



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## **ВИСШИ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, [e-mail:arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 1106

Дата: 21.12.2022 г.

### ДО КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА РБ

### СТ А Н О В И Щ Е

от **ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**,  
представяван от председателя -  
адв. д-р Ивайло Дерменджиев

#### Относно:

**Законопроект за противодействие на  
корупцията, сигн. № 48-254-01-9 от  
19.10.2022 г., с вносител Кирил Петков  
Петков и група народни представители**

**УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА ЧЛЕНОВЕ НА КОМИСИЯТА  
ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ,**

#### **I. Общи бележки**

Висшият адвокатски съвет заявява неизменна позиция на одобрение по всички законопроекти за радикално противодействие на корупцията, когато и доколкото те са съвместими и съответстват на принципа на правовата държава според чл.4 от Конституцията на Република България, на принципите на върховенството на правото в правния ред на правото на Европейския съюз и на

обвързващите норми на наднационалното право, относими към регулираната правна материя.

I.1. По законопроект с идентично съдържание, внесен от група народни представители на парламентарната група на Продължаваме промяната за разглеждане в 47 – мото Народно събрание, Висшият адвокатски съвет (ВАДВС) вече е имал възможността да оповести своето принципно становище. То се отнася изцяло до съдържанието на т.нар. „нов законопроект“.

Висшият адвокатски съвет приветства всяка законодателна инициатива, която позволява постигането на по-добри резултати в дейността на държавата за осигуряване на защитата на гражданите от корупция и организирана престъпност. Представеният законопроект може да се оцени като стъпка в посока на доразвитие и усъвършенстване на механизмите за реализиране на държавната политика в тази област.

Обособяването на самостоятелен орган за упражняване на антикорупционна политика на държавата, различен от прокуратурата, създава вероятност от поставяне на основите на една по – адекватна позиция на държавата към задълженията ѝ, въведени по силата на Конвенцията на ООН срещу корупцията (2003), Наказателната конвенция относно корупцията на Съвета на Европа (2001), Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа(2000) и на правните норми на наказателното и административното право на Европейския съюз, които засягат корупцията. Независимо от обстоятелството, че голяма част от тези актове са надлежно ратифицирани или декларативно транспонирани, по същество те не са инкорпорирани в съответстващи на националния правен ред юридически механизми и поради това са неефективни. Подобна правна среда обяснява част от обективните причини за съществуването на възможността за бездействие на прокуратурата при ендемичната корупционна среда. Всяка стъпка в посока на установяване на правно регулирана система за противодействие на корупцията, създадена при спазване на изискванията на чл.4, ал.1 от Конституцията на Република България и на Закона за нормативните актове (ЗНА) би следвало да се поощрява.

I.2. В същото време, ако се съди по съдържанието на Допълнителните и Преходните и заключителни разпоредби на законопроекта, вносителите пренебрегват изцяло, или най - малкото не отчитат в дължимата степен, негативите и последиците заварената система на т. нар. „гражданска конфискация“, която очевидно възнамеряват да запазят. Не са отчетени съществуващите проблеми от принципен характер в правния режим на конфискацията на „незаконно придобито имущество“, пряко относими към тълкуването и прилагането на Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (2018) и неговите

предшественици, съответно отражението им върху заварената санкционна система и форми на юридическа отговорност. Законопроектът не разпознава причинените вреди от неудачния опит за адаптиране на англосаксонски модел на конфискация на средства и облаги от престъпления към условията на континентална правна система с либерално конституционно устройство. Поради това **пропуска** да установи противоконституционността на заварения правен режим и необходимостта от незабавната му корекция за да се избягнат множество негативни последици и възникване на огромни по размер задължения за обезщетяване на незаконно въввлечените в тези процедури лица – физически и юридически.

1.3. Законопроектът не прави опит да разреши възникналите проблеми в резултат на:

- (1) погрешното политическо решение за превръщане на т.нар. „гражданска конфискация“ в единствен инструмент за реализиране на наказателната политика на държавата за противодействие на тежката и организирана престъпност и корупцията в частта ѝ, засягаща конфискацията на предмета, средствата и облагите от престъпленията и неговата реализация;
- (2) неадекватното правно регулиране на политическото решение чрез заварените правила на Закона за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ)/отм./ от 2012 г. и Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ) от 2018 г., чийто предмет в частта за конфискацията (отнемане) като санкционен инструмент съвпада – цялостно или частично - с други правни разпоредби на действащия правен ред (на Наказателния кодекс, на Закон за административните нарушения и наказания, на многобройни санкционни закони с административен характер, на специалните закони срещу изпирането на пари или финансиране на тероризма /ЗМСИП и ЗМСФТ/, ДОПК, ЗУСЕСИФ и др.);
- (3) прикриване на наказателния характер на санкцията зад ненаказателна по характер публична процедура, която съвместява административна процедура за установяване и упражняване на публично право на конфискация и резултатите ѝ с налагане на санкцията чрез публичноправна процедура за упражняване на преобразуващо публично (негражданско) право по реда на конститутивно исково производство в граждански процес;
- (4) лошата юридическа техника на съставяне на законите, довела до дефицити при изследване на легитимността на обществения интерес

