

СРАВНИТЕЛЕН ДОКЛАД

ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И  
ПРАКТИКА: НАЦИОНАЛНИ И  
ЕВРОПЕЙСКИ ПЕРСПЕКТИВИ  
В ПРОЦЕДУРИТЕ ПО  
КОНФИСКАЦИЯ И ОТНЕМАНЕ  
НА ИМУЩЕСТВО В ПОЛЗА  
НА ДЪРЖАВАТА





BULGARIA | ROMANIA | ITALY

## **ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКА: НАЦИОНАЛНИ И ЕВРОПЕЙСКИ ПЕРСПЕКТИВИ В ПРОЦЕДУРИТЕ ПО КОНФИСКАЦИЯ И ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА** Сравнителен доклад

### **АВТОРИ**

Доц. д-р Антоний Гълъбов, Джорджо Фраскини,  
д-р Диана Ковачева, Капка Милчева, д-р Катя Христова-Вълчева,  
Киара Путатуро, Клаудиа Мара, Крум Зарков, Мируна Маейр,  
адв. Петя Иванова, д-р Руксандра Соаре,  
д-р Савина Михайлова-Големинова

ISBN: 978-954-2999-11-9

Настоящата публикация е издадена със съдействието на „Програма за превенция и борба с престъпността“ на Генерална дирекция „Вътрешни работи“ на Европейската комисия по проект „Отнемане на незаконно придобито имущество в Европа – повишаване на прозрачността, почтеността, отчетността и ефективността“. Публикацията отразява само личните виждания на нейните автори и Европейската комисия не носи отговорност за използването на информацията съдържаща се в нея.



Съфинансиран от  
Програмата за превенция  
и борба с престъпността  
на Европейския съюз

**СРАВНИТЕЛЕН ДОКЛАД**  
**ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКА: НАЦИОНАЛНИ И ЕВРОПЕЙСКИ**  
**ПЕРСПЕКТИВИ В ПРОЦЕДУРИТЕ ПО КОНФИСКАЦИЯ И ОТНЕМАНЕ**  
**НА ИМУЩЕСТВО В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА**



# СЪДЪРЖАНИЕ

<b>УВОД</b>	<b>7</b>
<b>ТРИ ЕВРОПЕЙСКИ МОДЕЛА ЗА КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО: ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ</b>	<b>9</b>
БЪЛГАРСКИЯТ МОДЕЛ	11
ИТАЛИАНСКИЯТ МОДЕЛ	19
РУМЪНСКИЯТ МОДЕЛ	25
<b>ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКА: ПРЕДИМСТВА И НЕДОСТАТЪЦИ НА МОДЕЛИТЕ ЗА КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО</b>	<b>33</b>
БЪЛГАРИЯ	35
ИТАЛИЯ	43
РУМЪНИЯ	49
<b>НАБЛЮДЕНИЕ ВЪРХУ ОРГАНИТЕ ПО КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ: ПРОЗРАЧНОСТ, ПОЧТЕНОСТ, ОТЧЕТНОСТ, ЕФИКАСНОСТ</b>	<b>53</b>
<b>РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В ПРОЦЕСА НА КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО: МОДЕЛ НА ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ</b>	<b>61</b>
<b>ОБЕЗПЕЧАВАНЕ И КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ НА ПРЕСТЪПНО И НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО В ЕВРОПЕЙСКИ КОНТЕКСТ</b>	<b>65</b>
<b>ИДЕАЛЕН МОДЕЛ (МИНИМАЛНИ ОБЩИ СТАНДАРТИ) ЗА НАЦИОНАЛНИТЕ ПРОЦЕДУРИ ПО КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО И ПРЕСТЪПНО ИМУЩЕСТВО</b>	<b>81</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЯ</b>	<b>89</b>
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. АНАЛИЗ НА КАЗУСА „БРАТЯ ГАЛЕВИ“, БЪЛГАРИЯ	93
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. АНАЛИЗ НА КАЗУСА „ТОШКО ПАЧЕВ“ – ОРГАНИЗАТОР НА „ЧЕРНО ТОТО“, БЪЛГАРИЯ	103
ПРИЛОЖЕНИЕ 3. КАЗУСЪТ НА ВИЛА БЕРЧЕТО, ИТАЛИЯ	113
ПРИЛОЖЕНИЕ 4. АНАЛИЗ НА ВИСЯЩИ ДЕЛА ПО ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО В ИТАЛИЯ	121
ПРИЛОЖЕНИЕ 5. КАЗУСИ ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО В РУМЪНИЯ	125
ПРИЛОЖЕНИЕ 6. УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЕЗПЕЧЕНОТО И ОТНЕТО НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ: УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ДЕЙСТВАЩИЯ МОДЕЛ	131



## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

<b>ГПК</b>	Гражданско-процесуален кодекс
<b>ДАНС</b>	Държавна агенция „Национална сигурност“
<b>Директива 2014/42/ЕС или Директивата</b>	Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за обезпечаване и конфискация на средства и облаги от престъпна дейност в Европейския съюз
<b>ДОПК</b>	Данъчно-осигурителен процесуален кодекс
<b>ЕК</b>	Европейска комисия
<b>ЕП</b>	Европейски парламент
<b>ЕС</b>	Европейски съюз
<b>ЗЗЛД</b>	Закон за защита на личните данни
<b>ЗНАП</b>	Закон за Националната агенция за приходите
<b>ЗОПДИППД</b>	Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (отм.)
<b>ЗОПДНПИ</b>	Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество
<b>КОНПИ</b>	Комисия за отнемане на незаконно придобито имущество
<b>МВР</b>	Министерство на вътрешните работи
<b>МЗ</b>	Министерство на здравеопазването
<b>МОН</b>	Министерство на образованието и науката
<b>МП</b>	Министерство на правосъдието
<b>МС</b>	Министерски съвет
<b>МТСП</b>	Министерство на труда и социалната политика
<b>МФ</b>	Министерство на финансите
<b>НАДА</b>	Национална агенция за данъчна администрация (Румъния)
<b>НАП</b>	Национална агенция за приходите
<b>НК</b>	Наказателен кодекс
<b>НПК</b>	Наказателно-процесуален кодекс
<b>ОС</b>	Окръжен съд
<b>ПРБ</b>	Прокуратура на Република България
<b>СГС</b>	Софийски градски съд
<b>ТД</b>	Териториална дирекция





## УВОД

Освен разкриване и наказаване на извършителите на тежките престъпления, успешното противодействие тези деяния предполага държавата да е в състояние да отнема приходите от незаконната дейност на лицата, които ги извършват. Организираните престъпни групи създават мащабни международни мрежи и натрупват сериозни имуществва и пари. Тези приходи често се „изпират“ и отново са инвестирани в икономиката, за да бъдат легализирани. Отнемането и конфискацията на престъпно и незаконно имущество<sup>1</sup> се смятат за много ефективни начини за борба с организираната престъпност, която по същество е ориентирана към печалба.

На практика, тези инструменти лишават извършителите на тежки престъпления (трафик на наркотици, хора и оръжия, корупция, пране на пари, организирана престъпност) от икономическата изгода при тяхното извършване и дори ги обезсмислят. За важноста на отнемането на имущество може да се съди от

множеството международни конвенции, които предвиждат разпоредби в тази насока и изискват сътрудничество между държавите и обезщетение на пострадалите от престъпления. Редица конвенции на ООН и Съвета на Европа предвиждат отнемане на престъпното и незаконно придобито имущество и изискват въвеждане на изрични норми в националното законодателство на държавите, които са страни по тях<sup>2</sup>.

