



Република България
ИКОНОМИЧЕСКИ
И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

СТ А Н О В И Щ Е

на

ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ

по

**“ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ОТНЕМАНЕ В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА
НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ИЛИ ДРУГА
НЕЗАКОННА ДЕЙНОСТ”**

(разработен от Министерството на правосъдието на Република България)

(разработено по собствена инициатива)

София, декември 2010 година

ИСС/2/022/2010 – Разработено по предложение на членове на Съвета от първа и втора група – работодатели и синдикати

По предложение на 21 члена от първа и втора група (работодатели и синдикати) на Икономическия и социален съвет (ИСС) и на основание чл. 15, ал. 3, във връзка с чл. 5, ал. 3 от Закона за ИСС Председателският съвет взе решение за разработване на становище по собствена инициатива по

**“ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА ОТНЕМАНЕ В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА
НА ИМУЩЕСТВО, ПРИДОБИТО ОТ ПРЕСТЪПНА ИЛИ ДРУГА
НЕЗАКОННА ДЕЙНОСТ”**

(разработен от Министерството на правосъдието на Република България)

За съдокладчици бяха определени г-жа Валентина Зартова – представител на работодателските организации, и г-н Чавдар Христов – представител на организациите на работниците и служителите.

След съгласуване на проекта на становището с членовете от първа и втора група, на основание чл. 33, ал. 6 от Правилника за дейността на ИСС председателят на съвета внесе проекта на становището за обсъждане и приемане от Пленарната сесия.

На заседание от 7 декември 2010 г. Пленарната сесия прие настоящото становище.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Членовете на Икономическия и социален съвет категорично и безусловно подкрепят всички адекватни идеи, мерки и действия, насочени срещу корупцията, организираната престъпност и злоупотребата с публична власт.

2. Посочените отрицателни явления са сериозен проблем на българското общество и държава. Широкото разпространение на тези пороци, включително и сред високите етажи на властта, е съществена пречка пред установяването на справедливост, на върховенство на закона, както и за реализирането в България на правата и свободите на личността съобразно европейските демократични стандарти. Ефективното противодействие изисква прилагане на комплекс от мерки, засягащи работата на администрацията, на правоохранителните органи, на системата на съдебната власт, на системата за избор и осъществяване на политическо представителство.

Целта на това становище е да предизвика сериозен обществен дебат в страната, като оцени от позициите на структурите на гражданското общество състоянието, проблемите и насоките за промяна на съществуващия модел за гражданската конфискация.

3. Гражданската конфискация на имущество, придобито в резултат от престъпна дейност, е сравнително нов инструмент в борбата основно с организираната престъпност и корупцията. Такова законодателство първоначално е прието в САЩ, а през последните петдесет години – в редица други страни. Държавите, които са го приели по-рано във времето и имат повече опит в прилагането му са Ирландия и Великобритания. Към настоящия момент то е елемент от правните системи и на други държави -членки на Европейския съюз (Германия, Италия, Франция, Швейцария), както и на Южноафриканската република.

3.1. В центъра на философията на гражданската конфискация е идеята, че собствеността се легитимира не само от официален документ за придобиването ѝ, а и от доход, който не е свързан с престъпна дейност. Невъзможността да бъде доказан такъв доход е основание собствеността, придобита от престъпна дейност, да бъде обявена за нелегитимна и да може да бъде отнета от държавата в рамките на гражданска процедура.

Основната цел на законите за гражданска конфискация на престъпно имущество са „отнемането на печалбата” от престъпната дейност, рязкото намаляване на икономическите възможности на престъпните среди и постигането в крайна сметка на превантивен ефект в борбата с организираната престъпност и корупцията. Гражданската конфискация позволява също по сравнително бърз начин да се предотврати прехвърляне на собствеността върху престъпно придобитото имущество, вкл. и неговото укриване, чрез налагането на обезпечителни мерки върху това имущество.