и/или на закона, съответно до размиване на границите между тежките умишлени правонарушения (престъпления и злостни административни нарушения) и правонарушенията, които не разкриват никаква или разкриват несъществена обществена опасност, заличаване на принципите на изграждане на санкционната система, на социалната значимост на конституционно установените ценности, върху които е построена тази система и йерархията на санкциите за различните по степен на накърняване на обществените отношения санкционирани правонарушения;

- (5) нововъзникналите проблеми, които са следствие от приложението на правния режим на ЗОПДНПИ (отм.) и ЗПКОНПИ, включително за паралелното им действие по време, място и спрямо лицата, довели до необходимостта от тълкувателна дейност (псевдо „конформно“ тълкуване на Конституционния съд) и решенията на ОСГК на ВКС, на този режим и следствие на този правен режим и негативното му отражение върху конфискацията на имуществото, придобито от престъпна дейност и
- (6) проблемите, които съществуването и дейността на Комисията (КОНПИ, КПКОНПИ) в периода от 2012 до настоящия момент са породили и чието разрешение предвещава многомилionни обезщетения, които държавата ще дължи на незаконно засегнатите от производството лица – физически и юридически.

Проектът със сигурност не отчита практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС) и задължителните му решения по материята на ЗОПДНПИ, която е относима изцяло към ЗПКОНПИ, както и разрешенията по практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) по делата *Димитрови срещу България* и *Тодоров и др. срещу България*. Решенията на тези съдилища (мотиви и диспозитив) са задължителни за държавите – членки и техните органи, включително законодателните и съгласно разпоредбите на Закона за нормативните актове е следвало да бъдат съобразени.

Законопроектът допуска запазване на заварения режим на конфискация на незаконно придобито имущество в пряко противоречие с правилата на наказателното право на Европейския съюз (ЕС) и задължението на държавата да ги транспонира.

При окончателното редактиране на правните разпоредби на законопроекта всеки от поставените проблеми би следвало да намери правното си разрешение под страх от противоконституционност или противоречие на закона с правото на ЕС

## **II. Становище по правните разпоредби на законопроекта**

### **II.1. По Глава първа**

II.1.1. Целта (целите) на закона не е съобразена с изводите на Последващата оценка (Последваща оценка) за въздействието на ЗПКОНПИ (2019 г.), направена на основание чл.28, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) по искане на Комисията за борба с корупцията, конфликт на интереси и парламентарна етика на 44-то Народно събрание.

Всички констатации на цитираната Последваща оценка за дефекти при идентифициране на социалните проблеми, съобразяване на целите на закона с възможностите за тяхната разрешимост, подбора на средствата и инструментите за постигане на целите чрез законодателно устройство на ЗПКОНПИ са относими към проекта на ЗПК.

II.1.2. Принципите са копирани от заварените разпоредби на ЗПКОНПИ и не са съобразени (не отразяват) многоаспектността в действията на новата комисия и органите ѝ. Част от принципите са абсолютно неприложими към оперативно-издирвателните дейности, без друга част би била противоконституционна уредбата и дейността на комисията като особена юрисдикция (споровете и санкционирането на конфликта на интереси и последиците му). При всички случаи са допуснати опущения при регламентирането на принципите на предвидимост, на осигуряване на ефективни средства за защита, за защитата на оправданите правни очаквания, за състезателността и равенство на страните в процеса и др. Принципът на пропорционалност противоконституционно е ограничен само до намесата в личния и семеен живот, а той би следвало да се отнася до всички аспекти на засягане на правната сфера на гражданите и техните организации.

Дейността на новосъздаваната Комисия по разследване не може да бъде подчинена на принципите на Наказателно – процесуалния кодекс(НПК), а трябва да се извършва по реда на НПК.

II.1.3. Редуцирането на кръга на лицата, които са категоризирани като „заемащи висши публични длъжности“ е позитивно разрешение, което е сравнително по-съобразено със санкционния капацитет на държавата.