Тази проблематика е на дневен ред и в рамките на Европейския Съюз (ЕС) със законодателството прието след 2001 г. Налице са сериозни предизвикателства, които налагат още по-задълбочен подход и нови законодателни решения, които да отразят различните модели за конфискация и отнемане, прилагани от държавите-членки и да осигурят ефективно сътрудничество. Стокхолмската програма призовава държавите-членки и Европейската комисия да вземат мерки за по-ефективна конфискация на престъпно имущество и да си сътрудничат по-добре<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Настоящата публикация се стреми да представи различни модели за конфискация или отнемане на престъпно и незаконно имущество, възприети от държавите-членки на ЕС. Проведеното изследване установи различия както в моделите, така и в терминологията, използвана в тази област. Така, в публикацията се използват понятията конфискация и отнемане, както и престъпно или незаконно имущество.

<sup>2</sup> Конвенцията на ООН за борба срещу незаконния трафик на упойващи и психотропни вещества (1988 г., Виенската конвенция); Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност (2000 г., UNTOC); Конвенцията на ООН срещу корупцията (2004 г., UNCAC); Конвенцията на Съвета на Европа за изпиране, издирване, изземване и конфискация на облагите от престъпление и финансиране на тероризма (2005 г.); Конвенцията на Съвета на Европа относно изпирането на пари, претърсването, изземването и конфискацията на облагите от престъпления (1990 г., Страсбургската конвенция); Конвенцията на ОИСР за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки (1997 г.).

<sup>3</sup> Виж Решение на Съвета 2007/845/JHA, което задължава държавите-членки да учредят или определят национален орган за отнемане на имущество (Asset Recovery Office - ARO) за национална контактна точка, която спомага за бързото проследяване на престъпно имущество в рамките на ЕС. Съгласно Решението, ARO могат да обменят информация и добри практики както при поискване, така и по собствена инициатива, независимо от техния статут (административен, правоприлагащ или съдебен орган).

Докладът на Комисията относно сътрудничеството между службите за възстановяване на активи (Asset Recovery Offices - ARO) от 2011 г. установява сходни проблеми, между които недостиг на човешки и финансови ресурси, липса на обща законодателна рамка, недостатъчен достъп до информация и съдебна статистика.

В този контекст, националните представителства на Transparency International в три държави-членки на ЕС (България, Италия и Румъния) проведоха 24-месечно изследване и независимо гражданско наблюдение върху законодателството и неговото прилагане от органите по отнемане на имущество. Проектът „Отнемане на незаконно придобито имущество в Европа – повишаване на прозрачността, почтеността, отчетността и ефективността“ се осъществява с финансовата подкрепа на Програмата за превенция и борба с престъпността на Генерална дирекция Вътрешни работи на Европейската комисия. Целта на инициативата е да се повиши ефективността, отчетността и прозрачността на политиките и практиките за конфискация/отнемане на имущество в Европа, както и да се подобри междуинституционалното сътрудничество в рамките на ЕС.

Изследването представя обективен поглед върху силните и слаби черти в законодателството, институционалните практики и политики в България, Италия и Румъния<sup>4</sup>. Правните изследвания послужиха за основа за независимо гражданско наблюдение и обмяна на опит и добри практики. Установените дефицити и изработените препоръки ще дадат тласък за повишаване на капацитета на органите за конфискация/отнемане на имущество, както на национално, така и на европейско ниво, що се отнася до прозрачността, отчетността, почтеността, организационните модели, управлението на човешки ресурси, взаимодействието с други институции, предоставянето на достъп до информация, експертизата за оценка на имущество и икономическата ефективност на неговото управление. Изводите и резултатите от проекта ще бъдат споделени с гражданския сектор и институциите чрез разпространение в мрежата на Transparency International на регионално, европейско ниво и международно ниво. Надяваме се, усилията ни да спомогнат за повишаването на капацитета на органите по конфискация/отнемане на имущество и за подобряването на сътрудничеството между държавите-членки и гражданското общество.

Настоящата публикация е резултат от работата на трите национални представителства на Transparency

International, подложили на анализ и наблюдение своите национални модели за конфискация/отнемане на имущество.

Първата част на публикацията съдържа кратко описание на националните модели за конфискация/отнемане на престъпно/незаконно имущество в трите държави като подлага на критичен анализ законодателството, откроява силните страни и дефицитите и формулира препоръки.


Във втората част на публикацията са представени основните изводи от наблюдението на дейността на органите по конфискация/отнемане на имущество в трите държави. Пълните доклади по наблюдаваните дела и производства, са представени в приложенията към настоящия доклад. Всеки анализ предлага конкретни препоръки за усъвършенстване на моделите въз основа на установените дефицити. Публикацията представя анализ на работата на институциите, имащи правомощия по процедурите за отнемане/конфискация на имущество през призмата на принципите за прозрачност, почтеност, отчетност и ефикасност.

В допълнение е предложен модел за гражданско наблюдение на институциите с правомощия по конфискация и отнемане на имущество, който може да бъде приложен независимо от това какъв е възприетият национален модел. Този инструмент може да се използва от организациите на гражданското общество за наблюдение на органите по конфискация/отнемане на имущество във всяка държава.

Особен интерес представлява т. нар. „идеален модел“ за конфискация/отнемане на национално ниво – конструкция, която съдържа предимства, показали своята ефективност в различни национални правни системи, и която се стреми да избегне техните несъвършенства. Моделът представлява набор от общи стандарти, които, ако бъдат прилагани във всички държави-членки на ЕС, ще допринесат за повишаването на прозрачността, отчетността, почтеността, ефективността и защитата на човешките права в процедурите по конфискация/отнемане.

Накрая, публикацията представя препоръки за приемане на общи стандарти по отношение на конфискацията/отнемането на имущество на ниво ЕС. Усъвършенстването на съществуващото европейско законодателство ще допринесе и за подобряването на националните модели, както и за тяхното по-ефективно прилагане в случаи на транснационални престъпления.

<sup>4</sup> Правните изследвания „Отнемане на незаконно придобито имущество: предизвикателства и перспективи пред българския модел“, „Отнемане на незаконно придобито имущество в Италия“ и „Разширена процедура за конфискация на имущество в Румъния“ са достъпни на сайта на инициативата [www.confiscation.eu](http://www.confiscation.eu), секция „Изследвания“.



## ТРИ ЕВРОПЕЙСКИ МОДЕЛА ЗА КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО: ОСНОВНИ ХАРАКТЕРИСТИКИ



## БЪЛГАРСКИЯТ МОДЕЛ

### ПРАВНА РАМКА

Отнемането в полза на държавата на незаконно придобито имущество не е новост в българското законодателство. През различните исторически периоди на развитие на държавата, този институт е имал различни характеристики, обхват и процедура за прилагане, които се определят от променящи се обществено-икономически условия.

Историческият преглед на законодателството в тази насока показва, че са съществували няколко режима за отнемане на имущество в полза на държавата с различен характер и различни правни последици.

Първият от тях е свързан с конфискацията като вид наказание. То се включва в системата на наказанията с влизането в сила на Наказателния кодекс през 1968 г. Неговото съдържание се изразява в отнемане в полза на държавата на имущество, принадлежащо на осъдения, когато той е извършил престъпление, за което е предвидено това наказание. Именно тази особеност на конфискацията определя и реда за налагането ѝ в рамките на наказателното производство.