Гражданската конфискация е ефективен инструмент за преодоляване на пречките в наказателния процес за конфискацията на престъпно придобитото имущество тогава, когато по формални причини наказателното преследване е невъзможно.

3.2. Законодателството за гражданска конфискация създава самостоятелна процедура за конфискация на имуществото, която е отделена от процедурата по наказателното преследване на обвиненото лице. Независимо от това гражданската конфискация не е заместител на наказателното преследване, а допълнителен инструмент към него. Това е така поради наличието на основно условие в гражданската конфискация - доказана престъпна дейност и връзката ѝ с имуществото, чиято конфискация се търси. Едва след като държавата е доказала престъпен произход на имуществото, макар и при облекчен режим, се обръща доказателствената тежест и ответникът следва да докаже легалния произход на средствата си за придобиване на това имущество – в противен случай имуществото се конфискува.

3.3. По отношение на доказването на престъпния характер на имуществото се наблюдава различен подход в различните законодателства. Стандартът за доказване може да е същият като в наказателното правораздаване – „по безспорен начин”, или занижен – баланс на вероятностите. Като правило страните от континенталната правна традиция, като например Швейцария или Лихтенщайн, изискват висока степен на доказване от страна на държавата на престъпния произход на имуществото, а именно – по безспорен начин. В това производство са облекчени изискванията за допустимост на доказателствените средства и се приемат и доказателства, които не биха били допустими в едно наказателно производство по обвинение в извършено престъпление.

3.4. Във всички страни, където са приети закони за конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност, са се поставяли въпроси за тяхната конституционносъобразност. Основните въпроси са: а) дали не се нарушава презумпцията за невинност; б) дали има достатъчно гаранции за справедлив съдебен процес; в) допустимо ли е ретроактивното прилагане на закона; г) накърнява ли се правото на собственост. Приема се, че гражданското законодателство не нарушава тези принципи при съблюдаване на описаните по-горе рамки на такова производство, а именно – доказване от държавата на престъпен произход на имуществото, макар и при занижена доказателствена тежест и при облекчен доказателствен режим, и обръщане на доказателствената тежест след това върху ответника, който трябва да докаже легален произход на имуществото за определен период назад във времето.

Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) също е разглеждал дела, в които е оспорвана конфискация, осъществена по силата на такова законодателство. Засега практиката на ЕСПЧ е все още ограничена, тъй като в европейските страни гражданската конфискация на имущество, придобито от престъпна дейност, не е масова.

Голямото разнообразие от законодателни решения, подходи и възможни последици в различните страни обаче неизбежно ще доведе до значително по-задълбочена практика на съда. Към настоящия момент не е възможен прецизен отговор на много от въпросите, повдигнати от законодателството за гражданска конфискация на престъпно придобито имущество. Независимо от това, няколко решения на ЕСПЧ по дела, свързани с конфискация на престъпно придобито имущество, дават достатъчна база за обобщаване на основните въпроси, които ще бъдат предмет на особено внимание от страна на съда: а) степента, в която е гарантирано правото на справедлив процес по силата на чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС); б) забраната за ретроактивни наказания по силата на чл. 7 на ЕКПЧОС; в) защитата на правото на собственост по силата на чл. 1 на Протокол 1.

II. ОСНОВНИ КОНСТАТАЦИИ

1. Действащият Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, предвижда конфискация на имуществото само ако е доказана престъпна дейност на собственика. Този закон беше приет преди по-малко от пет години в изпълнение на препоръки на Европейската

комисия (ЕК) и неговото изработване и практическо прилагане се наблюдава и оценява от ЕК. Управляващата по това време политическа власт възлагаше големи надежди на ефективността от прилагането на този закон, но факт е, че на практика това не се постигна.

