



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ [REDACTED] г. - ГП
София, [REDACTED] 2022 г.

ДО
Г-Н МИЛЕН МАТЕЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА
ПО КОНСТИТУЦИОННИ
И ПРАВНИ ВЪПРОСИ
В НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

На Ваш изх. № КИ [REDACTED]

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МАТЕЕВ,

Представям Ви становище от името на Прокуратурата на Република България по Законопроект за противодействие на корупцията № 47-254-01-63, внесен на 09.06.2022 г. от Андрей Гюров и група народни представители, както следва:

Законопроектът предвижда създаване на Комисия за противодействие на корупцията, чийто правомощия включват превенция на корупцията, оперативно-издирвателна дейност и разследване по реда на НПК, установяване на конфликт на интереси и деклариране на имущество и интереси от лицата, заемщи висши публични длъжности. Предлагат се изменения и в действащия ЗПКОНПИ – Закон за отнемане на незаконно придобито имущество. Именно установяването и отнемането на такова имущество остава предмет на този закон, като се създава Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество. Съществуващата сега КПКОНПИ прекратява дейността си, а членовете ѝ изпълняват функции на членове на съответните две нови комисии, до избор от Народното събрание в едномесечен срок на нов техен състав.

Предложеният Законопроект за противодействие на корупцията не може да бъде подкрепен, по изложените по-долу съображения:

На практика, с малки изключения, законопроектът представлява механичен сбор от цели глави или отделни норми, които се отменят в действащия ЗПКОНПИ и се „пренасят“ изцяло в предложения Закон за противодействие на корупцията. Така е процедирано със сегашните Глава четвърта „Противодействие на корупцията“, Глава Пета „Деклариране“, Глава Шеста „Сигнали“, Глава седма „Защита на подалия сигнала“, Глава осма „Конфликт на интереси“ и др. Новото в законопроекта е свързано основно с разпоредбите на неговата Глава Пета „Противодействие на корупцията чрез разкриване на прояви на лицата, заемщи висши публични длъжности“, свързани

с правомощия за разследване по реда на НПК, предоставени на разследващи инспектори и въвеждането на съответни изменения в тази насока в НПК и в ЗСРС. И тези норми обаче са изпълнени с вътрешни противоречия, както и с противоречие на основни принципи на наказателния процес, граничещи с откровеното им непознаване.

Мотивите на законопроекта не отговарят на изискванията на чл. 28 ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА). В по-голямата си част те съдържат политически декларации, както и текстове от годишните доклади на ЕК относно върховенството на закона за 2020 и 2021 г. Цитираните извадки от тези доклади са подбрани изборително, като е видим целенасочен стремеж да се представи в отрицателна светлина дейността на КПКОНПИ и въобще прилагането на действащия ЗПКОНПИ, въпреки редицата положителни оценки в двата доклада, пропуснати от вносителите. При оценката на мотивите е достатъчно да се цитира изречението в тях *„на практика се очертава, че възложените функции и правомощия на КПКОНПИ имат предимно административен, а не наказателен характер“*, за да бъде ясно илюстрирано соченото несъответствие със ЗНА. На много места в текста на законопроекта употребата на понятия, използваният език и формулировки са в противоречие с изискванията на чл. 9 от посочения закон. Като цяло, предложените норми остават усещането за бързина, наложена по причини, които нямат общо със зачитането на принципите, по които следва да се извършва изработването на проект за нормативен акт (чл. 26 ал. 1 от ЗНА).

Комисията за противодействие на корупцията се избира от парламента, който осъществява и контрол върху дейността ѝ¹. При това положение, абсолютно неясно е по какви причини основният подзаконов акт – Правилникът за устройството и дейността ѝ, подлежи на предварително съгласуване с Министерския съвет, съобразно чл. 6 ал. 5 от законопроекта. Този правилник урежда съставът, структурата и правата и задълженията на администрацията на Комисията, вкл. статутът на разследващите инспектори и оперативните служители². Предлаганата намеса на изпълнителната власт в начина на функциониране на орган, който се избира и контролира от Народното събрание и е определен като „независим“³, е недопустима. Няма промяна в изискванията за образование и стаж на членовете на Комисията⁴, с което слабост в действащия сега ЗПКОНПИ не е преодоляна от вносителите. В същото време, при 6-годишен мандат, се предлага право на до два мандата (12 години!), но се запазва забраната за втори мандат по отношение на членовете на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество⁵. В процедурата по избор на членове на Комисията за противодействие на корупцията съответната постоянна комисия на Народното събрание може да изиска от ДАНС *„информация“*, за да прецени *„професионалните и нравствени качества на кандидатите“*⁶. Не е ясно как това

