



# ВЪРХОВНА КАСАЦИОННА ПРОКУРАТУРА

София 1061, бул. „Витоша“ № 2, 02/9219770, 02/9219860 office bogdanova@prb.bg

№ 2369/2015 г. – ГП  
София, 19.06.2015 г.

ДО  
Г-ЖА МЕГЛЕНА КУНЕВА  
ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ  
ПО КООРДИНАЦИЯ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ  
ПОЛИТИКИ И ИНСТИТУЦИОНАЛНИТЕ  
ВЪПРОСИ

На Ваш изх. № 02-43-110/25.05.2015 г.

## СТ А Н О В И Щ Е

**ОТНОСНО:** Проект на Закон за предотвратяване на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности (ЗПКЛЗВПД)

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО КУНЕВА,**

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 (ВКП) бе проведено обсъждане. Резултатите от обсъждането ми дават повод да изразя следното становище от името на Прокуратурата на Република България (ПРБ) в съгласувателната процедура.

I. Законопроектът е в съответствие с духа и насоките на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията в Република България 2015–2020 г. Той дава годна 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.

II. Наред с принципната си подкрепа за законопроекта, намираме основания да отбележим необходимостта от допълнителна работа по него, за да се постигне балансирано и последователно решаване на някои

принципни въпроси, както и прецизна окончателна редакция. Сред подлежащите на допълнително изясняване принципни въпроси поставяме нуждата от синхронизиране на законопроекта с други оповестени законодателни инициативи – включително и такива, които имат отношение към спазването на чл. 5, ал. 1 КРБ или проектите на нормативни актове подлежат на разглеждане и приемане от Министерския съвет. Конкретните ни бележки и предложения са следните.

### **1. По концептуални въпроси**

1.1. 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. В следваща ал. 4 на чл. 5 е предвидено, че всички лица, попадащи в обхвата 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 най-малко в начина, по който се разбира стратегията за съдебна реформа от вносителите на законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията и на Закона за съдебната власт, обявени през м. май 2015 г. Тези два законопроекта предвиждат Инспекторатът към ВСС да получава и извършва проверките за почтеност, конфликт на интереси и пълнотата на декларациите, подавани от всички съдии, прокурори и следователи.

Поради това считаме за абсолютно необходимо противоречието да бъде избегнато преди внасянето на законопроекта в Народното събрание, като най-правилно е той да бъде съобразен с резултата от гласуването на § 7, т. 3 от ЗИДКРБ. При подкрепа за така предложеното изменение и допълнение на КРБ, магистратите трябва да бъдат изключени от обхвата на действие на ЗПКЛЗВПД.

1.2. В Раздел IV на представения за съгласуване проект 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. Резултатът е налагане на

санкциите, предвидени в Раздел V, 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 от представения за съгласуване проект, актът, с който се произнася директорът на Националното бюро за предотвратяване на корупцията, се нарича „решение“ и притежава част от реквизитите на индивидуален административен акт, посочени в чл. 59 АПК. В частта му относно налагането на санкция, обаче, този акт 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. Не се предвижда и 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 съществения въпрос за реда, по който заинтересованото лице може да осъществи своята защита, доколкото предвидения в ЗАНН процесуален ред за обжалване на постановлението на наказващия орган е коренно различен от реда за оспорване на индивидуални административни актове, предвиден в АПК.

Поради това намираме, че еkleктичният подход в Раздел IV на Глава пета от представения ни за съгласуване проект е неудачен, тъй като противоречието му с основни принципи в правната теория, възприети в действащото законодателство, би поставило конституционния въпрос относно правото 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.

1.3. В чл. 24 от предложения проект е предвидено задължение за лице, заемащо висша публична длъжност, 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 представяне на доказателства за това пред органа по избора или назначаването. След изтичането на този 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.

Проектът не предвижда по какъв ред и с какъв акт органът констатира, че лицето не е предприело такива действия, т.е. че несъвместимостта е факт след изтичане на срока за отстраняването ѝ. Не е уредено кой орган и по каква процедура установява недеklарирана 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 насъвместимост следва да става с изричен акт, подлежащ на съдебен контрол. Подобно разрешение би гарантирало конституционноустановеното право на защита на заинтересованото лице.