2. Предлаганият и публикуван в сайта на Министерството на правосъдието проект на *Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна или друга незаконна дейност*, вероятно е замислен като мярка за повишаване на ефективността на действията срещу лица, придобили нерегламентирани доходи и имущество, и да защити интересите на обществото, вкл. и чрез превантивното въздействие на закона. В резултат – законопроектът разширява приложимостта на гражданската конфискация не само за имущество, придобито от престъпна дейност, но и за имущество, придобито от всякаква незаконна дейност (според § 1, т.11 от Допълнителната разпоредба към законопроекта „престъпна или друга незаконна дейност е всяка дейност, извършена на територията на Република България или извън нея, която съставлява престъпление или административно нарушение според българското право”). Вероятното очакване на авторите на законопроекта е, че по този начин страната ни ще покаже активна позиция в отговор на критиките и препоръките от страна на ЕК за подобряване на механизмите и средствата за справяне с корупцията, престъпността, сивата икономика.

3. Предлаганият в законопроекта принцип се отличава съществено от гражданската конфискация, регламентирана в страните на ЕС. Основните различия се състоят в следното: а) разширеното приложение в законопроекта на гражданската конфискация и за имущество, придобито от „незаконна дейност” (т.е. придобито от административно нарушение по смисъла на цитираната по-горе разпоредба от Допълнителната разпоредба на проекта), ако облагата е на стойност над 60 000 лева - чл. 24 (за разлика от това европейските страни са приели, че гражданската конфискация е приложима само за имущества, придобити от престъпна дейност); б) законопроектът създава презумпцията, че при наличие на значително разминаване (повече от 250 минимални работни заплати за проверявания период – чл. 86 от законопроекта) между стойността на придобитото имущество и нетния доход на проверяваното лице и членовете на неговото семейство, то имуществото е придобито от престъпна дейност – чл. 46, ал. 1, т. 2, чл. 48, ал. 2, т. 2, чл. 75, ал. 2 и др. от законопроекта.

3.1. Изключване на предпоставката за гражданска конфискация - престъпния произход на имуществото, е в разрез с установените международни стандарти, според които конфискацията (която сериозно засяга основни права) е допустима само от гледна точка на специалните трудности в борбата с организираната престъпност, които оправдават предприемането на специални мерки от държавите. Липсата на условието за престъпен произход на имуществото за извършване на конфискацията не е получило одобрението и на Венецианската комисия. Последната посочва в окончателното си становище, че само ако се има предвид връзката между производството по отнемане на имуществото и наказателното производство, законопроектът би могъл да използва израза „имущество, придобито от престъпна и незаконна дейност”. В становището си Венецианската комисия не обсъжда прилагането на конфискацията към имуществата, придобити изобщо от незаконна дейност.

Разширяването на приложното поле на конфискацията до всяко незаконно придобито имущество, без значение дали то съставлява облага от престъпление или не, няма аналог в международното право, правото на ЕС или законодателствата на други държави членки. Всички те изискват като абсолютна предпоставка за конфискация - установяването (било то в гражданско или в наказателно производство) на престъпния произход на имуществото.

Предвиденият от законопроекта режим на разширена конфискация (при която не се търси връзка между престъплението и придобитото имущество) не е съобразен с условията за прилагане на подобен вид мерки в ЕС. Това може да доведе до обявяването на закона за противоречащ на ЕКПЧОС. Изискването за доказване от страна на държавата на престъпен произход на имуществото, макар и при облекчен режим на доказване, се възприема от ЕСПЧ като съществено изискване, което осигурява гаранции за основните права, респ. – като съответстващо на чл. 6, § 2 от ЕКПЧОС.

3.2. Определените в законопроекта стойности на имущество/облага подлежащи на конфискация (над 60 хил. лв. при административни нарушения и над 250 МРЗ при престъпление) не са обосновани по размер в мотивите към акта.

Заедно с това посочените разпоредби дават основание за конфискация и на имущество/облага, придобити чрез трудова дейност (като престация за положен труд), за което не са платени осигурителни вноски. В тези случаи проверяваните лица не биха могли, или трудно биха могли, да докажат, че източникът на средствата е от трудова дейност.