Промяната в обществено-политическите и икономическите отношения в периода след 1989 г. доведе и до промяната в характера на престъпната

дейност чрез появата на нови форми на нейната организация. Разрастването на тази престъпна дейност и извън пределите на страната обективно доведе до генериране на имущество с престъпен характер в мащаби, които породиха и необходимостта от създаване на допълнителни механизми за неговото установяване и отнемане в полза на държавата, което да допринесе за подобряване на ефективността по противодействие на тази престъпност. Така през 2005 г. влиза в сила Законът за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност (ЗОПДИППД, отм.).

Отнемането на незаконно придобито имущество, за чието осъществяване не е необходима влязла в сила присъда за извършено престъпление (гражданска конфискация), е регламентирано със Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество (ЗОПДНПИ), приет през 2012 г.<sup>5</sup> Неговите правила определят кое имущество се приема за незаконно придобито, кои са основанията за образуването на производството по отнемането му, както и кои са различните етапи от развитието на процедурата. В закона са посочени и начинът на конституиране на органите, ангажирани с тази дейност, изискванията при избора или назначаването им, както и техните функции и правомощия във връзка с производството по отнемане на незаконно имущество.

<sup>5</sup> Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, обн. ДВ № 38 от 18 май 2012 г., в сила от 19 ноември 2012 г.

Този закон заменя предишния подход за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност. Промяната се наложи заради слабости, които предишният закон показва. Най-сериозният недостатък беше продължителното производство, чиято съдебна фаза можеше да започне едва след приключването на наказателното производство срещу собственика на имуществото. Неуспешният изход от наказателния процес водеше до отпадане и на възможностите за отнемане на неговото имущество, поради необходимостта да се докаже връзката между извършеното престъпление и придобитото от него имущество.

В случаите на осъждане на съответното лице, в резултат на дългия период, през който наказателното производство протича (средно около пет години), имуществото – предмет на отнемане, често е разпиляно или унищожено.

Новият закон предвижда възможност съдебният процес за отнемане на имуществото на физическото лице да започне и да се развива независимо от изхода на наказателното производство. По този начин ефективността на отнемането значително се повишава.

В повече детайли тези законови положения са уредени в Правилника за устройството и дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и на нейната администрация (КОНПИ), както и в съвместната инструкция за осъществяване на взаимодействие между Комисията, Държавна агенция „Национална сигурност“, Министерство на вътрешните работи, органите към Министъра на финансите и Прокуратурата на Република България. По отношение на процедурата по отнемане на незаконно придобито имущество, освен разпоредбите на Закона за отнемане, са приложими и общите правила на Гражданския процесуален кодекс (ГПК).

### **ОРГАНИ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА НЕЗАКОННО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО**

Съгласно закона, това са Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество и нейните органи в териториалните ѝ структури – директорите и инспекторите (чл. 5, ал. 1 във връзка с чл. 13, ал. 1).

**Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество** е постоянно действащ независим и специализиран държавен орган със статут на юридическо лице и седалище в гр. София. Тя се състои от петима членове, включително председател и заместник-председател (чл. 6, ал. 1).

При съставянето на Комисията е приложим квотният принцип, като председателят на Комисията се

назначава от Министър-председателя, трима от членовете се избират от Народното събрание, а един се назначава от Президента. Членовете на Комисията са с петгодишен мандат. Те не могат да заемат длъжността за два последователни мандата.

Решенията на Комисията се приемат с мнозинство повече от половината от всички нейни членове и съдържат фактите, които са довели до постановяването им, доказателствата, въз основа на които те са установени и направените правни изводи (чл. 11).

Органи за установяване на незаконно придобито имущество са и директорите на териториалните звена на Комисията, както и инспекторите в тях. Териториалните звена са местно компетентни структури, на които са възложени функциите по част от същинската дейност по прилагането на Закона. Те включват пет териториални дирекции и 16 териториални бюра към тях.

Характерът на задачите, които решава Комисията, я определят по-скоро като аналитична, отколкото като оперативна структура. Решенията, които тя приема, се основават на анализа на разнообразната и голямата по обем информация, събрана в хода на извършваните от териториалните ѝ органи проверки.

### **ОБЕКТ И СУБЕКТ В ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО**

Предвид избрания в българското право модел на така наречената „гражданска конфискация“, на отнемане в полза на държавата подлежи всяко незаконно придобито имущество, независимо у кого се намира то. Не е необходимо имуществото да е придобито от престъпна дейност, а е **достатъчно само за него да не са установени законни източници**. Образоването на наказателно производство срещу конкретно лице във връзка с извършването на някое от престъпленията, изброени изчерпателно в закона, е предвидено само като основание за започване на проверка за наличие на незаконно придобито имущество срещу лицето.

*Предмет на отнемане* по реда на закона е незаконно придобитото имущество. Това са „пари, активи от всякакъв вид – материални или нематериални, движими или недвижими вещи или ограничени вещни права“ (§ 1, т. 1).

За „незаконно“ се смята всяко имущество, за придобиването на което не е установен законен източник (чл. 1, ал. 2). Наличието или отсъствието на законен източник на имущество се свързва с източника на средства за неговото придобиване, т. е.

с доходите (най-често парични), с които имуществото е придобито. Възможно е обаче да се придобият доходи от източници, които са забранени от закона – корупция, трафик на хора и наркотици, укриване на данъци, контрабанда и други. Незаконният характер на тези източници прави незаконни генерираните от тях доходи, съответно имуществото, придобито от тези доходи, което е основание тези доходи или имущество да се отнемат в полза на държавата.

За отнемането, обаче, е **необходимо, след проверка от инспекторите на Комисията, да се установи значително несъответствие в имуществото на проверяваното лице**, тоест стойностно несъответствието между имуществото и нетния доход на проверяваното лице да надхвърля **250 000 лв.** за проверявания период (чл. 21 и § 1, т. 7).

На отнемане подлежи не само имуществото, притежавано от проверяваното лице към момента на приключване на проверката, но и прехвърленото от него незаконно имущество на други лица (трети лица), както и наследеното незаконно имущество от наследниците или заветниците на проверяваното лице – до размера на полученото от тях. На отнемане в определени случаи подлежи и имущество, придобито директно от трето лице за сметка на проверяваното лице (чл. 63, ал. 2 и чл. 67).

В случаите, когато незаконно придобитото имущество е било частично или изцяло преобразувано в друго имущество, на отнемане подлежи и преобразуваното имущество, стига то да е поне равно или по-голямо по стойност от прехвърленото имущество.

**На отнемане подлежи цялото незаконно придобито имущество, независимо от неговото естество, местонахождение и размер.** То се оценява по действителната му стойност към момента на неговото придобиване или отчуждаване. Когато не е възможно да се отнеме обособено имущество, се отнема паричната му равностойност, определена по пазарна цена към момента на предявяване на иска за отнемане.

Като време, на отнемане подлежи всяко незаконно имущество, придобито или прехвърлено в рамките на **периода на проверката** на неговия произход, извършвана от инспекторите на Комисията, който е императивно определен и обхваща 10 години назад, считано от датата на започването ѝ (чл. 27, ал. 3).

По правило, **основен пасивен субект в производството по отнемане е лицето, което е привлечено като обвиняем за някое от престъпленията по чл. 22, ал. 1**, съответно, което отговоря на условията по чл. 22, ал. 2 и 3 и чл. 23 от Закона (проверявано лице).

Законът допуска възможност проверката за произхода на имуществото на проверяваното лице да се разпростре и върху имуществото на *трети лица*, които са придобили незаконно имущество, и при определени условия обявява сделките, сключени с тях, за недействителни по отношение на държавата (чл. 64). Затова субекти в производството по отнемане могат да бъдат и тези лица, на които проверяваният е прехвърлил незаконно придобитото си имущество или които притежават на друго основание цялото или част от това имущество.

