

Процедурите на гражданска конфискация позволяват замразяването и отнемането на противонравно придобити облаги независимо от предшестващо осъждане на лицето по наказателно правен ред. Тези процедури са познати от редица европейски и международни инструменти като надежден способ за борба срещу транснационалната организирана престъпност: Конвенция на Съвета на Европа относно изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление от 1990 г. (обн. ДВ, бр. 31/1993 г.); Конвенция на ООН срещу корупцията от 2003 г. (обн., ДВ бр. 66/2006 г.); Конвенцията на ООН относно транснационалната организирана престъпност от 2000 г. (обн. ДВ, бр. 42/2001 г.). В частност чл. 54, паргр. 1 на Конвенцията на ООН срещу корупцията насърчава сътрудничеството между държавите държавите-страни по конвенцията в предприемането на необходимите мерки, позволяващи конфискация на незаконно имущество без да има издадена наказателна присъда, в случаите, в които извършителят не може да бъде съден поради смърт, бягство или отсъствие, както и в други подходящи случаи, както и в определението за конфискация по чл. 2, б. „ж“, която включва и гражданска конфискация, където тя е приложима, означава окончателно отнемане на имущество въз основа на съдебно решение или заповед на друг компетентен орган.

В доклада на FATF на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (юли 2012 г.) също е поставен акцент върху имплементирането на инструментариум за отнемане на имущество без предварително наказателно осъждане и налагащ на нарушителите доказването на законния произход на подлежащите на отнемане облаги. Отнемането на имуществени облаги, генерирани от престъпна дейност, е обект на хармонизирани мерки, приети на ниво ЕС като част от вторичното законодателство на Съюза - Рамково решение 2001/500/ПВР на Съвета относно прането на пари, идентифицирането, проследяването, изземването и конфискацията на средствата и приходите от престъпна дейност и Рамково решение 2005/212/ПВР на Съвета относно конфискацията на облаги, средства и имущество от престъпления. В духа на посочените международни актове, по които държавите-членки са страни, в чл. 3, парг. 4 от Рамково решение 2005/212/ПВР е потвърдена възможността държавите-членки да прилагат процедури, които са различни от наказателното производство, за да отнемат имуществото от извършителя на престъпна дейност.

Отнемането на незаконно имущество по реда на гражданския процес или така наречената "гражданска конфискация" предоставя на държавата възможност да въведе предположението, че имущество, за което не е установен законен източник е незаконно придобито и подлежи на отнемане. По този начин и с предвиждане на гаранции за защита правата на добросъвестните граждани, ще е възможно да се постигне напредък в борбата срещу престъпността, лишавайки я от печалбата, което е основен мотив за нейното съществуване.

При гражданската конфискация се прилагат процедури и правила, които са различни от наказателното производство и се оспорва законния произход на собствеността със средствата и при стандартите на доказване, предвидени в гражданския процес. Институтът на гражданската конфискация се явява подходящ и по причина, че единствено в рамките на гражданското производство могат да бъдат проверени средствата и сделките за придобиване на имуществото.

Водена от желанието да бъде създадена ефективна система за замразяване, управление и конфискация на облагите от престъпления и да засили взаимното сътрудничество между държавите -членки, Комисията представи предложение за директива на Европейския парламент и на Съвета (СОМ (2012) 85 final)от 12.3.2012, с което да се консолидират и надградят действащите в областта актове на вторичното законодателство: Рамково решение 2001/500/ПВР на Съвета относно прането на пари, идентифицирането, проследяването, изземването и конфискацията на средствата и приходите от престъпна дейност и Рамково решение 2005/212/ПВР на Съвета относно конфискацията на облаги, средства и имущество от престъпления. Като инициатива в областите на поделена компетентност в рамките на общото пространство на свобода, сигурност и правосъдие и съобразно новите законодателни правомощия след договора от Лисабон, предложението съдържа само минимум стандарти за хармонизация, в т. ч. и по отношение аспектите на гражданската конфискация (non - conviction based confiscation), без да накърнява свободата на държавите-членки да прилагат по-ефективни и по-обхватни механизми в своите

национални законодателства.

