



АКТ № 174/02.12.2022 г.

приет на заседание на Гражданския съвет към ВСС

(на основание т. V.13 от приетите Правила за действие на Гражданския съвет)

На заседание на Гражданския съвет към Висшия съдебен съвет, проведено на 02.12.2022 г., **по точка 1 от дневния ред:**

1. Обществено обсъждане на предложенията за законодателни промени по темата Антикоруция.

Вносителите: Асоциация „ФОРУМ“ и Сдружението на администрацията в органите на съдебната власт;

В проведеното обществено обсъждане на Законопроекта за противодействие на корупцията сред лицата, заемащи висши публични длъжности, внесен от Министерския съвет на 01.11.2022 г. (№ 48-202-01-27) и Законопроекта за противодействие на корупцията, внесен от депутати от „Продължаваме промяната“ на 19.10.2022 г. (№ 48-254-01-9), Гражданският съвет към ВСС разгледа становището на Асоциация „ФОРУМ“.

След дебат по становището, **ГС към ВСС отправя искане към народните представители от 48-то Народно събрание на Р България да се обърнат към Конституционния съд на Р България за становище преди да бъдат внесени предложените законопроекти на Министерски съвет (№ 48-202-01-27) и „Продължаваме промяната“ (№ 48-254-01-9) за второ четене в Комисия по правни въпроси на Народното събрание, поради сериозни опасения за противоконституционност на текстовете, подробно описани с правни мотиви в становището на Асоциация „ФОРУМ“.**

Актът да се предостави на Пленума на ВСС, за сведение.

Актът да се предостави на 48-то Народно събрание на Р България, по компетентност.

гласуване: „за“ – 12 гласа, „против“ – няма, „въздържал се“ – няма.
(приема се)

Приложение: становище на Асоциация „ФОРУМ“.

СЪПРЕДСЕДАТЕЛИ НА ГРАЖДАНСКИЯ СЪВЕТ КЪМ ВСС:

/п/

МАРИЯ КАРАГЪЗОВА

/п/

ЕВГЕНИ ИВАНОВ

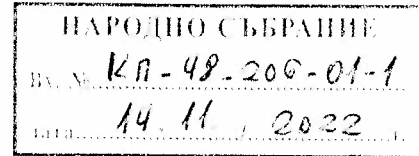


Българска неправителствена организация
Bulgarian Non-Governmental Organization

Съпредседател на Гражданския съвет към ВСС
Co-Chair of the Civil Council with SJC

ДО: Членовете на Комисия по правни въпроси,
48-мо Народно събрание на Република България

ОТ: Асоциация „ФОРУМ“



СТАНОВИЩЕ

по

Законопроект за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности, вх. № 48-202-01-27 от дата 01.11. 2022 г. в НС

Вносител: Министерски съвет на РБ <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/164442>

Уважаеми господа,

С настоящото изложение бихме искали да представим пред Вас нашите правни аргументи - становище по законопроекта, посочен по-горе.

Закон за противодействие на корупцията или закон за противодействие на противодействието на корупцията

Колкото и да е трудно да се **обхване и осмисли** представеното законодателно предложение, следва да се направи поне опит за **разграничение** на определени понятия и дейности, които реално ще влязат в обхвата на **два отделни закона** - закон за **противодействие на корупцията** и закон за **установяване на конфликт на интереси** и за **отнемане на противозаконно придобито имущество**.

I. Относно Закона за установяване на конфликт на интереси и за отнемане на противозаконно придобито имущество

С **преходни и заключителни разпоредби** към **новия** закон за противодействие на корупцията се въвеждат **съществени** изменения в сега действащия закон за противодействие на корупцията и за отнемане на противозаконно придобито имущество.

Тук следва да се имат предвид няколко неща:

Още промяната в заглавието на закона от закон за противодействие на корупцията и за отнемане на противозаконно придобито имущество в закон за **установяване на конфликт на интереси и за отнемане на противозаконно придобито имущество** разкрива неумел опит да се прикрие **несъобразяване** с разпоредбите на ЗНА.