¹ Чл. 29 и чл. 30 от законопроекта

² Чл. 15

³ Чл. 6 ал. 2

⁴ Висше образование - степен магистър и най-малко 5 години професионален стаж, за разлика от председателя и заместник-председателя

⁵ Чл. 9 ал. 2, съответно чл. 10 ал. 2

⁶ Чл. 8 ал. 8

се съотнася към последващата проверка по реда на ЗЗКИ, а отделен е въпросът, че предварителното изискване на такива данни от ДАНС не е предвидено за заемането на която и да е друга висша държавна длъжност и може да се превърне в инструмент за манипулиране на избора и необосновано отстраняване на кандидати. Отрицателна оценка следва да получат и предлаганите периодични проверки за почтеност на членовете на Комисията⁷ – не толкова защото е абсолютно неясно как те ще се организират и провеждат от парламентарна комисия, а защото непреминаването на такава проверка не е свързано с каквито и да е последици. § 7 ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на законопроекта предвижда избор на председател, заместник-председател и членове на Комисията за противодействие на корупцията в едномесечен срок от влизане на закона в сила. От ал. 2 всъщност става ясно, че такъв избор следва да се извърши и по отношение на състава на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество. Не е ясно обаче как да се реализират на тези избори от парламента членовете на заварената КПКОНПИ ще изпълняват „функциите на членовете на съответните комисии“ т. е. как според идеята на вносителите до прекратяването на мандатите им 5 члена на КПКОНПИ ще бъдат разпределени в две новосъздадени комисии, състоящи се общо от 10 члена.

Съгласно чл. 14 от законопроекта, администрацията на Комисията се състои от разследващи инспектори, оперативни служители и лица, работещи по трудово правоотношение, като статутът на първите две категории се урежда със Закона за държавния служител (ЗДСл). Разпоредбите на чл. 17 – 28 обаче свързват статута на разследващите инспектори с този на служителите по ЗДАНС. Освен това, ако тази норма бъде приета, ще се окаже, че в администрацията на новосъздадената Комисия производствата по установяване на конфликт на интереси и по проверка на декларациите за имущество и интереси се осъществяват не както досега – от държавни служители, назначени като инспектори и експерти по реда на ЗДСл, а от лица, работещи по трудово правоотношение. Неясни са причините, по които вносителите създават тези противоречия в статута на администрацията. Отделен е въпросът, че е неясно и на какви изисквания следва да отговарят назначените като оперативни служители – според проекта те са формулирани в чл. 14 ал. 4 - 5⁸, но такива норми няма. Аналогично е положението с препратката към ал. 4 и ал. 5 в самата ал. 4 на чл. 16 по отношение на несъвместимостта за разследващите инспектори.

В Глава трета⁹ е предвидена възможността по искане на Комисията, лица от други институции да бъдат командирани „с цел изпълнение на определени задачи, свързани с превенция и противодействие на корупцията, както и с подпомагане на дейността на разследващите инспектори“. Целите на това командироване са формулирани прекалено общо и неясно, а „подпомагането“ на разследването в този си вид е непознато за НПК. Ал. 2 определя основанията за командироване в Комисията, което поставя и въпроса с

⁷ Чл. 9 ал. 6

⁸ Чл. 18 ал. 1

⁹ Чл. 37

каква цел там ще се пренасочват служителите със статут по ЗМВР, по ЗДАНС и по Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България.

В действащия ЗПКОНПИ е предвидено правомощие на Комисията да съгласува всеки законопроект, изготвен от органите на изпълнителната власт относно наличието на корупционен риск, както и да извършва последващ анализ на въздействието на закона¹⁰. В представения за становище законопроект, въпреки дословното възпроизвеждане на нормите на сегашната Глава четвърта от ЗПКОНПИ, тази норма липсва. Предварителното становище относно наличие на корупционен риск, което касае само законопроектите, предлагани от Министерския съвет, е едно от най-силните средства в превенцията на корупцията и често има значителен обществен отзвук¹¹. Премахването на това правомощие за новосъздадената Комисия за противодействие на корупцията на практика поставя под съмнение самите цели на законопроекта, декларирани от вносителите в мотивите му.