Като неразделна част от първичното право на ЕС, Хартата на основните права на ЕС определя правото на собственост сред признатите и защитени в ЕС основни права. Съгласно чл. 17 от Хартата, законно придобитото имущество е това, от свободата на чието ползване или разпореждане може да се ползва титулярът. В същия текст Хартата допуска ползването на имуществото да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес.

В общите разпоредби относно тълкуването и прилагането на хартата – чл. 52 са определени рамките, при спазването на които може да се допуска ограничаване на тяхното ползване – само чрез закон при зачитане на основното им съдържание и в съответствие с принципа на пропорционалност – само доколкото е необходимо за постигане на признати от Съюза цели от общ интерес или необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора. В Чл. 54 от Хартата е направено пояснението, че никоя от разпоредбите ѝ не следва да се тълкува или прилага като даваща право да се извършва дейност или действие, които имат за цел погазване на признати от нея права и свободи.

Макари закрепени с Договора от Лисабон към първичния корпус от норми на правото на ЕС, посочените принципи почиват и обобщават вече изградените конституционни традиции на държавите-членки, както и принципите на международното право в областта на защита на основните права, общи за държавите-членки (В съответствие с чл. 52, парг. 3 от Хартата „доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита”).

В чл. 17, ал. 3 КРБ провъзгласява неприкосновеността на частната собственост сред основните начала на установения правов ред. Противно на твърдението на подателите на искането, нормата няма за цел и не се ограничава да уреди способите за придобиване правото на собственост, а според систематичното ѝ място следва да се разбира като правнополитически акт, целящ да подчертае огромното принципно значение на частната собственост не само като основен изразител на свободата на индивида и най-важен инструмент за осъществяване на икономическата му самостоятелност, но и като основна предпоставка за развитието на пазарната икономика в противовес на въздигнатите и закриляни от отминалия обществено-политически модел ценности.

Както многократно е подчертавано в практиката на Конституционния съд (Решение № 6 от 1996 г. по к.д. № 31 от 1995 г.; Решение № 3 от 1999 г. по к.д. № 32 от 1998 г.; Решение № 10 от 2009 г. по к.д. № 12 от 2009 г.) нормата на чл. 17, ал. 3 следва да бъде разгледана във обвързка с останалите разпоредби на Конституцията и в частност чл. 57 прогласяващ общите за всички конституционни права характеристики - неотменимост, забрана за злоупотреба с правата и за упражняването им в ущърб на правата и законните интереси на другите. В Решение № 15 от 2010 г. КС посочва, че „правото на собственост не като вещно право, а като конституционно основно право на гражданите, което формира материалните основи на съществуване на отделния човек. присъства в Конституцията (чл. 17) не сред другите права и свободи на гражданите в едноименната глава втора, а в глава първа, сред основните начала на конституционния ред в рамките на общата уредба на собствеността”.

В цитираното решение № 15 от 2010 г. КС прави изводите, че основните права по своя обхват осигуряват определена закриляна област на свобода или равенство, но тази закрила не е абсолютна и безгранична. Нейните граници опират до границите на други основни права, от което следва, че заедно с правата "живеят" и техните възможни ограничения. Източник на ограничения могат да са самите основни права, основните права на другите, забраната за злоупотреба с права, както и защитените от Конституцията блага. С изключение на изрично посочените в чл. 57, ал. 3 КРБ основни права и свободи, ограничаване на основни права по начало е допустимо (Решение № 15 от 2001 г. по к.д. № 3 от 2001 г.), без обаче да се накърнява същностното ядро на конкретното право, принципа на пропорционалността и допустимостта на ограничаването само със закон.