*Членовете на семейството* на проверяваното лице (съпруг, лицето, с което проверяваното лице е във фактическо съжителство, и ненавършилите пълнолетие деца – § 1, т. 3) са най-силно свързани с него.

*Други свързани трети лица* са бивш съпруг/съпруга, роднини по права линия без ограничение в степените – както низходящи (независимо дали те са пълнолетни или непълнолетни), така и възходящи, роднините по сребрена линия – до четвърта степен включително, и по сватовство – до втора степен включително (чл. 65).

Субекти в производството по отнемане могат да бъдат и наследниците или заветниците на починалото проверявано лице, придобили незаконното имущество чрез наследяване (по закон или завещание) или чрез завет (чл. 71).

Като ответници могат да се конститутират и юридическите лица, в чийто капитал проверяваното лице е прехвърлило или е внесло като непарична или парична вноска незаконно придобито имущество. В случая обаче, лицата, които управляват или контролират юридическото лице, следва да са знаели или от обстоятелствата да са могли да предположат, че имуществото е незаконно придобито.

Ответник в такова производство може да бъде и юридическо лице, което е контролирано от проверяваното лице или свързаните с него лица самостоятелно или съвместно.

*Трети лица, които не са свързани* с проверяваното лице, също могат да бъдат субекти в производството по отнемане по реда на ЗОПДНПИ (като ответници по осъдителния иск на Комисията). Съгласно чл. 64 сключените сделки между тях и проверяваното лице са недействителни по отношение на държавата и даденото подлежи на отнемане, но при различни условия – в зависимост от характера (възмезден или безвъзмезден) на съответната сделка.

Като субект в производството по отнемане може да се конституира и всяко трето лице, което е придобило

имуществото за сметка на проверяваното лице, за да се избегне отнемане или да се прикрие произхода или действителните права върху него (чл. 67).

## СТАДИИ НА ПРОИЗВОДСТВОТО ПО ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО

Условно процедурата може да се раздели на четири стадия: 1) административно производство за установяване на незаконно придобито имущество и предприемане на мерки за неговото запазване и управление; 2) съдебно производство за установяване и отнемане на имуществото; 3) отнемане на незаконното имущество и 4) управление и разпореждане с отнетото имущество. Законът урежда подробно първите два стадия на процедурата по отнемане и лаконично последния. Що се отнася до третия стадий, за него са приложими общите правила на ГПК за принудително изпълнение на влезли в сила осъдителни съдебни решения.

*Първият стадий* се осъществява пред Комисията и се изразява в извършване на проверка на имуществото, образувана от директора на съответната териториална дирекция. Проверката е определяща за установяването на имуществото и предметният ѝ обхват е неограничен. Основанията за започването на проверката са изчерпателно посочени в ЗОПДНПИ, а именно: **привличане на дадено лице като обвиняем за някое от изрично споменатите в чл. 22 престъпления; влязъл в сила акт за административно нарушение от естество да създава облага, ако облагата е на стойност над 150 000 лв. към момента на придобиването ѝ; признат акт на чуждестранен съд за някое от тези престъпления (по чл. 22) или административни нарушения.** Проверката продължава до една година. Комисията може да удължи този срок с още 6 месеца или да я прекрати, въз основа на съдържащото се в доклада на директора на териториалната дирекция предложение (чл. 27, ал. 4). Проверката на имуществото обхваща период от десет години назад, считано от датата на започването ѝ.

Проверката се извършва без знанието и участието на проверяваното лице. Но тъкмо поради едностранния ѝ характер законът защитава с редица императивни разпоредби правата на лицето: **органите на Комисията трябва да съставят протокол за всяко свое действие; да обработват узнатите лични данни на проверяваното лице в съответствие със Закона за защита на личните данни и други.**

Когато при проверката са събрани **достатъчно данни, от които да се направи обосновано предположение, че имуществото е незаконно придобито**, Комисията приема решение за образуване на производство за неговото отнемане в

полза на държавата и за внасяне в съда на искане за налагане на обезпечителни мерки като обезпечение на бъдещия иск за отнемане (чл. 37, ал. 1). Решението за образуване на производството не се съобщава на проверяваното лице, не се оповестява и не подлежи на обжалване. Въз основа на решението Комисията внася в съда искане за обезпечение на бъдещ иск за отнемане на незаконно придобито имущество.

**Компетентен да разгледа искането за обезпечение на бъдещия иск е окръжният съд по постоянния адрес на лицето, съответно по седалището на юридическото лице, което ще бъде ответник по иска за отнемане на имуществото.** Съдът се произнася незабавно в деня на подаването на иска (чл. 395, ал. 2 ГПК) с определение, с което допуска или отказва налагането на обезпечителната мярка. Той се произнася в закрито заседание, без да призовава и изслушва ответника по обезпечението.

Съдът допуска обезпечение на иска. Определението на съда по искането за обезпечение може да се обжалва с частна жалба. Подадената жалба обаче не спира неговото изпълнение и налагането на обезпечителната мярка (чл. 38, ал. 3 и 4).

Съдът допуска обезпечителните мерки, уредени в ГПК – възбрана върху недвижим имот, заповор на движими вещи и вземания на ответника по бъдещия иск за отнемане, както и други подходящи мерки. Наред с тях, законът урежда особени правила за заповор върху парични средства, банкови сметки, заповор върху вещи, вложени в трезори и касети, както и правила за заповор на ценни книжа и дялове в търговски дружества. Той допуска и възможност по искане на Комисията съдът да разпорежи запечатване на помещения, оборудване и превозни средства при опасност от разпиляване, унищожаване, укриване или на разпореждане със съхраняваното в тях имущество. Въз основа на определението за допускане на обезпечението съдът издава обезпечителна заповед в полза на Комисията.

Основната последица на обезпечението е, че прехвърлянето на правото на собственост, учредяването и прехвърлянето на вещни права и учредяването на вещни тежести върху възбранения имот, както и разпореждането със заповораното имущество, извършени след момента на налагане на обезпечението, **нямат действие спрямо държавата** (чл. 54). Наред с това, от налагането на заповора или възбраната ответникът по обезпечението няма право да се разпорежда с вещта или вземането и не може под страх от наказателна отговорност да я изменя, поврежда или унищожава.

**Наложени обезпечителни мерки на бъдещия иск за отнемане на незаконно придобито**



**имущество ограничават сериозно правната сфера на ответника по обезпечението.** Затова законът ограничава тяхното действие за срок от 3 месеца след тяхното налагане. В рамките на този срок КОНПИ трябва да предяви иск за отнемане на незаконно придобито имущество. От момента на предявяването му действието на наложените обезпечителни мерки се продължава до приключване на делото с влязло в сила решение. Но ако Комисията не предяви иска за отнемане и не представи доказателства, че го е предявила в 3-месечния срок, обезпечителните мерки се отменят от съда, който ги е допуснал – служебно или по искане на заинтересованите лица (чл. 74, ал. 1 и 4).

След налагане на обезпечителните мерки върху имуществото, инспекторите на Комисията продължават проверката на неговия произход, но вече с участието на проверяваното лице, както и на лицата, които са придобили или контролират имущество на проверяваното лице и могат да бъдат засегнати от отнемането на имуществото, ако се установи неговия незаконен произход. Проверката на имуществото приключва с изготвянето и внасянето в едномесечен срок в Комисията на мотивиран доклад. В доклада се описват вида и стойността на придобитото имущество от проверяваното лице и се прави окончателно заключение за липсата или наличието на значително несъответствие в имуществото, заедно с доказателствата, които го подкрепят. В зависимост от направеното заключение, директорът на териториалната дирекция предлага на Комисията да приеме решение, с което да прекрати производството по преписката или да предяви иск за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество.