В Глава седма „Сигнали“, неяснота създава разпоредбата на чл. 68. Проверката след подаден сигнал за корупция или конфликт на интереси завършва с *„изготвянето на констативен акт“*. В него изрично се посочва наличие или липса на достатъчно данни за корупция. Не е ясно обаче кой изготвя този акт и дали той подлежи на приемане от страна на колективния държавен орган – самата петчленна Комисия. В същото време, ал. 4 предвижда, че при наличие на достатъчно данни за корупция, Комисията *„предприема действия за образуване на досъдебно производство“* и за *„последващо разследване по реда на НПК“*. Предложената норма е в противоречие с чл. 212 НПК, според който досъдебно производство се образува с постановление на прокурора или се счита образувано с първо действие по разследването¹², но със задължение на разследващия орган да уведоми прокурора незабавно, но не по-късно от 24 часа. Чл. 73 от законопроекта предвижда, че лицата, които подават сигнали по реда на този закон, не носят *„никаква отговорност за клевета, нарушаване на авторски права, нарушаване на тайна, нарушаване на правилата за защита на данните, разкриване на търговска тайна или искане за обезщетение, основани на частно, публично или колективно трудово право“*. Без да се коментира терминологичната коректност на цитираната формулировка и съответствието ѝ с изискванията на чл. 9 ал. 1 от ЗНА, особено внимание следва да се отдели на предвиденото право на подалия сигнал да поиска прекратяване на делото¹³ и фактът, че напр. в наказателния процес то не се съотнася към нито едно от основанията за прекратяване на наказателното производство по чл. 24 от НПК.

Основен акцент на представения Законопроект за противодействие на корупцията са разследващите функции на новосъздадената Комисия и свързаните с тях изменения в НПК и ЗСРС¹⁴. В чл. 52 ал. 1 т. 2 НПК, към сега съществуващите разследващи органи в състава на МВР (разследващи полицаи) и

¹⁰ Чл. 32 ал. 1 т. 1 ЗПКОНПИ

¹¹ Пример за това е отрицателното становище на КПКОНПИ по ЗИДЗДвП

¹² Чл. 212 ал. 2 НПК

¹³ Чл. 73 ал. 3 пр. 2-ро

¹⁴ § 9 и § 71 ПЗРЗПК

Агенция „Митници“ (разследващи митнически инспектори) се добавят и служителите на Комисията за противодействие на корупцията, назначени на длъжност „разследващ инспектор“. Предложеното допълнение в т. 3 – „*органите в Комисията*“ създава неяснота, защото законопроекът не съдържа дефиниция за такива органи, за разлика от действащия ЗПКОНПИ и предложените изменения в него¹⁵. Необяснимо е, че законопроекът не предвижда изискване за висше юридическо образование за лицата, назначени като разследващи инспектори. Според чл. 16 ал. 5 инспекторите извършват разследване в случаите, по реда и при условията на НПК. Ал. 6 въвежда забрана да им се възлагат други дейности, освен разследване и предварителна проверка (най-вероятно вносителите имат предвид проверка, възложена от прокурор по реда на чл. 145 ал. 1 т. 3 ЗСВ). В същото време, видно от предложените разпоредби в Глава пета от законопроекта¹⁶, на разследващите инспектори се възлагат и други функции, които на практика са свързани с оперативна работа и които би следвало да се осъществяват само от оперативните служители по чл. 14 ал. 1 т. 2. Нещо повече, Комисията – с решение и еднолично председателят - със заповед, могат да им възложат изпълнението и на „*други функции*“¹⁷, което напълно компроментира посочената по-горе забрана по чл. 16 ал. 6, както и тази по ал. 8. В законопроекта липсва норма, която да въвежда правила за разпределение на досъдебните производства между разследващите инспектори. За разлика от ЗМВР, където е въведен принципът на случайния подбор чрез електронно разпределение¹⁸, сега очевидно вносителите възлагат тази изключително отговорна дейност на председателя на Комисията, което не може да бъде подкрепено.

Самата Глава пета „Противодействие на корупцията чрез разкриване на прояви на лица, заемачи висши публични длъжности“ съдържа множество спорни решения, които са в противоречие с НПК. Чл. 48 предвижда, че оперативно-издирвателната работа се извършва и чрез белязване на обекти и предмети, извършване на наблюдение, проникване в помещения и транспортни средства, оперативно внедряване чрез разследване със служител под прикритие, доверителна сделка, контролирана доставка и др. Ал. 2 предвижда това да се осъществява по ред, определен с инструкция (наредба, според чл. 47 ал. 2), приета от Комисията. Посочените по-горе „*специфични способности*“ всъщност са оперативни способности по смисъла на чл. 2 ЗСРС и прилагането им е допустимо само съобразно разпоредбите на този закон.