Съгласно член 3 от ЗНА законът е нормативен акт, който урежда **първично** или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на **трайна** уредба, според **предмета или субектите** в един или няколко института на правото или техни подразделения. Съгласно член 10, алинеи 1 и 2 ЗНА пък, обществени отношения от **една и съща област** се уреждат с **един**, а не с няколко нормативни акта от същата степен, а обществени отношения, които спадат към област, за която вече има издаден нормативен акт, се уреждат с неговото **допълнение или изменение**, а не с **отделен акт от същата степен**. От друга страна, отменяване на закон и неговото заменяване с нов, който се отнася до **същата материя**, се допуска **само** ако промените са многобройни и важни (*член 11 ЗНА*).

В този смисъл **няма как два закона** да уреждат **първично** едни и същи обществени отношения, и то по **различен начин**, включвайки различен **обем от дейности/мерки и субекти**. Следователно предложеният законодателен подход е **недопустим**, още повече предвид обстоятелството, че съотношението на тези два закона **не е общ** към **специален** (*член 11, алинея 2 ЗНА*).

Според измененията законът за установяване на конфликт на интереси и отнемане на противозаконно придобито имущество, макар и с променено наименование, всъщност урежда **„мерки за противодействие на корупцията“**, от които **отпадат превантивните дейности** по глава четвърта „Превенция на корупцията“ и **дейностите** по глава девета „Противодействие на корупцията чрез **разкриване** на прояви на лица, заемащи висши публични длъжности“ (включително и оперативно-издирвателните дейности), които **са отменени**. Именно в този закон (**а не в новия закон за противодействие на корупцията**) фигурира и **определението на понятието „корупция“** (*член 3*). В същото време, авторите на измененията явно са счели, че законът за установяване на конфликт на интереси и за отнемане на противозаконно придобито имущество в този си вид вече **не може** да защити интересите на обществото чрез **„ефективно противодействие на корупцията“**, поради което тази цел е **отпаднала** с изменения член 2.

В такъв случай обаче е твърде **спорно** дали подобен закон оправдава съществуването си, след като конфликтът на интереси е **само една от проявните форми на корупцията** и след като **не са включени дейности, свързани с разкриване на корупция**. Спорно е и обстоятелството доколко изобщо може да се говори за противодействие на корупцията **без превенция**, тъй като **превенцията е форма на противодействие на корупцията** чрез разкриване и отстраняване на причините и условията, които я пораждат. В този смисъл законът за установяване на конфликт на интереси и отнемане на противозаконно придобито имущество представлява **частично, привидно и беззъбо** уреждане на отделни елементи от обхвата на корупцията (без нейното разкриване и превенция), което **не съответства** на изискванията подобен ограничен предмет да бъде отделен в самостоятелен закон.

От друга страна, се получава своеобразен парадокс, който се изразява в обстоятелството, че именно **по-неефективният** според авторите на законопроекта предвид изменението в член 2 за противодействие на корупцията закон -Законът за установяване на конфликт на интереси и отнемане на противозаконно придобито имущество, определя **публичните длъжности**, които могат да имат отношение към корупцията (член 6). Премахването на думата „висши“ в този закон обаче не променя факта, че той включва в себе си **всички изброени публични длъжности, обособени в общо 47 точки**, т.е. включително и тези, **попадащи в обхвата на новия закон за противодействие на корупцията**. По този начин се оказва, че закон, който предоставя **по-малък** обем на защита и правомощия срещу корупцията, всъщност **обхваща по-голям брой субекти**.

Следва да се има предвид и че със сега действащия закон за противодействие на корупцията и за **отнемане на незаконно придобито имущество** е **транспонирана** Директивата за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в Европейския съюз¹. В същото време обаче, с решение С-319/19 Съдът на ЕС (който явно не е бил уведомен, че посоченият закон всъщност **транспонира именно тази директива**) е приел, че доколкото производството по отнемане на незаконно придобито имущество в България е **гражданско**, то Директивата **не урежда конфискацията** на средства и облаги от незаконни дейности, постановена от съд на държава членка в рамките на или след производство, което **не се отнася до установяването на едно или няколко престъпления**. Това поставя проблема за акта, с който България **реално транспонира** Директивата, и е следвало да бъде засегнато в мотивите, обусловили изменението в закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, направени с **новия закон за противодействие на корупцията**, и в преценката за съответствие с актовете на ЕС в

¹ Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година.

тази материя. Това обаче **не е сторено**, а в мотивите към законопроекта **изрично** е посочено, **че не се съдържат разпоредби, въвеждащи актове на ЕС**.