**Вторият стадий се осъществява пред гражданския съд.** В него участват КОНПИ, в качеството си на ищец, и всички лица, чиито интереси се засягат от отнемането на незаконно придобитото имущество.

Основният иск се предявява срещу проверяваното лице, извършило престъпната или друга дейност по чл. 22 – 24 от ЗОПДНПИ, а при негова смърт – срещу неговите заветници или срещу наследниците, които са приели наследството. Предмет на иска е установяването на незаконния характер на имуществото и неговото отнемане в полза на държавата.

Паралелно с основния иск Комисията предявява искове за отнемане и срещу всяко трето лице, което притежава или контролира незаконно придобито имущество към момента на предявяване на исковете, както и за обявяване на сключените сделки за недействителни спрямо държавата.

Компетентен да разгледа исковете като първа инстанция е окръжният съд по постоянния адрес на проверяваното лице, но ако в имуществото – предмет на отнемане, е включен недвижим имот, искът се предявява пред окръжния съд по местонахождението на имота.

Съдът конституира като ответници в производството проверяваното лице и лицата, които са придобили или контролират незаконно придобито имущество, за да се гарантира тяхното право на защита (чл. 76).

Делото за отнемане се разглежда в открито заседание по общия ред на ГПК, при условията на публично и състезателно производство с предоставена възможност за участие и защита на ищеца и на ответниците. Основният предмет на доказване пред съда е наличието или отсъствието на законен източник на имуществото на ответника.

Съдът може да уважи иска за отнемане и да отнеме в полза на държавата незаконно притежаваното имущество или неговата равностойност, или да го отхвърли. **Решението подлежи на въззивно и касационно обжалване от недоволната страна по делото.**

С цел ускоряване и бързо приключване на производството по отнемане на незаконно имущество, законът (чл. 79) предвижда и възможност за сключване на съдебна спогодба между ищеца и ответника за вида и стойността на имуществото, което подлежи на отнемане. За сключването ѝ е необходимо решение на КОНПИ и да се уговори отнемане на не по-малко от 75 на сто от имуществото или от паричната му равностойност.

**Третият стадий** – отнемането на незаконното имущество, се изразява в предприемане на необходимите действия от страна на Комисията след влизането в сила на съдебното решение за отнемане на незаконно придобито имущество (съответно одобрената от съда спогодба между страните по делото). КОНПИ незабавно предоставя влезите в сила съдебни решения за отнемане на недвижими имоти за вписване в Службата по вписванията или подава писмена молба до първоинстанционния съд, който е разглеждал делото, за издаване на изпълнителни листове, необходими за изпълнение на решенията за отнемане (чл. 88, ал. 2 и 3).

## **УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЕЗПЕЧЕНОТО И ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО**

Основният въпрос след отнемането на имуществото е свързан с неговото *управление*. То следва да обхване както периода, в който върху него са наложени обезпечителни мерки,

така и периода след неговото отнемане. Въпросът за управлението на имуществото в България е предмет на самостоятелен анализ в настоящата публикация<sup>6</sup>.

Законът съдържа правила за управление на обезпеченото имущество, приложими до влизане в сила на решението за неговото отнемане в полза на държавата или до вдигане на наложеното върху него обезпечение (чл. 81 - 86). Чрез тях се цели имуществото да се запази и поддържа до неговото отнемане или до връщането му на собственика, а в случай че запазването му е невъзможно – да се осребри, за да се запази неговата стойност.

Обезпеченото имущество може да се остави за пазене на проверяваното лице или на лицето, което го държи в момента на налагане на обезпечителните мерки. По искане на КОНПИ, съдът може да назначи за пазач на имуществото друго лице, на когото вещта се предава за пазене срещу подпис. Когато определени обекти от имуществото налагат специални грижи за тяхната поддръжка (напр. движими вещи с историческа, научна, художествена, антикварна и нумизматична стойност, екзотични животни и растения и др.), законът определя императивно лицата, на които те трябва да се предоставят за съхранение (чл. 83). Разходите, свързани със съхранението и поддържането на обезпеченото имущество, са за сметка на КОНПИ (чл. 82, ал. 4).

Що се отнася до управлението на вече отнетото имущество, законът предвижда създаването на специален орган, а именно **Междуведомствен съвет за управление на отнетото имущество**. Съветът е колективен орган, който се състои от петима заместник-министри, определени от съответните министри на правосъдието, финансите, икономиката, енергетиката и туризма, регионалното развитие и труда и социалната политика. Той не е постоянно действащ орган, а се свиква на заседания най-малко веднъж на два месеца (чл. 89).

Основната функция на Съвета е да управлява (в широк смисъл) имуществото отнето в полза на държавата. За тази цел КОНПИ е длъжна в кратък срок да изпраща на Съвета влезлите в сила съдебни решения за отнемане, издадените въз основа на тях изпълнителни листове и всички други документи, необходими за изпълнение на решението за отнемане (чл. 88, ал. 3).

Преценката за начина на използване на имуществото е предоставена на Съвета във всеки конкретен случай. Той се произнася с

решение, взето на открито заседание с участието на представители на организации с идеална цел, браншови и професионални организации или на Националното сдружение на общините в Република България. Съветът може да избере и да предложи на Министерски съвет една измежду две възможности за използване на имуществото. Първата е отнетото имущество да се предостави за управление на бюджетни организации или общини за изпълнение на техните функции, а втората – Министерският съвет да възложи неговата продажба.

## СИЛНИ И СЛАБИ СТРАНИ НА БЪЛГАРСКИЯ МОДЕЛ ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО

### ПРЕПОРЪКИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ

Основните предимства на възприетия от България модел на отнемане на имущество, което не се основава на присъда, са свързани с възможността за **значително по-бърза реакция на институциите, по-добри възможности за налагане на обезпечение и запазване на имуществото до неговото отнемане, както и независимост на производството по отнемане от изхода на наказателното производство**. При отнемането без влязла в сила присъда органите по конфискация „преследват“ имуществото, а не конкретното лице, у което то се намира.

#### По отношение на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество

##### Добри практики

**1.** Предвидените в закона **изисквания за несъвместимост** по отношение на членовете на КОНПИ са традиционни за цялото законодателство и имат за цел да гарантират независимостта и безпристрастността в тяхната работата.

**2.** Установената изрична забрана в закона, че **Народното събрание не може да избира повече един от член, предложен от една парламентарна група като гаранция за недопускане на възможност за доминиране на предложения от една парламентарна група**.

**3.** Въведената забрана за всички членове на КОНПИ да заемат длъжността за два последователни мандата, спомагат за осигуряване на безпристрастност и препятстване на възможността за злоупотреба с власт.

**4.** Осигурената **публичност** в работата на КОНПИ чрез законово изискване за незабавното

<sup>6</sup> Виж Приложение 6 „Управление на обезпеченото и отнето незаконно имущество в България: усъвършенстване на действащия модел“.

публикуване на интернет страницата на Комисията на мотивираните откази за образуване на производство.

5. Предвиденият механизъм за приемане на решения от Комисията с мнозинство повече от половината от всички членове, както и задължението за прецизното им мотивиране (прозрачност).

6. Приемането на **етични правила** за работата на Комисията и нейните органи.