### **II.2. По Глава втора**

II.2.1. Конституирането на Комисията и нейната компетентност са в съществена степен въпрос на политическо решение и на съобразяване на границите му, които Конституцията на Република България и съобразените с нея закони поставят. Текстовете на Глава втора – чл.6- чл.20 следва да се редактират при съобразяване на правилата на чл. 9 от ЗНА и чл.36-41 от Указ № 883 за приложение на ЗНА. Понятия като „научна организация“,

„репутация“, „превантивни дейности“ и др.под. следва да бъдат определени по значение, за да се избегне съдбата на ЗПКОНПИ и ЗОПДНПИ, действителното значение на чиито основни понятия (пр.„незаконно придобито имущество“) се търси чрез тълкуване по реда ЗСВ от ОСГК на десетата година от приложението на законите.

II.2.2. Въпрос от първостепенно значение е кои решения на Комисията ще подлежат на обжалване и съдебен контрол и кои не. По този въпрос законопроектът няма предложения.

II.2.3. От прецизиране се нуждаят текстовете за разследването и участието в дела по НПК като се съобрази кодификационния характер на НПК и правилата на ЗНА и Указ 833.

II.2.4. Липсва правна регламентация на правоотношенията на Комисията с гражданите в рамките на дейността ѝ при реализиране на правомощията съобразно предвижданата компетентност.

II.2.5. Въвеждането на законова делегация в полза на Комисията за създаване на правилник за устройството и дейността ѝ е неиздържано от гледна точка на конкретизиране на границите на законовата делегация и възможността чрез подобен правилник да се създават правни норми за регулиране на процесуални правоотношения с трети лица или уреждане на материални публични права чрез първично регулиране на други аспекти на дейността.

II.2.6. Създаването на законов имунитет и правен статут на имуществена неотговорност, включително в условията на умишлен деликт, който не е престъпление, е противоконституционно разрешение и следва да бъде преразгледано.

II.2.7. Правните разпоредби за парламентарен контрол върху дейността на Комисията и членовете ѝ са непълни и по същество изключват ефективен контрол върху онези дейности на Комисията, които – пряко или косвено – не подлежат на непосредствен съдебен контрол. В същото време отчитането на дейността като особена юрисдикция за разрешаване на спорове за конфликт на интереси не следва да се различава от общите отчети, които съдилищата предоставят за нуждите на Народното събрание в годишните си доклади.

### II.3. По Глава трета

Текстовете по Глава трета възпроизвеждат в съществена степен тези на ЗПКОНПИ и по същия начин като тях се нуждаят от преосмисляне и прецизиране, за да се съобразят реалностите – примерно конфронтацията с главния прокурор и възможността да се издаде съвместна инструкция на МФ (НАП), Агенция „Митници“ и главния прокурор. От прецизиране се нуждаят текстовете за командироването на служители на други органи, което не може да става с акт на Комисията.

Т.4 на чл.34 от проекта е погрешно включена в проекта, защото имуществото на обвиняемия няма отношение към предмета на дейност на Комисията.

#### II.4. По Глава четвърта и Глава пета

II.4.1. Текстовете на чл.39 и чл.40 от законопроекта имат практически едно и също съдържание и се нуждаят от прецизиране след съобразяване на констатациите на Последващата оценка на въздействието на ЗПКОНПИ от 2019 г.

II.4.2. Заглавието на Глава пета и чл.44 и сл. (вкл. и чл.12 ) от проекта повтарят дефицитите на ЗПКОНПИ като използват понятието „проява на корупция“, чиято неопределеност прави действията им практически неконтролируеми по законов (вкл. съдебен) път.

II.4.3. Комисията не може да има компетентност да извършва оперативно – издирвателна дейност за установяване на незаконно придобито имущество или да образува производство за отнемане на такова имущество, поради което текстовете на чл.46, ал.1, т.4 и чл.50, ал.2, т.2 и чл.65, ал.4 и §1, т.9 от ДР от проекта следва да се изключат от кръга на действията, за които Комисията е овластена.

#### II.5. По Глава шеста

Текстовете на проектозакона по тази глава в много съществена степен следват първообраза – ЗПКОНПИ. В чл.65, ал.4 Комисията няма компетентност да приеме решение за образуване на проверка за имуществено състояние, поради което тази неяснота следва да се отстрани.

#### II.6. По Глава седма

Правните разпоредби в тази част на законопроекта ползват като правни понятия с ясно съдържание понятията „данни за корупция“ и „достатъчно данни за корупция“. И двете понятия не са определени по съдържание и поставят под въпрос обхвата на съдебния контрол за законосъобразност.