В светлината на посочените принципи Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество предлага уредба на гражданската конфискация, която се

реализира при наличие на пропорционалност между необходимостта за защитата на публичния интерес чрез отнемане на имущество и спазването на основните права на човека. Пропорционалността при ограничаването на определени основни права на човека е основен принцип, залегнал в приетата законова уредба. Допустимо е да бъдат ограничавани отделни основни права на гражданите въз основа на закон, в който са предвидени съответно производство и акт на съдебната власт за установяване на незаконния характер на имущество, за да се защити по-висше благо - общественият интерес. Без да се накърняват основите на правото на частна собственост като конституционно въздигнат принцип, Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество създава механизми за борба с тежката икономическа престъпност, при които в разрез със законите на страната се генерират огромни средства.

Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество е съобразен с изискванията на разпоредбите на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС). Правото на собственост е основно икономическо право на човека. Според чл. 1 от Допълнителния протокол към ЕКПЧОС "всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от неговата собственост, освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона или в общите принципи на международното право". Зачитането на горните принципи е потвърдено в практиката на Съда на ЕС и Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ).¹

В редица решения на ЕСПЧ е потвърдена съвместимостта с чл. 1 от Допълнителния протокол към ЕКПЧОС на национална правна уредба относно отнемане на незаконно придобито имущество по гражданско правен ред, независимо от липсата или прекратяване на наказателно преследване спрямо лицата.²

Законът за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество следва посочените стандарти като се основава на ограничаване на основните права заради преследвана легитимна цел от обществен интерес, баланс и пропорционалност на средствата за постигане на целта без да се засяга ядрото/самото съдържание на тези права и достъп на засегнатите лица до ефективни правни средства за защита:

-производството пред комисията се образува в случаите, изрично изброени от закона, в които може основателно да се предполага, че е налице придобиване на имущество като облага от престъпна дейност или административни нарушения. В съда се внася искане за налагане на обезпечителни мерки, едва когато от проверката са събрани достатъчно данни, от които да се направи обосновано предположение за определени обстоятелства. Съдът допуска обезпечение, ако искането е подкрепено с достатъчно доказателства. Ако съдът не е удовлетворен от качеството на събраните доказателства, той не допуска обезпечение.

- проверяваното лице участва в производството пред комисията със защитник, или

¹ Сезиран да определи дали е постигнат справедлив баланс между нуждите на обществения интерес и изискванията за защита на фундаменталните права на индивида, в решението на СЕО от 14.05.1974 г. по дело 4/73 - Nold14, Съдът определя, „ че ако конституционният ред на всички държави-членки гарантира защитата на правото на собственост и че ако се предоставят сходни гаранции за свободното упражняване на търговията, на труда и на други професионални дейности, гарантираните по този начин права, далеч без да се явяват като абсолютни прерогативи, трябва да бъдат вземани под внимание с оглед на социалната функция на закриляните блага и дейности. На това основание, правата от това естество се гарантират винаги само с ограниченията, предвидени в зависимост от обществения интерес”. В заключение Съдът приема, че „в правния ред на Общността, също така е закономерно по отношение на тези права да се запази въвеждането на определени ограничения, оправдани от целите на обществения интерес, преследвани от Общността, доколкото не се накърнява същността на тези права”.

² В решението на ЕСПЧ по делото Raimondo v. Italy се приема, че прилагането на националното законодателство за конфискация на имущество спрямо лице, за което е прекратено поради липса на достатъчно доказателства наказателно производство за участие в организирана престъпна дейност, е пропорционална мярка и съставлява необходимо оръжие в борбата срещу Мафията. Аналогични съображения са приети и в решението по делото делото Butler от 2002 г. по отношение допустимостта на гражданска конфискация на активи от митническите власти, по делото Walsh от 2006 г.относно неавтономността на процедурите по гражданска конфискация от процедурите за наказателно преследване от 2006 г. и др.

лично, или чрез други упълномощени лица. Лицето се запознава със събраните срещу него доказателства и има право да направи възражения и да представи други доказателства, които опровергават констатациите на комисията. Възможността, лицето предварително да се запознае с доказателства, които ще се представят в един бъдещ процес, е правна възможност, която не е на разположение на нито един ответник в бъдещи граждански спорове според българското процесуално право.