7. Приложимостта спрямо Комисията на **правилата за превенция на конфликта на интереси** – от една страна чрез деклариране на конфликт на интереси, а от друга – чрез деклариране на имущественото състояние на членовете на КОНПИ и служителите на администрацията ѝ (**почтеност**).

8. Удачна организационна структура на КОНПИ, особено в частта на териториалните звена, която позволява ефективност по отношение на управлението и развитието на кадрите, както и на оперативността на работа.

9. **Децентрализираност на назначенията** в Комисията, която осигурява по-голяма оперативност в този процес, предвид наличието на териториални структури на КОНПИ. Функциите на органа по назначението са разпределени между КОНПИ и Председателя ѝ. Комисията е орган по назначаване на директорите на териториалните дирекции и на инспекторите. По отношение на останалите служители в администрацията тези функции са възложени на Председателя на КОНПИ по предложение на директора на териториалната дирекция.

#### Слабости

Наличието на процедура в закона за подбор на кандидатите за членове на Комисията е важно и полезно нововъведение. За съжаление то засяга само квотата на Народното събрание. Липсват правила по отношение на подбора от страна на Министър-председателя и от Президента.

#### Препоръка

Удачно е в бъдеще, при следващи промени на закона, да се обмисли възможност за въвеждане на прозрачни правила за избор на кандидатите, предложени от Министър-председателя и Президента. Тези правила следва да гарантират пълно спазване на принципите на състезателност, прозрачност и публичност на избора, като бъде

предвидено публично изслушване на кандидатите, с възможност да представят концепция за работата на КОНПИ и да им бъдат задавани въпроси.

#### По отношение на стadiите в производството по отнемане на незаконно придобито имущество

##### Добри практики

1. Сравнително кратък период, в който се развива първият стадий от производството по отнемане на незаконно придобито имущество, а именно – проверката за установяване на незаконно придобито имущество трае до една година, с възможност за удължаване с още 6 месеца.

2. Бързината, която законът налага по отношение на внасяне на иск за отнемане – до 3 месеца след налагането на обезпечителни мерки.

3. Предвиждането на правила – както в закона, така и в подзаконов нормативен акт, на **взаимодействие** между Комисията и останалите институции, ангажирани с отнемане на незаконно придобито имущество – Прокуратура, ДАНС, МВР, НАП, Агенция „Митници“.

4. Създаването на съвместни екипи между инспектори на Комисията и прокурори от съответните прокуратури.

##### Слабости

1. Липса на унифицирана методология за оценка на имуществото, която да се прилага за отделните случаи на отнемане на незаконно придобито имущество. Това създава предпоставки за субективизъм и различна оценка във всеки конкретен случай на еднакви по характеристики и стопанско предназначение имуществени обекти<sup>7</sup>.

##### Препоръка

С оглед необходимостта от преодоляване на субективизма е удачно **въвеждането на единна законова методология за оценка на имуществото още във фазата на проверката на имуществото от органа по чл. 13, ал. 1 ЗОПДНПИ**. В тази посока могат да са насочени и бъдещи законодателни промени за изграждане на система от държавни изисквания към оценителите и подготвяните от тях анализи.

2. Воденият от Комисията регистър, в който се вписват данни за обезпеченото имущество, за неговия собственик и за лицето, което го държи в момента на налагане на обезпечителната мярка, както и за пазача на имуществото, не е публичен, а се ползва единствено от КОНПИ.

<sup>7</sup> Оценката на имуществото се извършва от инспекторите КОНПИ. Повечето от тях са преминали специализирани курсове за оценка, но все още не работят по уеднаквена методика.

### **Препоръка**

Желателно е този регистър да се направи публичен, за да се защити сигурността в гражданския оборот предвид последиците, които има налагането на обезпечителните мерки за третите лица.

**3.** Липса на цялостна концепция за управление на отнетото имущество, крайно лаконичната правна уредба за управление на обезпеченото имущество в ЗОПДНПИ, която реално не урежда правила за неговото запазване и поддържане.

### **Препоръка**

Процесът по управление и съхранение на стойността на запорираното и отнето имущество се нуждае от цялостно преосмисляне и преработка както поради сериозни празнини в правната уредба, така и поради неудачните си принципи.

Необходимо е да се предвидят по-гъвкави законови механизми за продажба на отнетото имущество, които да преодолеят факторите, пречателни за успешното приключване на продажбата. Следва да се въведат законови гаранции, че веднъж конфискувано, имуществото няма да бъде отново придобито от бившите собственици по време на публичните продажби, включително чрез подставени лица, както и че новият собственик не принадлежи към престъпни кръгове.

Следва да се създадат и ясни законови правила за предоставяне на отнетото имущество за управление на бюджетни организации или общини. Следва да се приемат правила за прозрачно взимане на решения при разпореждането с имущество.

Удачно е създаването на публичен електронен регистър на отнетото имущество. В допълнение, за постигане на превантивния и разубеждаващия ефект от отнемането на имущество, е необходимо да се приемат мерки за по-широко популяризиране на резултатите от тази процедура.

## ИТАЛИАНСКИЯТ МОДЕЛ

### ПРАВНА РАМКА

В Италия действа смесен модел за отнемане на имущество, който е трудно да бъде дефиниран в рамките на традиционното разделение на моделите за отнемане – с или без присъда. От една страна, правната рамка урежда обща процедура за отнемане на престъпно имущество, въз основа на присъда; от друга страна се прилага специална регулация – така наречената „превантивна конфискация“, насочена към структурите на организираната престъпност (мафията), с оглед отнемане на имущество, придобито от дейността на тези структури. Тази процедура се прилага и за престъпления, които трудно могат да бъдат доказани, в това число корупция.

Законодателната рамка, регламентираща отнемането на имущество в Италия може да се определи като добре развита. В резултат на поредица от промени в законодателството през последните години наборът от мерки за борба с организираната престъпност е значително подобрен. Независимо от позитивния ефект на тези промени, обаче, следва да се отбележи, че законодателството се нуждае от допълнително усъвършенстване поради съществуващото дублиране на разпоредби и възникващите проблеми при прилагането им на практика.

Приетият през 1982 година Закон „Rognoni-La Torre“ е първият специален закон срещу икономическите облаги, придобити от престъпна дейност. През

следващите години последователно са въведени нови инструменти: разширена конфискация; дефинирани са активите – предмет на отнемане; определен е каталог от престъпления – основание за започване на процедури по обезпечаване и отнемане на имущество; дефинирани са случаите за задължителна конфискация; регламентирани са отнемането на еквивалентна стойност и конфискацията на имуществото на юридически лица.

През 1992 година е въведена процедура за отнемане на имущество в резултат на присъда или правно споразумение за тежки престъпления, извършвани от организираните престъпни групи от мафиотски тип.

През 1996 година за пръв път са въведени регулации относно управлението и разпореждането с имущество, върху което има наложени обезпечителни мерки и впоследствие е отнето. Едно успешно нововъведение е използването на отнетото престъпно имущество за социални цели, като по този начин активите, придобити от престъпна дейност, са „върнати“ на обществото, което страда от дейността на организираните престъпни групи и което се явява истинският собственик на това имущество. Такова повторно използване на имуществото за социални и обществени цели има за задача от една страна, да обезсили престъпните организации, а от друга – ясно и недвусмислено да покаже върховенството на закона, особено в районите, където мафията е дълбоко вкоренена.