3.3. Създадената от законопроекта презумпция, че е налице престъпление във всички случаи, когато има значително разминаване между стойността на придобитото имущество и нетния доход на проверяваното лице и членовете на неговото семейство, не само няма аналог в европейското законодателството, но създава рискове от непредвидими последици за нормалния стокооборот.

3.3.1. Посочената презумпция освобождава Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност (наричана по-нататък „Комисия/та“), от задължението да прави връзка между разследваното имущество и евентуално престъпление и възлага на проверяваното лице задължението да доказва, че имуществото не е придобито от престъпна дейност.

Комисията извършва „финансов анализ на икономическата дейност и издръжката за живот на лицето и неговото семейство ...” (чл. 27), в правомощията ѝ не е включено задължението да прави връзка между имуществото и евентуално наличие на престъпление - чл. 28. (В чл. 20 от законопроекта е предвидено, че „производството пред Комисията по този закон се образува за установяване на произхода на имущество, за което има съмнение, че е придобито или получено като облага от престъпна или друга незаконна дейност”, но липсва отговорност на Комисията да установява именно наличието на престъпление, чрез което е придобито това имущество). Ако този подход донякъде е оправдан в случаите, когато Комисията образува производство спрямо лице, привлечено като обвиняем за престъпление (когато наказателното производство е приключило докрая, или е прекратено – поради амнистия и пр., или спрямо – поради наличие на имунитет и пр. – чл. 21), то подобно законово решение няма никакво логично обяснение в случаите, когато срещу извършителя няма образувано наказателно производство и същият е продал имуществото на трето физическо или юридическо лице (респ. – препродадено) – чл. 22.

(Още по-удивително е, че законопроектът дава основание на Комисията да образува производство спрямо имущество, което е продадено/препродадено на трети физически и юридически лица от извършител, срещу когото няма образувано наказателно производство, но не предвижда хипотеза за образуване на производство от Комисията, когато имуществото не е продадено от извършител, срещу когото също няма образувано наказателно производство.)

Нормираната в другите държави гражданска конфискация не освобождава държавните органи да представят пред съда достатъчно убедителни доказателства, удостоверяващи престъпния произход на имуществото, което подлежи на конфискация (Ирландия, Великобритания, САЩ, Южна Африка).

3.3.2. Отделно от това понятието „съмнение”, употребено в чл. 20, ал.1 от проекта, няма легално съдържание в допълнителните разпоредби и е твърде общо като съдържание. Нормирането на това понятие е изключително важно, тъй като наличието на съмнение е основание за образуването на производство пред Комисията и в крайна сметка – за налагането на обезпечение, тъй като, както се посочи по-горе, Комисията няма задължение да установи наличието на престъпление.

3.3.3. Според законопроекта едва след наложената от съда (по искане от Комисията), респ. – от съдебния изпълнител, обезпечителна мярка в производството по отнемане на имуществото разследваното лице следва да докаже, че имуществото не е придобито от престъпление (чл. 93, ал. 6).

Практиката на международните и националните съдилища приема, че не е в нарушение на основните права обръщането на доказателствената тежест в производството по конфискация на имущество, придобито чрез престъпление, само ако са спазени следните принципи: а) държавата да има първоначалната доказателствена тежест да докаже престъпния характер на имуществото; б) процедурата да гарантира правото на защита; в) санкцията да бъде пропорционална. В разглеждания законопроект някои от тези предпоставки изначално не са налице, за да се нормира обръщане на доказателствената тежест.

4. Необосновано неблагоприятни са последиците от прилагането на законопроекта спрямо третите лица.

4.1. Комисията образува производство спрямо имущество, което е продадено от разследваното лице (извършителя) на следващо физическо или юридическо лице (респ. препродадено) - чл. 22.

4.2. Комисията има правомощието да поиска и да получи от съда налагането на обезпечителна мярка върху продаденото (препродаденото) имущество. След реализирано обезпечение съдът може да разреши извършването на разпоредителни действия с имуществото по искане на заинтересованото лице само за ограничени цели (за плащане на лечение, издръжка, публичноправни задължения и др. под. – чл. 50).