- възможност за прекратяване на производството пред комисията, при което не се внася иск в съда, ако представените от лицето доказателства оборят констатациите на комисията; или ако самият административен орган приеме решение, с което намира, че не може да се направи обосновано предположение за придобиването на имуществото като облага от престъпна дейност или от административно нарушение. Указание за обстоятелствата, които обуславят произнасянето на съда.

- съдът постановява отнемане на имущество в полза на държавата, ако придобиването на имуществото със средства, за които не е установен законен източник е доказано с по-висока степен на вероятност от степента на доказване на противното. Допуска се правна защита в исковото производство. Решението за обезпеченията и отнемане се постановяват от независим орган – съд. Съдебното производство протича на три инстанции - ответникът има право на жалба пред две съдебни инстанции.

II. По отношение съответствието на отделните текстове от закона с Конституцията.

Изведеното в чл. 1, ал.1 от закона понятие за „имущество, придобито със средства за които не е установен законен източник” не следва да бъде разглеждано като обща дефиниция без връзка с останалата уредба на закона. Случаите, в които комисията образува производство за установяване на имущество, придобито със средства, за които не е установен законен източник, са изрично посочени от законодателя. Обект на проверка е имуществото на три групи лица:

- лица, привлечени като обвиняеми за престъпление от общ характер, от естество да поражда облага, както и лица, които не са били привлечени като обвиняеми, тъй като са налице обективните основания по чл. 24 от НПК;

- физически или юридически лица, които притежават или контролират имущество, за което може основателно да се предполага, че е придобито от престъпна дейност на друго лице, привлечено като обвиняем за престъпление от общ характер, определено в обхвата на закона, както и

- лица, които са придобили облага на стойност над 150 000 лв. в резултат на административно нарушение, от естество да генерира облага.

Законът има ясна насоченост към лица, за които може основателно да се предполага, че притежават или контролират престъпно имущество или имущество, придобито в резултат на друг вид правонарушение. Предвидената възможност производство пред комисията да се образува и когато наказателното производство не е образувано, спряно е или е прекратено, в максимална степен изразява същността на гражданската конфискация, която по правило се прилага там, където механизмите на наказателния процес не биха могли да се приложат. Включването в обхвата на закона на възможността да се отнема имущество, придобито от административни нарушения от естество да генерират облага, е в съответствие чл. 17 от Хартата на основните права на ЕС и с конституционния принцип, според които правото на собственост се гарантира, ако собствеността е придобита правомерно, както и общият принцип на забрана за злоупотреба с права.

Формулираната в общите разпоредби цел на закона не накърнява основните начала на КРБ и в частност чл. 1, ал. 3 и чл. 4, ал.1 и 2. Съобразно йерархията на нормативните актове „Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат – чл.5, ал.1 от КРБ”, фундаменталните насоки, поставени от конституционния законодател не могат да бъдат derogирани или изместени от други закони, чието предназначение е да детайлизират уредбата определен кръг основни обществени отношения, т. е да представляват отражение на основните начала, но по съответен начин и съобразно съответната сфера на общественно регулиране.

Извън процедурните въпроси, повдигнати по повод приемането на текста на чл. 24 от

закона, както беше подчертано закрилата на правото на собственост като основно право не е абсолютна, а обоснована от гледна точка на нейното правомерно придобиване, както и разбирането, че позоваването на прогласените права и свободи не следва да се тълкува по никакъв начин като предоставящо неограничени възможности за злоупотреба с тях. Възможността за отнемане на имущество, придобито от административно нарушение съответства и на вече създадената със закон обща нормативна уредба в Закона за административните нарушения и наказания - чл. 21, който предвижда отнемане в полза на държавата на вещите, придобити от нарушението, и чл. 83а, който предвижда отнемане на облагата от престъпление, с която се е обогатило юридическо лице. Независимо от начина на сезиране на комисията, заключенията и действията ѝ са подчинени на регламентираното закона производство, в хода на което се извършва финансово разследване, като се събират доказателства относно имуществото на лицата и произхода на средствата за придобиването му в рамките на определен период. На законово ниво са изведени правомощията на комисията (в съответствие с допустимите от КРБ предели за намеса в личната сфера на гражданите - въз основа на закон и/ или разрешение на съдебната власт, достъп до банкова или друга защитена със закон тайна) и взаимодействието ѝ с други държавни органи, като заключенията на комисията следва да са мотивирани от събрани при проверката достатъчно данни, от които да се направи обосновано предположение, че имуществото е незаконно придобито.

