



ВЪРХОВНА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА

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

№ 3145/2015 г. – ГП
София, ~~27.05~~ 2016 г.

ДО
Г-Н ДАНАИЛ КИРИЛОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ
КЪМ ЧЕТИРИДЕСЕТ И ТРЕТОТО
НАРОДНО СЪБРАНИЕ

На изх. № КП-653-03-46/25.04.2016 г.

СТ А Н О В И Щ Е

ОТНОСНО: Проект на Закон за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ)

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН КИРИЛОВ,

Във връзка с Ваше искане до главния прокурор и след проведено обсъждане, Ви представям становище на ПРБ по Проекта на Закон за предотвратяване на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество.

Законопроектът е в съответствие с духа и насоките на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015–2020 г. Направените съществени промени, спрямо първоначалния проект, дават основа да бъде намерено необходимото и очаквано законодателно разрешение за концентриране на усилията и повишаване на ефикасността на антикорупционните мерки и мерките за предотвратяване на конфликта на интереси сред лицата, заемащи висши публични длъжности.

Поради това ПРБ заявява подкрепата си за общата законодателна идея, залегнала в проекта, и го съгласува по принцип. Заедно с това намираме, че в някои свои части той подлежи на концептуално и редакционно прецизиране, което ни дава повод да направим бележки и предложения от същностен и редакционен характер. Преди това държим

да подчертаем, че от първостепенно значение за нас е хармонизирането му с предстоящите промени в ЗСВ, съгласно измененията и допълненията на Конституцията. Намираме, че правомощията на ИВСС, като орган с конституционноустановени функции, следва да се уредят в ЗСВ в синхрон с обсъждания проект, без да се разчита на самостоятелна уредба на функциите на ИВСС и в двата закона. Считаме, че още на етап съгласуване на законопроекта е удачна координация с МП, с оглед подготвяния проект за изменение и допълнение на ЗСВ. Уместно е и да се прецени необходимостта от едновременно придвижване на законопроектите към НС, респ. моментът, от който законите ще започнат да се прилагат.

I. Същностни бележки

1. Налице е недопустимо смесване на процедури от различни закони – АПК и ЗАНН, в производството по установяване на конфликт на интереси.

Вследствие на него възниква въпрос за реда, по който заинтересованото лице може да осъществи своята защита, доколкото предвиденият в ЗАНН процесуален ред за обжалване на постановлението на наказващия орган е различен от реда за оспорване на индивидуални административни актове по АПК.

Събирането на доказателства (чл. 74) и оспорването на решението на директора на Бюрото (чл. 78) е съобразно АПК, но по своята същност и ефект, процедурата е такава за осъществяване на административна принуда¹, редът за която е регламентиран в ЗАНН, а не в АПК.

Смесена е и природата на акта, с който се произнася директорът на Бюрото – „решението“ му притежава реквизити на индивидуален административен акт по чл. 59 АПК, а в санкционната си част се родее 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. Липсата на възможност за административно оспорване на решението (а само за съдебно) още повече го доближава до постановление, издадено по реда на ЗАНН, отколкото до индивидуален административен акт.

Предвиденото в чл. 79 субсидиарно приложение едновременно на АПК и на ЗАНН за неуредените в раздела въпроси не решава посочените проблеми. Използваният подход противоречи на основни принципи в

¹ Резултатът е налагане на санкциите, предвидени в Раздел IV, за допуснато административно нарушение – нарушаване на разпоредба на Раздел II.

действащото законодателството и липсата на гаранции по отношение на конституционноустановеното право на защита на заинтересованото лице. В интерес на правната сигурност е да се развие друга, макар и по-сложна процедура, за установяване и санкциониране на конфликта на интереси, при която да се избегне смесването на процедури, уредени в АПК и ЗАНН.

2. Не споделяме предложената в чл. 127, ал. 3 от проекта оборима презумпция².