4.3. Комисията може да поиска и да получи от съда разпореждане за запечатване на помещения, оборудване и превозни средства, в които се съхранява имуществото – предмет на проверката, независимо от това чия собственост са тези помещения, оборудване, превозни средства (чл. 49, ал. 4).

4.4. Когато запорираното по искане на съда вземане е обезпечено със залог, на лицето, което държи заложената вещ, се нарежда да я предаде на съдебния изпълнител, който я предоставя за пазене на съответния териториален орган на Комисията (чл. 56, ал. 4).

4.5. Когато за запорираните по искане на Комисията вземания има издаден изпълнителен лист, съдебният изпълнител изземва същия от лицето, което го държи, и го предава за пазене на съответния териториален орган. (чл. 56, ал. 6). В този случай последният има право да поиска да му бъде възложено за събиране вземането и да се образува самостоятелно изпълнително дело срещу лицето-длъжник по изпълнителния лист (чл. 57).

4.6. В процедурата по обезпечаване Комисията може да предяви осъдителен иск за сумите или вещите срещу лицето, в което те се намират, ако то отказва да ги предаде доброволно (чл. 66).

4.7. Териториалните органи на Комисията могат да поискат от купувачите на имуществото (третите физически лица, както и от лицата, които управляват, представляват или контролират юридическото лице) декларации за притежаваните от тях (вкл. и от членовете на семействата им) имущества, списък на банковите им сметки, източниците на средства и основанията за придобиване на имуществото, както и извършените през проверявания период сделки, за задълженията към третите лица и пр. (чл. 71).

Всички посочени по-горе мерки се реализират спрямо третото лице независимо от неговата добросъвестност, знание, или подозрение, че

имууществото е придобито от разследваното лице (извършителя) чрез престъпна или незаконна дейност. На третите лица законопроектът не предоставя възможност (право) за участие, становище и пр. след налагане на обезпечителната мярка върху притежаваното от тях обследвано имущество (вж. раздел III). Респ. - законопроектът не регламентира реда за вдигане на обезпечителната мярка върху имущество, закупено от трето физическо или юридическо лице, когато то не е знаело и не е могло да знае, че имуществото е придобито от неговия праводател чрез престъпна дейност.

4.8. Спрямо третите лица, които възмездно са придобили обследваното имущество от извършителя, но са „знаели, или са могли да предполагат, че имуществото е придобито от престъпна или друга незаконна дейност” (чл. 77), Комисията предявява иски за установяване на престъпния или незаконен произход на придобитото имущество и за обявяване на недействителността на сключените от тях сделки (чл. 90):

4.8.1. Преди всичко изразът „са знаели, или са могли да предполагат, че имуществото е придобито от престъпна или друга незаконна дейност”, поради общата си формулировка създава рискове от субективно тълкуване и прилагане, респ. – от необосновано ограничаване на правата на третите лица и нарушаване на неприкосновеното им право на собственост.

4.8.2. На следващо място, с посочената разпоредба третите лица са поставени в абсурдното положение да доказват като ответници в производството, че имуществото не е придобито от престъпна дейност.

5. Проблеми от гледна точка на принципа за правна сигурност поражда и предвиденият в законопроекта 20-годишен срок за погасяване на правата на държавата, в съчетание с прекъсването на давността при образуването на производство по закона. В противоречие с изричната правна норма на Закона за нормативните актове се въвежда обратна сила на една санкция. Отнемането като специфично публично право на държавата да накърни имуществената сфера на едно физическо или юридическо лице е винаги санкция. Тази санкция се въвежда през 2010 г., но ще се прилага за имущество, придобито в периода от 20 години преди датата на влизане на закона в сила и независимо от това, че при придобиването му физическите и юридическите лица не биха могли да знаят за съществуването на възможност подобно имущество да бъде отнето. Този подход има допълнителен процесуален ефект – лицата не са

знаели и не са могли да предполагат, че ще им се наложи да доказват законността на доходите си, поради което не са изисквали съставянето на официални документи, или съставянето на частни документи с достоверна дата, или запазването на оригиналите на такива документи, тъй като не са били уведомени, че в един бъдещ съдебен процес само така ще могат да докажат правата си.