Други промени в законодателството са свързани с разширяването на приложното поле на превантивната процедура по обезпечаване и отнемане (2008 г.) и със създаването на специален орган за управление на имущество, в чиито правомощия изцяло попада разпореждането с отнетото имущество (2010 г.). Приетият през 2011 година **Кодекс „Антимафия“** (Codice Antimafia) консолидира всички закони, насочени срещу организираните престъпни групи, както и специалните регулации за борба с мафията; а през 2013 година специален закон доразвива Кодекса и другите актове във връзка с отнемането на имущество.

## ОРГАНИ ПО КОНФИСКАЦИЯ

Съгласно действащото законодателство няколко институции разполагат с правомощия в процедурите по обезпечаване, отнемане и управление на имущество:

1. Съдът, в това число делегираният съдия, който е определен по дадено дело;
2. Съдебният администратор;
3. Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество.

**Съдът** взема всички решения за обезпечаване на имущество, конфискация или за отмяна на обезпечителните мерки. По-конкретно, като колегиален орган той има следните правомощия:

- назначава делегирания съдия и съдебния администратор;
- взема решение за изпълнението на обезпечителните мерки;
- сътрудничи с Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество;
- взема окончателно решение по отношение на актовете, издадени от делегирания съдия и съдебния администратор;
- участва в управлението на предприятия, върху които са наложени обезпечителни мерки и взема решения за тяхното евентуално закриване.

**Делегираният съдия** е съдия, избран от състава на колегиалния орган и е главната институционална фигура в процедурите по обезпечаване и отнемане: именно той координира действията на съда, на съдебния администратор и на Агенцията. Той наблюдава цялата процедура, представя пред колегиалния орган доклад с мотивите си, в случай на предложение за отмяна на обезпечителните мерки, и когато е необходимо, назначава експертиза (например, в случаите когато стойността на имуществото се оспорва). В рамките на 30 дни от

назначаването си, делегираният съдия представя пред съда подробен доклад относно обезпеченото имущество, който включва: опис и статус на имуществото; пазарната цена по оценка на съдебния администратор; правата върху имуществото на трети лица; несъответствия в бюджета/финансовото състояние на предприятията; и предложение за стратегия за управление на обезпеченото имущество. Този доклад служи за основа за цялата последваща процедура по конфискация на имуществото.

**Съдебният администратор** е лицето, което е отговорно за управлението на имуществото във фазата на обезпечение. Той се грижи, съхранява и управлява имуществото, запазвайки или увеличавайки стойността му, когато това е възможно. Съдебният администратор представлява държавата и следва да си сътрудничи с делегирания съдия, който взема решението за начина на управление на имуществото. Съдебният администратор е този, който взаимодейства и работи с всички лица, имащи отношение към дадено имущество. Мандатът на съдебния администратор завършва с решението на съда за отмяна на обезпечителните мерки или с решението за отнемане (на първа инстанция). По време на мандата си, той е длъжен да съхранява имуществото и да увеличи неговата стойност, когато това е възможно. Съдебният администратор е длъжен да получи достъп до активите (със съдействието на органите на полицията); да представя доклади за статуса, стойността и управлението на повереното му имущество; да администрира активите, като изпълнява обичайни управленски дейности (и необичайни, след оторизация от делегирания съдия); да изпълнява дейности по оценка и погасяване на кредитни задължения; след приключването на мандата, да представи доклад за всички извършени от него действия по управление на имуществото. В случай на констатирани нередности или невъзможност да изпълнява задълженията си, съдебният администратор може да бъде оттеглен с решение на съда по предложение на делегирания съдия.

**Националната агенция за управление и разпореждане с обезпеченото и конфискувано имущество** (Агенцията) се появява през 2010 година, с цел създаване на единен орган за управление на имуществото на мафията, попадащо в обхвата на производствата по превантивната процедура за отнемане на имущество и на наказателните производства по обвинения за измама, контрабанда, принуждаване към проституция, порнография и престъпления свързани с мафиотската дейност.

Агенцията присъства във всички фази на производството – от налагането на обезпечителни

мерки до ефективното разпореждане с активите, когато те са окончателно конфискувани. Съгласно разпоредбите на действащото законодателство, Агенцията има правомощия в три основни области:

- установяване на факти: Агенцията събира информация относно заповираното и отнетото имущество, а именно – относно производствата, в които имуществата са включени, техният статус, стойност и състояние. Също така, Агенцията прави проучване на възможностите за разпореждане с имуществото, след неговата евентуална окончателна конфискация;

- подпомагане на съда и делегирания съдия, като формулира предложения за възможно най-удачно използване на активите по време на етапа на обезпечение и предвид вероятността за окончателното им отнемане. Също така, Агенцията има право да поиска отмяна или изменение на административни актове, издадени от делегирания съдия;

- грижа и администриране на имуществото: след постановена конфискация на първа инстанция Агенцията поема функциите на съдебния администратор.

С оглед ефективно изпълнение на правомощията си на местно ниво, в районите, където няма представителство, Агенцията създава спомагателни звена в Префектурите. Дейността на Агенцията се подпомага от Агенцията за държавно имущество, както и от служителите на други органи на местната администрация.

## ИМУЩЕСТВО – ПРЕДМЕТ НА ОТНЕМАНЕ

Установяването на активи и начинът, по който се прилага процедурата за отнемане на имущество, се различават в производствата по наказателната и превантивната конфискация поради техния различен характер.

В наказателните производства на конфискация подлежат активи, които представляват облага (получена или обещана компенсация за извършване на престъпление), продукт (практически придобито имущество по даденото обвинение, т. е. получено, придобито, трансформирано или създадено в резултат на престъпление) или печалба (икономическа изгода, получена непосредствено чрез извършване на престъпно деяние) от престъплението. Съществуват и хипотези, при които ако имуществото – продукт или печалба от извършеното престъпление не може да бъде установено, то на отнемане да подлежи друго имущество на еквивалентна стойност.

При превантивната процедура имуществото предмет на отнемане не е пряко свързано с

извършеното престъпление и може да е на голяма стойност (разширена конфискация). Нещо повече, когато конфискацията на дадено имущество не е възможна поради ред причини (например, защото имуществото е укрито или повредено), се прилага конфискация на друго имущество, на еквивалентна стойност.

Общите черти между наказателната и превантивната конфискация са:

- притежаването на права за собственост или фактическо ползване на дадено имущество, включително чрез друго юридическо или физическо лице;

- разминаване между стойността на притежаваното имущество и декларираните доходи или действия, извършени от осъдено лице (съгласно чл. 12-шест) или лице, което се смята за обществено опасно (превантивна конфискация);

- липса на доказателство за законния произход на активите, които са притежание на осъдено лице или на обществено опасно лице.

В допълнение към общите характеристики на двете процедури следва да се очертаят и редица различия:

- при наказателната процедура присъдата е задължителен елемент за започване на процедурата по конфискация. При превантивната конфискация следва да бъде доказана обществената опасност на лицето;

- при превантивната процедура е допустима конфискацията и на имущество със законен произход. При наказателната конфискация се отнема само имуществото, имащо непосредствена връзка с престъплението, за което лицето е осъдено.

Специфично е и представянето на доказателствата от страните в процеса. Например, обвинението (прокурорът) следва да представи доказателства за собственост над имуществото или че лицето се явява фактически собственик, тъй като в голяма част от случаите имуществото (фиктивно или реално) е прехвърлено към трети лица, но на практика се ползва от ответника. От друга страна, обвиняемият следва да обясни причините за установеното разминаване между притежаваното имущество и доходите си.