1.4. Някои от използваните в проекта термини изискват ясно дефиниране, каквото липсва в допълнителните разпоредби. Така например в чл. 13, ал. 1 е предвидена компетентност на Националното бюро за предотвратяване на корупцията да извършва проверка, анализ и оценка на случаи на „необяснимо богатство“. Същият термин е използван и в чл. 21, ал. 2, според който наличието на данни за необяснимо богатство в подаден до Бюрото сигнал е повод за образуване на производство за проверка на имущественото състояние на лице, заемащо висша публична длъжност. Освен това, съгласно чл. 40, ал. 2, констатирането на необяснимо богатство при проверка на имущественото състояние е повод за сезиране на КОНПИ.

Неясното съдържание на термина предполага и разнородна практика при приложението на нормите, в които е използван, респективно – накърняване на правата на засегнатите лица.

Друг термин с неясно съдържание, употребен в чл. 13, ал. 1 при определянето на компетентността на бюрото, е „оценка“ на декларациите и имущественото състояние на лицата, заемащи висши публични длъжности. От съдържанието на чл. 19 е видно, че се предвижда инспекторите на Националното бюро за предотвратяване на корупцията да „оценяват“ информацията от декларациите за имущество и интереси. Общоприетото понятие за оценка предполага не само систематично придобиване на информация, но и наличие на обратна връзка по отношение на използването, качествата и въздействието на обект, програма или процес, подчинена на определени стандарти – качествени и количествени. Предвид липсата на дефиниция в допълнителните разпоредби, не става ясно дали точно това се има предвид от авторите на проекта, както и какви са критериите, на които ще се подчинява тази оценка.

По изложените съображения, предлагаме формулиране на ясни дефиниции на употребените в законопроекта термини.

1.5. В чл. 3, ал. 2 на предложението за одобрение проект се предвижда, че действията и санкциите по този кодекс 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 противоречи на разпоредбата на чл. 33 ЗАНН, според която:

„(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-същественят проблем, който възниква, е, че възприемането на подобно законодателно решение създава реални предпоставки едно лице да бъде наказано два пъти за едно и също деяние, което е 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.

## **2. Редакционни бележки**

2.1. Посочването на кръга 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.

2.2. В чл. 16, т. 2 се предвижда създаването и поддържането на публичен регистър за издадените решения на директора на Националното бюро за предотвратяване на корупцията по производства за установяване на конфликт на интереси. Тъй като съгласно чл. 63 от проекта, тези решения подлежат на съдебен контрол, редно е в регистъра да се обявяват данни само за влезлите в сила решения. По този начин би се избегнала опасност от накърняване на правата и уронване на престижа на заинтересованото лице.

2.3. В чл. 17, ал. 2 се предвижда изискване за образователен ценз – висше образование, по отношение на инспекторите в Националното бюро за предотвратяване на корупцията. Считаме, че подобен критерий е твърде широк и несъобразен с естеството на работа на инспекторите, определено

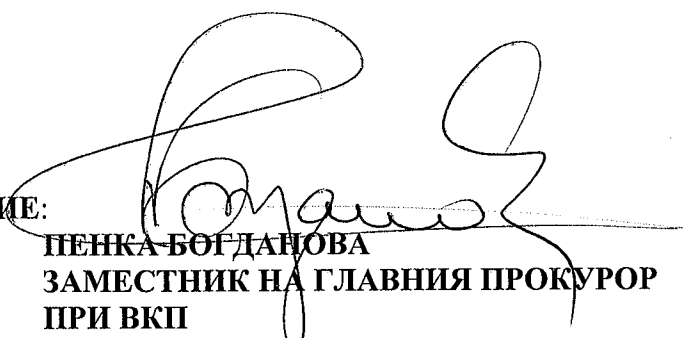
от компетенциите на органа, съгласно чл. 13. Предлагаме да бъде стеснен обхватът на нормата до висше юридическо или икономическо образование.

2.4. Намираме за удачно употребеният в чл. 25, ал. 1, т. 3 термин „депозити“ да бъде заменен с легалния термин „влогове“.

2.5. В чл. 66 е допусната техническа грешка – сочи се раздел IV, като вероятно се има предвид раздел VI.

Благодарим Ви за предоставената възможност да изразим мнение по законопроекта. Надяваме се то да бъде полезно в съгласувателната процедура и тя да приключи с изготвянето на прецизен и съобразен с Конституцията и основните принципи на правото проект за нормативен акт.

С УВАЖЕНИЕ:



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