От друга страна, в измененията в член **72а НПК** е изрично посочено, че **обезпечаването на конфискацията** по НК се управлява и пази по реда на Закона за установяване на конфликт на интереси и за отнемане на незаконно придобито имущество. Т.е., оказва се, че **обезпечаването на конфискация в наказателното производство** се управлява по реда на закон, който обаче предвижда само гражданска конфискация (според решението на Съда на ЕС) **извън и независимо** от конфискацията по наказателното производство.

II. Относно новия закон за противодействие на корупцията

Предвид обстоятелството, че този закон **не съдържа** определение на понятието „корупция“ оставя **неясно** вложеното в него значение.

Законът провъзгласява за своя цел защитата на интересите на обществото чрез **ефективно противодействие** на корупцията сред лицата, заемащи **висши** публични длъжности, изразяващо се в наблюдение, разкриване, предотвратяване, противодействие и пресичане на подготвяни или осъществявани корупционни престъпления в случаите по чл. 194а от НПК; **разследване** на корупционни престъпления – в случаите по чл. 194а НПК; проверка и анализ на информацията в докладите за несъответствие, получени по Закона за установяване на конфликт на интереси и за отнемане на незаконно придобито имущество (*член 3*), както и **осъществяване на превенция** (*член 43*).

Тук впечатление правят няколко неща:

Определянето на **висшите** публични длъжности се извършва в едната си част **чрез препращане** към **изрично посочени публични длъжности** в Закона за установяване на конфликт на интереси и за отнемане на противозаконно придобито имущество (лицата по член 6, алинеи 1, т. 2, 3, 9 – 11, 14 - 16, 18 и 24), а в другата си част **чрез изрично посочване на определени длъжности**, които обаче **също фигурират** сред публичните длъжности в закона за установяване на конфликт на интереси и за отнемане на противозаконно придобито имущество. Подобен подход е **недопустим**, не само защото **всички** изброени висши длъжности са **част от публичните длъжности**, включени в закона за установяване на конфликт на интереси и за отнемане на противозаконно придобито имущество, а препращането е само частично, но и защото част от субектите, включени в новия закон във всеки един момент **могат да се променят на базата на промени в друг закон** (този за конфликта на интереси). Т.е. уредбата е **несигурна** и обвързана с друг нормативен акт, а не с този, който **уж ефективно** я урежда.

Разкриването, предотвратяването, противодействието, издирвателните-мероприятия и превенцията на корупцията, които съществуват в сега действащия закон за противодействие на корупцията и за незаконно отнемане на противозаконно придобито имущество, но са премахнати в изменения закон за установяване на конфликт на интереси и за отнемане на противозаконно придобито имущество, вече се отнасят **само до определен кръг лица**, изрично изброени и определени като **заемащи висши публични длъжности** (изброени само в **17 точки**), и то **само** във връзка с изрично посочените случаи на **престъпленията, изброени в член 194а НПК**. Следователно новият закон **ограничава** съществено дейността за противодействие на корупцията, която е **налична** по действащия в момента. Това на практика означава, че **голям кръг лица**, **заемащи публични длъжности** по закона за установяване на конфликт на интереси и отнемане на противозаконно придобито имущество, а и **деяния, не попадат** в обхвата на **ниито един от двата** закона, дори и в случай на данни за несъответствие, свързано с престъпление, тъй като според авторите на законопроекта **не заемат висши публични длъжности**. Несъстоятелно е, че за **заемащи висши длъжности** са определени **областните управители и кметове** на общини, но **пък това качество е отнето за председателите на върховните съдилища и главния прокурор**, макар и признато за **членовете на ВСС и инспектората**.

Поради това възниква въпросът **кое налага** приемането на нов закон, който, от една страна, **стеснява** кръга на проверяваните лица и прояви, а от друга страна, съществено **намалява вида и характера** на мерките за **противодействие на корупцията?** (а и съществува паралелно с друг закон, уреждащ същата материя, но изменен чувствително в **негативен аспект** с новия закон). С подобен подход **засилва ли се или се намалява** **противодействието на корупцията**.