При нормирането на давността следва да се възприемат добрите европейски практики за по-кратки срокове (напр. както е във Великобритания – 12 г.), или пък диференцирани спрямо тежестта на престъплението давностни срокове – по-дълги за тежките престъпления и по-кратки – за леките престъпления (както е в Германия). Законът следва изрично да регламентира, че нормираната давност започва да тече след влизането му в сила.

6. Проектозаконът регламентира развиването на първоначална едностранна административна процедура за установяване на имущество, придобито от незаконна дейност, без участието (дори без знанието) на проверяваното лице. Участието на проверяваното лице е предвидено в един много късен момент, а именно едва след налагането на обезпечителните мерки. Няма логично обяснение за подобно законово решение, при условие че установяването в наказателното производство на имуществото, придобито от престъпна дейност (за целите на наказателната конфискация), се извършва не само със знанието, но и с активното участие на обвиняемия.

7. Само в България съществуващата сега и предвидената в законопроекта Комисия за отнемане в полза на държавата, е отделен независим орган. В останалите държави специализираните компетентни органи за осъществяване на гражданска конфискация са част от системата на правоохранителните органи (полиция или прокуратура). Това позволява на органите в тези държави: а) да извършват разследванията за произхода на имуществото паралелно с разследването на престъплението, от което то е придобито; б) да използват целия инструментариум за разследване, типичен за правоохранителните органи, т.е. да постигнат висока ефективност в своята дейност.

Не са предвидени процедурни правила и гаранции за образуване и провеждане на производството пред Комисията.

Правната уредба на Комисията и нейните функции/компетенции я доближават до идеята за особената юрисдикция. В рамките на нейните

компетенции и очакван краен продукт се правят разследване и правни преценки от различен характер и се полага началото на правен спор по права, свързан с придобиването на имущество.

С оглед на своите правомощия и с цел по-висока гаранция за обективност и правна обоснованост на дейността, свързана с гражданската конфискация, е наложително да се обсъжда идеята за подведомственост на Комисията в правоохранителната система.

8. Законопроектът не предвижда достатъчно ефективен механизъм за контрол на работата и дейността на Комисията за установяване на незаконно придобито имущество, гарантиращ законосъобразното изпълнение на нейните функции, което е проблем - особено като се имат предвид широките ѝ правомощия.

Във връзка с горното е необяснима съществуващата в законопроекта колизия между чл. 15 (който предвижда, че членовете на Комисията и териториалните органи не носят имуществена отговорност за причинени от тях вреди при упражняване на възложените им функции) и чл. 115 от законопроекта (според който всяко лице, което е претърпяло вреди от законосъобразни действия или бездействия на органите и длъжностните лица по този закон може да предяви иск за обезщетение срещу държавата).

Хипотезата следва да бъде регламентирана съгласно общия режим на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, защото това е гаранция срещу превишаването на правата на специализирания орган.

9. Предвиденият в законопроекта срок за приключване на образуваното от Комисията производство – 10 месеца с възможност за удължаване с още 6 месеца (чл. 26), е необосновано дълъг.

За сметка на това пък предвиденият в законопроекта срок на съда за произнасяне по поисканото от Комисията обезпечение е необяснимо кратък – 48 часа (чл. 48). В такъв кратък срок съдът не би могъл да проучи задълбочено документите, събрани от Комисията (в 10-месечния, или удължения 16-

месечен период), за да се произнесе обективно (а не формално) по поисканото от Комисията обезпечение.

10. Предлагащото в законопроекта решение – Комисията сама да определи броя и числеността на териториалните си органи, е неприемливо. Това следва да се регламентира с акт на Министерски съвет.