Засягането от конфискацията на трети лица - чл. 64 и сл. от закона, е пропорционална мярка, която се вписва в контекста на приложимия съгласно международноправните актове и актове на ЕС механизъм за предприемане на адекватни мерки за проследяване, замразяване и конфискация на имущество, независимо от неговото прехвърляне, преобразуване или разпореждане. Започването на разследване срещу лицата в по-голямата част от случаите води до трансфер на придобитите облаги.

С цел да се гарантира легитимна и пропорционална намеса в сферата на третите лица, законодателят е допуснал отнемане на имущество само „ако те са знаели или са могли да предполагат, че имуществото е незаконно придобито, или са придобили имуществото с цел прикриване на незаконния му произход или на действителните права, свързани с него”, т. е. защитени са правата на приобретателите на собствеността „in good faith”. Третите, засегнати страни са равноправни участници в производството по отнемане на имущество, като тежестта на доказване на обстоятелствата, че са знаели или са могли да предполагат, че имуществото е незаконно придобито е на комисията. В този смисъл твърдението за ретроактивно налагане на наказателни санкции спрямо третите лица е необосновано³.

Прилагането на гражданска конфискация е друга форма на защита на обществените интереси, различна от наказателното преследване. При гражданската конфискация не са репаваци авторството на престъпното деяние и вината на извършителя. Отнемането на имуществото не е наказание на виновното лице, а мярка за защита на обществения интерес. Тя действа възпиращо на правонарушителите, като превръща в реалност принципа "престъплението не обогатява". Без прилагането на този основен принцип, според който никой не може да се обогатява от престъпна или от друга незаконна дейност, няма правова държава.

Предвиденото производство, в рамките на което се установява произходът на имуществото, не е предназначено да осигури доказателства за наказателния или за административно - наказателния процес. Отнемането на имущество извън наказателния процес може да се съпостави успешно с гражданско-правния институт на неоснователното обогатяване, при което всеки, който се е обогатил без основание, дължи връщане на облагата.

Внасянето на граждански иск за отнемане на имуществото преди да има влязла в сила присъда за престъпление от общ характер не влиза в противоречие с презумпцията за невинност по смисъла на чл. 31, ал. 3 от КРБ и на чл. 6, § 2 от Конвенцията за защита на правата на човека и

³ В цитираното решение на ЕСПЧ по делото Welch fj 1993 г. се разглеждат въпросите за замяна на конфискацията с наказание „лишаване от свобода”, в случаите, когато осъденият не е изпълнил задължението си за заплащане по постановеното с решението за конфискация.

основните свободи. Презумпцията за невинност е относима само към случаите на наказателно преследване. По същите съображения в производството по гражданска конфискация не са относими и забраните за ретроактивно действие на наказателните закони и за повторно осъждане (повторно изтърпяване на наказание по bis in idem).

Предвиденият в чл. 73 от закона давностен срок за упражняване правата на държавата не засяга правата на добросъвестните приобретатели. Както беше подчертано по-горе, в тежест на комисията е да проведе пълно доказване за да установи, че облагата е придобита в пряка или косвена причинна връзка с престъпно деяние или с административно правонарушение. За да се постанови решение за отнемане на имущество в полза на държавата, незаконното му придобиване по смисъла на закона следва да е доказано в по-висока степен от степента на обратното доказване, което трябва да проведе ответникът.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложените аргументи считам, че искането на група народни представители за обявяване на противоконституционност и противоречие с международните договори на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество е неоснователно.

МИНИСТЪР:

ЦВЕТАН ЦВЕТАЧОВ