На практика се оказва, че **изцяло извън противодействието на корупцията** остават президентът и вицепрезидентът, омбудсманът, българските членове на Европейската комисия и на Европейския парламент от България, конституционните съдии, началниците на политическите кабинети, кметовете и заместник-кметовете, членовете на ЦИК, ръководителите на бюджетни организации, които изпълняват функции на органи за финансово управление и контрол на средства от ЕС, лицата по реда на ЗОП, управителите на лечебни заведения, членовете на УС на държавни предприятия по Закона за горите **и много други**. Поради това е странно по какви съображения изобщо е преценено, че включените в новия закон за противодействие на корупцията лица, **заемащи висши публични длъжности**, са по-склонни към корупционни практики и действия, за разлика от останалите **заемащи публични длъжности** по закона за установяване на конфликт на интереси и отнемане на противозаконно придобито имущество. Мотиви в тази насока **изцяло липсват в предложения законопроект**.

От друга страна, подобен **избирателен** подход поражда съмнение, че новият закон цели по **неясни критерии** да уязви само определени публични длъжности и да спести на други всякакви проверки и действия, като по този начин създава **неравнопоставеност**. Включените в закона за противодействие на корупцията публични длъжности всъщност превръщат заемащите тези длъжности лица в **особена категория субекти на проверки за корупция, а и на престъпления**. По този начин от предложените промени не става ясно **кой ще проверява за корупция** лицата, заемащи публични длъжности, извън изброените в Закона за противодействие на корупцията, но фигуриращи в Закона за установяване на конфликт на интереси и за отнемане на незаконно придобито имущество.

Наред с това, както бе посочено по-горе, остава неясно **кой от двата закона** (явно не е законът за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество, изменен в закон за установяване на конфликт на интереси и отнемане на незаконно придобито имущество) **транспонира Директива 2014/42**, в чийто обхват за „разширена конфискация“ се включват и **престъпления** по Конвенцията **относно борбата с корупцията, в която участват длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на държавите членки** на Европейския съюз², както и множество други актове на ЕС, свързани с корупция и производни или неразривно свързани престъпления. В този смисъл възниква и въпросът включените в член 194а НПК престъпни състави **обхващат ли всички проявни форми** на корупционни престъпления, както и организираната престъпност?

Всъщност **най-същественото** в новия закон за противодействие на презумпцията е **придаването на „разследващи функции“** на разследващи инспектори към Комисията за противодействие на корупцията. Това **новаторство** обаче, **не е основание** за приемането на **нов закон**, още повече предвид факта и че към настоящият момент **съществуват** органи за провеждането на разследвания по този вид дела. Това не може да служи и за мотив или доказателство за засилване на борбата с корупцията и нейното ефективно противодействие, тъй като **редът за разследване** на този вид престъпления си остава същият, уреден в НПК (и Конституцията **относно органа, оправомощен да ръководи разследването**) и важи за **всички разследвания на всички видове престъпления**. От една страна, разследващите инспектори, независимо от реда по който се избират, **няма как да са по-независими** от другите разследващи органи, **особено от следователите**, чиято независимост **произтича** **пряко от Конституцията** и се **предполага до доказване на противното**. В този смисъл буди **недоумение** **несполучливият** опит за промяна на компетентния

² Конвенция, съставена въз основа на член К.3, параграф 2, буква в) от Договора за Европейския съюз, относно борбата с корупцията, в която са замесени длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на държавите членки на Европейския съюз (ОВ С 195, 1997 г., стр. 2).

разследващ орган в случаите на член 194а НПК, според който за **едни и същи** престъпления лица, заемащи **висши** публични длъжности, трябва да се разследват от **разследващ инспектор**, а лица, заемащи [нисши] **публични длъжности** по Закона за установяване на конфликт на интереси и отнемане на незаконно придобито имущество, от **следовател**. И всичко това с цел **по-ефективна борба** с корупцията и **независимост** на органа?