11. Неубедителен и твърде разточителен (финансово и организационно) е предлаганият в законопроекта начин за управление на отнетото имущество, чрез: а) Междуведомствен съвет за управление на отнетото имущество (като консултативен орган) в състав: зам.- министри, определени от министъра на правосъдието, и още четирима министри; б) фонд «Управление на приходите от отнето имущество, придобито от престъпна и друга незаконна дейност», като самостоятелна юридическа личност към министъра на финансите с Управителен съвет (управител, подуправител и трима членове, определени от министъра на финансите):

11.1. Преди всичко предвиденият Междуведомствен съвет не разполага с необходимия експертен (организационен) състав за изпълнение на възложените му правомощия.

11.2. Липсва предварителна оценка доколко ефективно е създаването на нова администрация (фонд) за управление на отнето имущество, като се има предвид сега съществуващото недобро управление на държавното имущество от държавата.

12. В мотивите към законопроекта не е извършена предварителна оценка на въздействието, изразяваща се в необходимите разходи за създаване и поддържане на визираните в акта структури, вкл. и за предлаганите Междуведомствен съвет за управление на отнетото имущество и фонд «Управление на приходите...», респ. – очакваните приходи в полза на обществото. Не е извършен и анализ за съответствието на законопроекта с правото на ЕС.

13. В мотивите на законопроекта липсва предварителна оценка на въздействието върху бизнес-средата при неоснователно запорирано имущество, с което се накърняват конституционното право на собственост, възможностите за кредитиране, фирмения имидж.

14. Възможността за гражданска конфискация по никакъв начин не трябва практически да намалява прилагането на съществуващите лостове на наказателното производство (респ. – наказателната конфискация), данъчния, митническият и пр. режими. Следва изрично да се отбележи, че ефективното реализиране на контрола и санкциите в изброените области ще облекчи (а в много от случаите ще направи излишно) прилагането на гражданска конфискация.

15. Законопроектът се мотивира от Министерството на правосъдието и като мярка в борбата със сивата икономика и укриването на доходи. Тази двойственост на целите на законопроекта е проблемна, тъй като мерките за борба със сивата икономика се различават принципно от мерките за борба с организираната престъпност и корупцията. Законодателството за гражданска конфискация на престъпно имущество в страните от ЕС има ясна насоченост. То е инструмент за борба с организираната престъпност и корупцията. Приемането на такъв радикален инструмент, нямащ аналог в развитите демократични държави, е мярка, към която би следвало да се прибегне особено внимателно, след детайлно проучване на възможното приложно поле на закона.

III. ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

Извършеният анализ налага заключението, че поради наличните съществени проблеми е нецелесъобразно приемането от Народното събрание на предложения от Министерството на правосъдието законопроект в този му вид.

Необходимо е да бъде проведен обществен дебат по тази важна материя. Най-подходящите и ефективни мерки за реформа в контролните, правоохранителните и правоприлагащите системи на държавата трябва да бъдат определени посредством обстоен и конструктивен диалог с организираните легитимни представители на различните обществени групи.

При приемането на законодателство за гражданска конфискация България следва да се придържа към утвърдения подход в страните от Европейския съюз. Това произтича както от задълженията на страната в

рамките на ЕС, така и от практиката на ЕСПЧ за съответствието на гражданската конфискация с гаранциите за основните права.

Регламентираната гражданска конфискация следва да гарантира:

а) защита на правото на собственост, която не е придобита от/чрез престъпление, вкл. и правата на третите добросъвестни лица – приобретатели на имуществото; б) участието на засегнатите лица в цялата процедура по установяване на престъпно придобитото имущество.

Санкционирането на виновните лица, чрез конфискация на имуществото им, придобито с незаконна дейност, следва настойчиво и безкомпромисно да се провежда и чрез съществуващите механизми на наказателното преследване и конфискация, данъчния, митническият и пр. режими.

/п/

Проф. д-р Лалко Дулевски
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ИКОНОМИЧЕСКИЯ И СОЦИАЛЕН СЪВЕТ