане на страна. Подобно решение представлява важно отклонение от състезателното начало в гражданския процес, прогласено от чл. 8 от ГПК и би могло да се разглежда като необосновано предимство на държавата в светлината на практиката на ЕСПЧ.

Предлаганата отмяна на ал. 5 на чл. 156 от ЗПКОНПИ ще доведе до допълнително предимство за държавата в процеса и от тази гледна точка е необходима внимателна преценка за спазване на изискването за пропорционалност на държавната репресия. Предвид дългия период на проверката – 10 години назад от датата на започването ѝ, съгласно чл. 112, ал. 3 от ЗПКОНПИ – е житейски обосновано проверяваните лица да не пазят документи, доказващи придобиването на определени имущества. Те могат да доказват въпросните обстоятелства и със свидетели, по силата на чл. 165, ал. 1 от ГПК.



**По §21:** Като се има предвид описаната в мотивите цел на промяната, свързана с неоспорване на стойностите на недвижимите имоти и ограничени вещни права върху тях, когато са придобити от общините или от държавата, предложението за промяна налага следните въпроси:

- за кои имоти ще се прилага: за тези, които проверяваното лице е придобило от общините или от държавата или за тези, които отчуждени от проверяваното лице в полза на от общините или от държавата (т.е. са придобити от тях)?

- по какви цени, ако не по пазарните ще се изчислява стойността им?

С оглед на изложеното считам, че нормата следва да бъде прецизирана.

**По §22:** Досегашната редакция на чл. 152, ал. 3 от ЗПКОНПИ дава ясни рамки на периода, в който давността спира да тече – докато трае производството пред съда по отнемане на незаконно придобитото имущество. Подобна мярка има в чл. 115, буква „ж“ от ЗЗД, като определянето на началния и крайния срок, в който давността спира да тече не представлява особена трудност – от датата на подаване на исковата молба в съда по чл. 153, ал. 1 по ЗПКОНПИ до влизане в сила на окончателен съдебен акт.

Началният срок, от който спира давността по предложената промяна не е така лесно определим. В зависимост от основанията за започване на проверка, нейното начало се поставя с:

- акт на директора на съответната териториална дирекция въз основа на уведомление от наблюдаващия досъдебното производство или преписката прокурор до директора на съответната териториална дирекция – в случаите по чл. 108, ал. 1 – 3 от КПКОНПИ (чл. 110, ал. 1 от ЗПКОНПИ);

- въз основа на уведомление от административнонаказващия орган, когато има административно нарушение, установено с влязъл в сила акт, което е от естество да създава облага на стойност над 50 000 лв. към момента на придобиването ѝ, и същата не може да бъде отнета по друг ред – чл. 109, ал. 1 от ЗПКОНПИ. В този случай законът не определя с какъв акт започва проверката – акт на директор на дирекция или решение на комисията – и ще следва да се тълкува дали това е датата на получаване на уведомлението, или датата на която комисията е постановила решение за образуване на проверка;

- въз основа на решение на комисията по чл. 106, ал. 2, т. 3 от ЗПКОНПИ след доклад на дирекцията по чл. 16, ал. 2 от ЗПКОНПИ при установяване на несъответствие от над 20 000 лв. при деклариране на имущество от лице, заемащо висша публична длъжност.

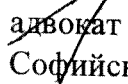
Предложената норма няма и краен срок, което би създавало съществен проблем за правната сигурност, още повече при наличието на различни мнения за същността на сроковете по чл. 112 от ЗПКОНПИ. Така формулирана нормата би



внесла неяснота и в чл. 152, ал. 1 от ЗПКОНПИ – от една страна би могло да се предположи, че след изтичане на 10-годишния срок правата на държавата се погасяват, независимо от спирането или прекъсването на давността и етапа, на който се намира производството, а от друга, че след като давността спира да тече, то е достатъчно 10-годишната давност да не е изтекла при започването на проверката по чл. 107, ал. 2 от ЗПКОНПИ, за да може държавата да проведе успешно производството до край, независимо от чл. 152, ал. 1 от ЗПКОНПИ. С цел прецизиране на разпоредбата и предвид решение № 13 от 13.10.2012 г. по к.д. № 6/2012 г. би могло да се мисли за поставяне на ясно определен начален и краен срок на периода, през който давност не тече, като се запази и сегашната редакция на чл. 152, ал. 3 от ЗПКОНПИ.

**По §28 - §31:** Промените целят да дадат повече яснота при административното наказване. За постигане на тази цел предлагам при разглеждането на § 28 и чл. 177 да се вземе предвид и обстоятелството, че в много случаи органът по избора е колективен – например общински съвет, или такъв липсва – като при кметовете на кметства, които се избират пряко. Това би затруднило административнонаказателната дейност, поради което предлагам разпоредбата да се прецизира – в §2, ал. 10 от ДР на ЗПКОНПИ е дадена удачна редакция, която би могла да се използва и тук.

23.11.2019 г.  
град София

  
адвокат Паскал Бояджийски,  
Софийска адвокатска колегия