С предложените изменения в чл. 194 ал. 3 НПК¹⁹ на разследващите инспектори се възлага провеждането на разследване за изключително широк кръг от престъпления, без значение дали те са извършени от лица, заемачи висши държавни длъжности. В мотивите към законопроекта вносителите обосновават това решение с одобрен със заповед на председателя на ВКС Единен каталог на корупционните престъпления. Въпросния каталог е вътрешен

¹⁵ Чл. 16 ЗПКОНПИ, съответно чл. 16 от Закона за отнемане на незаконно придобито имущество

¹⁶ Чл. 46

¹⁷ Чл. 46 ал. 1 т. 9

¹⁸ Чл. 16 ЗМВР

¹⁹ § 9 т. 5 ПЗРЗПК

акт, който има значение за статистическата отчетност и не може да послужи като критерий за определяне на всички престъпления в него като същински корупционни и така възложени за разследване на инспекторите от състава на Комисията. Ако предложеното законодателно решение се приеме, ще се окаже, че значителен брой престъпления, сега разследвани от разследващи полицаи в състава на МВР, ще се възложат за разследване на разследващите инспектори от Комисията, която няма нито този капацитет, нито териториални структури. Всъщност, това противоречи и на обявената цел на закона. Няма необходимост, а и логика престъпления като тези по чл. 159б вр. чл. 159а ал. 2 т. 7 НК, чл. 260 НК, чл. 278 ал. 5 НК, чл. 354а ал. 2 т. 2 и т. 3, чл. 354б ал. 2 т. 3 НК и др. да бъдат разследвани от инспектори в Комисия, чиято основна задача е ефективно противодействие на корупцията и то най-вече по отношение на лицата, заемащи висши публични длъжности. Не може да бъде подкрепено и друго предложение – предвиденото в новосъздадения чл. 213а НПК²⁰ правомощие на Комисията да обжалва пред съд постановлението на прокурора за отказ за образуване на досъдебно производство за определени престъпления. Без да се коментират неубедителните мотиви на вносителите в тази насока, съдържащи повече политически декларации отколкото правни съждения, е достатъчно да се посочи, че всички други откази се обжалват по реда на чл. 213 ал. 1 НПК – само пред погорестоящата прокуратура. Не е ясно по какви причини единствено и само на Комисията за противодействие на корупцията е предоставено правото да атакува тези постановления пред съд. Не е ясно и защо част от престъпленията, за които това правомощие е предвидено (чл. 213б ал. 6 НПК) нямат нищо общо със същинските корупционни престъпления и така с дейността на тази комисия.

Противоречиви са и предлаганите изменения в ЗСРС. Предвижда се право да искат използване на СРС да имат както самата Комисия за противодействие на корупцията, така и разследващите инспектори към нея, като всъщност за тях искането се прави еднолично от председателя на Комисията. Дейността на разследващите инспектори обаче е подчинена на НПК и съобразно разпоредбите в този кодекс²¹ искането – в рамките на образувано наказателно производство, се прави от наблюдаващия прокурор. Отделен е въпросът е как Комисията, като колективен орган, в останалите случаи ще приема решения за отправяне на искане за използване на СРС.

Законопроектът се нуждае и от множество терминологични редакции. На места са използвани формулировки, които не съответстват на общоприетата правна терминология: „чувствителна информация“, „съдебен статус“, „прокурорът, който е компетентен да разгледа досъдебното производство“, „за налаганата административнонаказателна отговорност“ и др. Има препращащи норми, без обаче нормите, към които се препраща, да съществуват в текста – напр. чл. 16 ал. 4, чл. 18 ал. 1, както и норми, в които очевидно текстът е непълен – напр. чл. 94 ал. 7.

²⁰ § 9 т. 7 ПЗРЗПК

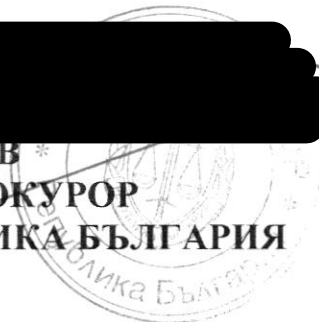
²¹ Чл. 173 ал. 1 НПК

В заключение, според вносителите в законопроекта „са заложени достатъчно предпазни механизми, за да не се превърне (Комисията) в тромав и репресивен орган и да спазва правата и законните интереси на гражданите.“ С предложението законопроект обаче тези цели не могат да бъдат постигнати, най-вече поради слабости в използваната правна техника за изготвянето му, както и поради очевидното доминиране на политическите над правните решения в него.

С УВАЖЕНИЕ,

[REDACTED]

ИВАН ГЕШЕВ *
ГЛАВЕН ПРОКУРОР
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



[Handwritten signature]