Тук следва да бъде **подчертано**, че разследването на подобни престъпления изисква не само определен юридически стаж, но и **конкретен опит в разследването на подобни престъпления**, какъвто очевидно посочените инспектори няма как да имат (най-малкото, защото досега подобни престъпления са разследвани от следователи). Подходът е **несполучлив**, тъй като при **заличаването** на думата „висши“ в разпоредбата на член 194, алинея 1, точка 2а НПК езиково, смислово, а и от правна гледна точка, **не се изключват**, а **напротив-обхващат се всички видове публични длъжности (висши и нисши)**, т.е. **включително и така определените висши публични длъжности** по закона за противодействие на корупцията. Следователно в резултат на така въведените промени се оказва, че за посочените престъпления се предвижда **изрично провеждане на разследването хем от следовател, хем от разследващ инспектор**, което е **недопустимо**. Разграничението на публичните длъжности на **висши и публични длъжности** (което е общо понятие) **не може** да се прави във основа на **препращане към два различни закона**, тъй като в наказателното право, особено когато става въпрос за качество на субекта на престъплението, следва едно и също понятие да има **еднакво значение**. Възприемането на предложениия подход би означавало, че при определяне на разследващия орган, прокурорът **може да избира** кое понятие за публична длъжност **от кой закон да приложи**. Проблемът се задълбочава и от обстоятелството, че във всеки един момент и за всеки един случай **може да се изтъкне**, че разследващият орган е бил **некомпетентен** и съответно извършените действия-невалидни. Това би **опорочило всички** разследвания както за престъпленията, включени в **член 194 НПК**, така и за престъпленията, включени в член 194а НПК (т.е. за всички включени в тези разпоредби корупционни престъпления, извършени от лица, заемащи висши публични длъжностни, според разграничението на двата закона)³.

От друга страна, въвеждането на подобно разграничение на публичните длъжности (имащо характер на **степенуване**), **води до диференциране и на длъжностното качество** в случаите, когато такова качество е елемент от състава на престъплението,

³ Тук е мястото да се отчете и че за престъпления, извършени от **членове** на Комисията за противодействие на корупцията, както и на **разследващи инспектори и органи** по Закона за противодействие на корупцията според новия закон е предвидено **разследването да се осъществява от следовател (съгласно изменения член 194, алинея 1, т.2 НПК)!!!**

а промяна в НК не е предвидена нито относно субекта, нито относно квалифициращи признаци, нито относно предвиденото наказание.

На авторите на законопроекта всъщност е убягнало и най-същественото обстоятелство, а именно, че съгласно Конституцията **ръководството и надзорът** върху разследването е предоставен на **прокуратурата**, която по своя преценка може да определи разследването за изброените в член 194а НПК престъпления да се осъществи от **следовател (член 194, алинея 1, т.4 НПК)** при наличието на фактическа и правна сложност. Всъщност, за да гарантира законосъобразното провеждане на разследването и годността на събраните доказателства, прокуратурата **ще бъде длъжна** да упражни това свое правомощие в случаите на престъпления, **извършени от лица заемащи висши публични длъжности**, тъй като обективно тези длъжности фигурират в два закона – в закона за противодействие на корупцията и в закона за установяване на конфликт на интереси и отнемане на незаконно придобито имущество, независимо от различното си наименование в тях, и съществува спор/неяснота/несигурност относно компетентния разследващ орган. Следователно не само, че посочената промяна в компетентността е правно неиздържана, но и обективно **няма как да се стигне** до възлагане на разследването **на разследващи инспектори към Комисията за противодействие на корупцията**, тъй като това ще **опорочи** досъдебното производство. Поради изложеното предвидените в новия закон за противодействие на корупцията разследващи функции няма как да бъдат упражнени, а това **обезсмисля новия закон, както и целия предвиден финансов ресурс** за конституирането им като разследващ орган.

Въвеждането на членове в състава на Комисията за противодействие на корупцията на съдии от върховните съдилища е **нонсенс** и противоречи на конституционно определената **правораздавателна** роля на съда (и то на неговите **най-висши инстанции**) и неговите представители-съдиите. От друга страна, самият закон предвижда като основание за **несъвместимост на членовете на самата Комисия (член 10, алинея 3, точка 1)**, че член на Комисията **не може** да заема длъжност в **държавни** или **общински органи**. Т.е. от самия закон е видно, че **съдии не могат** да участват в Комисията. От друга страна, не е предвидено, че след избора съдиите трябва да бъдат освободени от длъжност (а само че впоследствие се възстановяват на предишната си длъжност?!), за да могат да бъдат членове на Комисията. Ако се окаже (което е абсурдно да се случи), че за да участват в Комисията, **върховните** съдии трябва да бъдат **освободени от съдийските си длъжности**, то тогава възниква въпросът защо изобщо е въведено изискване за избор на съдии, след като при участието си в Комисията те **вече няма да заемат такава длъжност**. Подобен правен абсурд обаче **засяга независимостта** на съда, както и **обхваща дейности за противодействие на корупцията**, свързани с разкриване и разследване на

престъпления, които са **несъвместими** с функциите на съдия. Освен това, не е предвидено дали в избора следва да участват всички съдии от общото събрание на ВКС и ВАС или пък само върховните, както и реда, по който следва да се проведе избора и начина на изразяване на **желание** (не само на съгласие).