II.7. По Глава осма – текстовете по чл.69 на проекта се нуждаят от прецизиране и съобразяване с чл.9 на ЗНА, но освен това и с анализ за съответствие с Конституцията, НК и ЗЗД. Въвеждането на подобен наказателен, административен, дисциплинарен и граждански имунитет срещу автора на сигнала следва да е предпоставено от достатъчно гаранции срещу злоупотреба с правото на сигнал и крие рискове за причиняване на вреди, които държавата ще следва да обезщетява, без да може да държи под контрол процеса по причиняването им.

#### II.8. Глави девата и десета

Съдържанието на двете глави преповтаря това на действащия закон.

#### II.9. По Глава единадесета

Въвеждането на имуществена санкция за юридическото лице по чл. 106, ал.3 е противоправно при отсъствие на виновно лице, което е сключило договора. Подобна обективна отговорност за юридическото лице е противоконституционна.

Административно – наказателната отговорност следва да се синхронизира с тази по ЗПКОНПИ.

### **III. Становище по Допълнителните разпоредби**

III.1. В §1, т.1 понятието „имущество“ е погрешно дефинирано и не съдържа имуществено право на вземане по облигационни отношения.

III.2. В съдържанието на т.3 на §1, б.б. „б“ и „в“ се нуждаят от прецизиране, защото възпроизвеждат текстове на други закони, в които прилагащите органи имат право на постановяване на тълкувателни актове в условията на оперативна самостоятелност (пр. ДОПК);

III.3. Дефиницията по т.8 е азбучен пример за тавтология.

III.4. Нуждите на производството за отнемане на незаконно придобито имущество са правно безразлични за производството на Комисията, която не се занимава с такъв предмет на дейност и няма такава компетентност, поради това следва частта от т.9, която визира специално подобни нужди да бъде изключена от съдържанието на проекта.

### **IV. Становище по Преходните и заключителни разпоредби**

IV.1. Правните разпоредби в съдържанието на §2 са напълно **неприемлив законодателен акт** на:

(а) Одобряване на заварения правен режим за отнемане на незаконно придобито имущество и възможностите, които той регламентира за злоупотреба с власт и административен произвол;

(б) Обявяване на досегашната дейност на Комисията (КОНПИ, КПКОНПИ), на нейните актове и резултати, за съответстващи на принципите на правото, на чл.4 от Конституцията на Република България, на правото на Европейския съюз, на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи, на съдебната практика на СЕС и ЕСПЧ;

(в) Последващо саниране на всички действия и актове на Комисията в нарушение на гражданските права и узаконяване на съдебния произвол чрез злоупотреба с процесуално право по стотиците висящи с години съдебни дела в периода 2005-2022 г.;



(г) Игнориране на обстоятелството, че държавата не е транспонирала правни норми на правото на ЕС, които са задължителни за приложение на територията на България и по отношение на лицата и правата, спрямо които се прилагат;

(д) Одобряване на поведението на държавата и Комисията, които са заблуждавали органите на ЕС за изпълнение на задълженията за транспониране и за дейността на Комисията и нейните резултати в периода 2012 – 2022 г.;

(е) Одобряване на отсъствието на елементарна съгласуваност между правните режими на наказателната, административно – наказателната, финансова, административна, дисциплинарна и гражданска отговорност със санкциите на конфискационната отговорност по ЗОПДНПИ и ЗПКОНПИ и възможността за санкциониране на граждани и юридически лица, които не са извършили парвонарушение или за кумулиране на санкциите за едно и също правонарушение.

IV.2.Подходът на извеждане на дейността по разследване и разрешаване на конфликта на интереси, който се предвижда в проекта, не съобразява последиците от досегашната незаконосъобразна дейност на Комисията, която бе едно от основанията да се иска ликвидирането ѝ, едновременно с това за освобождаване на главния прокурор по време на събитията през 2020 г. За да се избегне допълнително сътресение в работата на Комисията и задълбочаване на негативните последици, включително причинени вече вреди от дейността на Комисията спрямо гражданите и юридическите лица, § 5 следва да бъде преработен с отчитане на дължимите промени в статута на заварените правоотношения.

IV.3. След изясняване на принципите, условията и предпоставките за регламентиране на заварения остър социален проблем със заварения правен режим на конфискационна отговорност и дейността на Комисията, по необходимост следва да бъдат преработени и всички останали правни разпоредби на ПЗР на проекта за закон.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