Мотиви за въвеждането ѝ са отправени препоръки на ЕК по МСП, приложението на подобна презумпция в други правни системи и евентуално предотвратяване на неоснователни иски по ЗОДОВ. Приема се, че обратната доказателствена тежест ще стимулира активността на проверяваното лице и ще е гаранция за правата му.

Намираме, че с подобни доводи не може да се защити легитимна цел, а се създават условия за непропорционалното засягане на правото на собственост, гарантирано от КРБ. Предлаганата разпоредба надхвърля рамката, очертана с Решение № 13 от 13.10.2012 г. на КС, в което са изложени подробни съображения относно оправданото използване на законови презумпции. Активността на проверяваното лице е неразривно свързана и с правото му на защита, реализирането на което не може изкуствено да бъде стимулирано, още по-малко – накърнявано.

3. Липсва уредба как ще се констатира, че лицето не е предприело действия за отстраняване на нередности в декларацията за несъвместимост.

В чл. 37, ал. 3 е възпроизведен текстът от първоначалния проект, предвиждащ задължение при декларирано наличие на несъвместимост, лицето да предприеме действия в определен срок по отстраняването ѝ и да представи доказателства за това. След изтичането на указания срок, възниква императивно задължение за органа по избора или назначаването да предприеме действия по прекратяване на правоотношението с лицето, ако то не е предприело действия за отстраняване на несъвместимостта (чл. 37, ал. 4). Не е посочено кой и по какъв ред установява недеklarирана несъвместимост и какви са последиците. 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.

² Ако проверяваното лице не представи предвидената в чл. 126 декларация относно имущественото си състояние или подаде непълна такава, се предполага, че имуществото, което не е декларирано, е незаконно придобито.

Отчитайки тежестта и санкционния характер на предвидената последица – прекратяване на правоотношението, считаме, че за гарантиране правото на защита, констатацията на органа по избора или назначаването за наличие на несъвместимост следва да става с изричен акт, подлежащ на съдебен контрол. Не на последно място, посочената разпоредба стимулира пасивност у органа, който следва да установи незаконно придобитото имущество, за сметка на правата на проверяваното лице.

4. *Относно периодичната „независима външна оценка от партньорски организации със сходна дейност или от организации, имащи международен опит в извършването на подобни оценки“*

Разпоредбата на чл. 26 създава риск от съществено засягане на правата на задължените по този закон лица, тъй като не въвежда критерии относно избора на проверяващата организация и на правилата, по които ще се извърши оценката. Предвиденото в ал. 4 задължение на директора на Бюрото да „предостави достъп и пълно съдействие на организацията, която извършва оценката“ не дава яснота относно естеството на информацията, до която ще бъде осигурен достъп и параметрите на проверката. Предложеният тест е трудно защитим с мотив, че това е „гаранция за ефективност“. Дори и да се приеме, че „независимата проверка“ ще обслужи обществения интерес за ефективност на дейността на Бюрото, той не следва да е за сметка на гарантираните от Конституцията права на гражданите.

II. Редакционни бележки

1. Намираме за нелогичен различният подход по отношение на изискванията за заемане на длъжност към инспекторите в централната администрация и тези в териториалните дирекции на Бюрото (чл. 16, ал. 3 и ал. 4). Законът не прави разлика в правомощията или функциите, която да обоснове различия в образователния ценз.

2. Разпоредбата на чл. 29, ал. 1 разширява материалния обхват на ЗОДОВ, поради което следва да намери място там. Считаме за удачен подхода, който принципно е възприет в проекта – в неговите преходни и заключителни разпоредби да се предвидят изменения и допълнения в ЗОДОВ – в смисъла, вложен сега в текста на чл. 29.

Като Ви благодаря за предоставената възможност на ПРБ да изрази мнение по законопроекта, се надявам то да е полезно в съгласувателната процедура.


С УВАЖЕНИЕ:

**ПЕНКА БОГДАНОВА
ЗАМЕСТНИК НА ГЛАВНИЯ
ПРОКУРОР ПРИ ВКП**