Въведената **възможност за обжалване на постановленията за отказ** на прокурора да образува досъдебно производство също е сред „**предложенията**“, на които следва да бъде отделено **специално** внимание.

Правораздавателната дейност на съда, прогласена в Конституцията, е дейност по решаването на **правен спор с правораздавателен акт**, предоставящ **защита и санкция** със сила на **пресъдено нещо**⁴. Налице е и обилна практика на Съда на ЕС относно понятията „правосъдие“ и „съдебна юрисдикция“. Съгласно член 6 НПК правораздаването по наказателни дела се осъществява **само** от съдилищата. Правният спор в наказателното производство е **спорът има ли извършено престъпление и какво наказание следва да се наложи на извършителя**, ако се установи, че то е извършено. Като наказателен правораздавателен орган съдът е длъжен да действа като арбитър- **еднакво отдалечен** от всички страни, които отстояват **свои правно защитими права**. Поради това, за да може да осъществи правораздавателната си дейност в областта на наказателното правосъдие, съдът трябва задължително да е **надлежно сезиран с подобен спор**.

Обжалването на отказ за образуването на досъдебно производство обаче по своята същност не само, че не представлява **надлежно сезиране** (Комисията за противодействие на корупцията **не разполага със свои собствени правно защитими права**), но и не поставя за разглеждане наказателноправен спор-т.е. спор относно обстоятелството има ли извършено престъпление и какво наказание следва да се наложи на извършителя, ако такова е извършено. Поради това на съда не може да бъде възложено осъществяването на контрол над тези постановления на прокурора, тъй като това би довело до **смесването на различни конституционни правомощия между различни органи на съдебната власт** и би накърнило тяхната независимост. Като единствен конституционно определен орган, оправомощен за осъществяването на ръководство и надзор по разследването, прокурорът не може да бъде заместен от съда в тази си дейност, която обхваща и преценката дали да се положи началото на досъдебно наказателно производство-т.е. на разследването. Същественото в случая е не само дали друг орган може да започне разследване, а дали друг орган разполага с компетентност да откаже образуването на досъдебно производство. След като безспорно прокурорът е единственият орган, който може да извърши преценката, че не са налице основанията за образуване на наказателно производство (член 213 НПК), неговата преценка не може да бъде ревизирана по пътя на съдебния контрол, а **само в**

⁴ Вж. Живко Сталев-<http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2016/2/22/>-

рамките на вътрешноинстанционния контрол на самата прокуратура. Освен това, съдът не разполага с правомощие да дава задължителни указания на прокурора „относно прилагането на закона“ нито във връзка с образуването на производството, нито във връзка с извършването на допълнителна проверка, защото това би го превърнало от арбитър в ръководен орган за разкриване на престъпления и за провеждане на разследване. В първия случай, това е в компетентността на МВР, а след измененията и на Комисията, а във втория на прокурора и разследващите органи. От друга страна пък, прокурорът е единственият, който може да упражнява ръководство над разследването. Изразът „правилното приложение на закона“ означава правилно приложение на процесуалния (НПК-т.е. по наказателно производство) и материалния закон (НК), но при **безспорно установени факти**, каквото категорично не е положението при една извънпроцесуална проверка за извършено престъпление. Освен това, правилното приложение на закона **преди образуването на съдебното наказателно производство по съществуващото на спора**, т.е. преди внасянето на делото в съда, е **конституционно правомощие на главния прокурор**, а не на съда. Сравнението на правомощието на съда да осъществява контрол върху актовете на прокурора за прекратяване с контрола върху постановленията за отказ да се образува досъдебно производство е неподходящо и неправилно, тъй като, както бе посочено по-горе, при постановленията за отказ не е **наличен наказателноправен спор**. Освен това, при проверката и потвърждаването на постановленията за прекратяване, съдът не контролира неупражняването на обвинителната функция на прокурора, а **решава възникналия спор (между прокурора и обвиняемия или между прокурора и пострадалия)**, и то със сила на **пресъдено нещо**. От самите законодателни изменения е видно, че определението на съда за потвърждаване на постановление за отказ да се образува досъдебно производство **не се ползва със сила на пресъдено нещо** и следователно би се явило **неправораздавателен съдебен акт без правна стойност (правно нищо)**, който до **изтичането на давността** за наказателно преследване **не влиза в сила**⁵. Обвързването на правомощието/задължението на прокурора да образува наказателно производство след потвърждаване на предходно постановление за отказ от съда **единствено при наличието на нови обстоятелства** (а не с оглед на различна преценка на събраните данни или на тяхната достатъчност в съответствие с правилата за давността), **противоречи** както на **самия НПК** (член 23), така и на **Конституцията**, която в член 117 предвижда, че „съдебната власт **защитава** правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата“. Не на последно място следва да се отбележи, че самата Комисия **не е участник с каквито и да било процесуални права на засегнато лице в хода на досъдебното производство**, както и с **извънпроцесуални права преди образуването му**, за да бъде легитимирана да сезира съд с искане за отмяна на постановление за прекратяване или за отказ да се образува наказателно производство. Освен това,

⁵ Има и престъпления, за които давността не изтича.

Комисията е **държавен орган**, който чрез своите органи **наред с прокуратурата и под нейно ръководство** ще участва в противодействието на корупцията при **разследването на определени престъпления**. В този смисъл Комисията не може да е сред субектите, които са засегнати или които може да бъдат засегнати при протичане на досъдебното производство от актовете на прокурора, с които се поставя неговият край, или с които се отказва започването на производство. Абсурдно е подобен орган, на когото са предоставени и разследващи функции, да притежава **правни средства защита** на охраняваните и от самия него интереси. Все едно прокурорът да има право да обжалва собствените си действия и актове пред съда, или пък актовете и действията на разследващите органи, действащи под негово ръководство. Право на възражение в досъдебното производство биха имали **разследващите инспектори, но само в предвидените случаи на изразено несъгласие с указанията на наблюдаващия прокурор по образувано наказателно производство и то в рамките на самата прокуратура**, в съответствие с правилата, действащи по отношение на **всички** разследващи органи. Всеки друг сигнал (**а не жалба**) за незаконосъобразност на отказа на прокурора или на постановлението за прекратяване би могъл да **породи единствено служебна проверка** в рамките на инстанционния прокурорски контрол, доколкото правилното приложение на закона в тази фаза е предоставено на прокуратура и на нейния висш ръководител-главния прокурор. Противното би означавало и че този държавен орган (ангажиран в самото разследване) проявява обвинителна заинтересованост, което би било в **разрез с неговата независимост и би се отразило на правото на справедлив процес** (включващ и досъдебната фаза на развитие на производството).

Изложените особености, описващи непълно измененията в антикорупционното законодателство, по своята същност разкриват опит за **противодействие на противодействието** на корупцията, а не опит за овладяването ѝ или разрешаването на съществуващи проблеми.

В крайна сметка се оказва, че в една и съща област ще действат **два закона**, нито един от които **няма да може да противодейства на корупцията**, измененият-защото вече не предвижда проверки и мерки за противодействие и превенция, а другият, защото ограничава кръга на субектите и създава органи, които на практика **няма да имат правомощия за разследване**, а действията им за проверки, противодействие и превенция ще бъдат **ограничени** само до малък кръг лица и деяния. По този начин съществуването на единия закон обезсмисля съществуването на другия, а двата заедно-борбата с корупцията. Промените в основната си част са противоконституционни и в противоречие с НК, НПК и с правото на ЕС.

Приемането на закона за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности би означавало **недопустимо заобикаляне на правилата за правомерно получаване на европейски средства.**

Становището е разработено от екип на Асоциация „ФОРУМ“ с водещ правен експерт Надежда Митева, за целите на законодателната власт в Република България и общественения дебат.

С уважение,

Мария В. Карагъзова,
Председател на УС на Асоциация “ФОРУМ”,
Съпредседател на ГС към ВСС
forum.a@abv.bg; 0887 30 44 24
08.11.2022г., гр. София