Поради различния характер на превантивната процедура, чиято цел е превенция на престъплението, при тази процедура се прави цялостно разследване срещу лицето, с оглед доказване на неговата „обществена опасност“. Така, например, доказателствата, които не са били достатъчни за доказване на извършено престъпление в рамките на наказателно производство, могат да послужат като доказателства при тази процедура.

## ОБЕКТ И СУБЕКТ НА ОТНЕМАНЕ

При наказателното производство обезпечаването и конфискацията на активи се извършва по реда на общото съдебно наказателно производство. Имуществото се смята за окончателно отнето след решение на Върховния съд (Corte di Cassazione). Също така, в случаите, касаещи лица, които са членове на организирани престъпни групи, окончателната конфискация е възможна само след решение на наказателния съд, в което лицето е признато за виновно.

При превантивната процедура, започването на производство за отнемане на имущество е възможно срещу определени категории лица, без значение дали наказателното производство е приключило или не. Процедурата по превантивна конфискация е по-гъвкава. Съдебното производство също се осъществява от наказателен съд, но по различен ред.

Основанията за започване на превантивната процедура за конфискация са престъпления, извършени от мафиотските организирани престъпни групи, престъпления срещу публичната администрация, престъпления срещу личността, измама, лихварство, пране на пари, хазарт, престъпления при финансово посредничество, злоупотреби при сделки с поземлени имоти, престъпления по Кодекса за движението по пътищата, транснационални престъпления, контрабанда.

Указ № 231 от 2001 г. предвижда конфискация на имущество – собственост на частни предприятия: конфискацията е обвързана с престъпление, извършено от физическо лице, имащо контрол над предприятието, и ако е необходимо, се прилага по отношение на имущество на еквивалентна стойност.

## СТАДИИ НА ПРОЦЕДУРАТА ПО КОНФИСКАЦИЯ В ИТАЛИЯ

Най-общо могат да бъдат очертани три основни фази на производствата по конфискация:

- първата фаза започва с акт на съда за налагане на обезпечителни мерки и приключва с решение за конфискация на първа инстанция;
- втората фаза започва да тече от решението за конфискация на първа инстанция и приключва с окончателно решение за конфискация на имущество;
- третата фаза е извън съдебна и се отнася до управлението и разпореждането с отнетото имущество, след неговото окончателно отнемане.

**1. Обезпечаването** на имущество е превантивна мярка, която се налага от съда по искане на

компетентния орган, въз основа на мотиви, които са по-леки в сравнение с тези, необходими за окончателна успешна конфискация. По-ниският праг на тези изисквания се дължи на факта, че в този етап от процедурата лицето, срещу което е насочена мярката, не се изслушва.

Съдебното администриране е дейност, която се извършва в продължение на цялата процедура по отнемане. Целта е обезпеченото имущество да бъде наблюдавано, съхранено и управлявано, така че да не се обезцени, а когато е възможно, по начин, който да увеличи стойността му. Съдебният администратор изпълнява правомощията си под контрола на делегирания съдия, който на свой ред се съобразява с препоръките на Националната агенция.

Обезпечителните мерки се налагат в превантивната фаза. Решението за обезпечаване следва да бъде потвърдено по време на съдебната фаза, през която ответникът има право да обжалва обезпечителната мярка и да опита да си възвърне правата върху имуществото.

**2. Решението за конфискация, постановено на първа инстанция** може да бъде обжалвано пред по-горната инстанция. Практиката показва, че страните в процеса следва да очакват по-голяма вероятност имуществото да бъде окончателно конфискувано, тъй като разследването се разширява и се прилага кръстосан разпит.

След потвърждаването на решението за конфискация от втората инстанция, шансовете имуществото да бъде отнето се повишават още повече. Решението за конфискацията е окончателно, когато бъде потвърдено на трета инстанция.

**3. Следва фазата по управление и разпореждане с имуществото.**

## УПРАВЛЕНИЕ И РАЗПОРЕЖДАНЕ С ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО

На практика фазата на управление започва още с решението за конфискация на първоинстанционния съд, когато управлението на имуществото се възлага на Националната агенция. След окончателното потвърждение на решението за конфискация от Върховния съд, имуществото продължава да бъде управлявано от Агенцията, макар вече да се намира в патримониума на държавата.

Управлението на имуществото е ключовата фаза в процедурата по конфискация в Италия, а дейностите могат да се различават, в зависимост от вида на отнетото имущество.



**Движимото имущество** (пари, колекционерски сбирки, предмети и животни), **движимите вещи, подлежащи на регистрация** (превозни средства, нематериални активи, включително лицензи) и **финансовите активи** (всички видове акции, ценни книжа и финансови стоки) обикновено биват продавани, а приходите се депозират в специален фонд.

**Недвижимото имущество** може да остане държавна собственост или да бъде преотстъпено в полза на местната администрация в района, където се намира имуществото. В първия случай имуществото може да се използва за целите на образованието, правораздаването и за защита на интересите на гражданите или други нужди, свързани с дейността на държавните институции – приемни, данъчни бюра, университети и културни институции. Имуществото може да се използва и от Агенцията за покриване на собствените ѝ нужди.

Местните администрации (общините, провинциите и регионите) могат да получат недвижимо имущество за социални цели. Те могат самостоятелно да управляват съответното имущество или да го предоставят за ползване на младежки, доброволчески организации, кооперативи, терапевтични и рехабилитационни центрове за лечение на зависимости, асоциации за опазване на околната среда, и т.н. В този случай имуществото се предоставя на организациите безвъзмездно и при спазване на изискванията за прозрачност, откритост и равно третиране.

Местната власт има възможност за използване на имуществото и с цел печалба (чрез продажба), в случай, че то не може да бъде предоставено за ползване, но приходите на свой ред следва да бъдат използвани само за социални нужди. Нещо повече, имуществото може да бъде продадено само на бизнес асоциации, държавни институции или фондации.

По отношение на конфискуваните **предприятия** се прилага различна процедура – те могат да бъдат отдадени под наем, продадени или ликвидирани. Отдаването под наем е допустимо, когато е ясно доказано, че дейността на предприятието може да продължи или да бъде подновена. В този случай предприятието може да бъде отдадено под наем на частни или държавни компании срещу заплащане или да бъде наето безплатно от работниците на кооперативи.

Продажба или ликвидация се допускат само когато биха довели до по-висока печалба. Всичките приходи от продажби и наеми постъпват в специален фонд.

## ПРЕИМУЩЕСТВА И СЛАБОСТИ НА ИТАЛИАНСКИЯ МОДЕЛ

### ПРЕПОРЪКИ

#### Силни черти

**1. В историческия контекст** на борбата с престъпността, конфискацията на имущество е от важно значение, заради **високия професионализъм** и опита на многото действащи лица в процедурите по конфискация.

**2. Гъвкавостта на системите** при отделните процедури и възможностите за различен подход, спрямо различните престъпления, е също от важна предпоставка за тяхната ефективност.

**3. Нивото на дискреция** на длъжностните лица в процедурите по конфискация е изключително **ограничено**. В частност, по отношение на съдебната фаза, процедурите по конфискация са строго регламентирани в редица закони. Известна свобода на действие, както по отношение на конкретни дейности, така и по отношение на срокове, има единствено във фазата по управление на имуществото.

**4. Органите по отнемане** на имущество са политически независими, доколкото не са задължени да изискват разрешение за действията си от политически институции, нито са контролирани от такива. Единствено структурите на Националната агенция не са напълно независими от политическата власт.

**5. Податливостта на системата за конфискация към корупционен натиск изглежда доста ограничена**. На практика не съществуват възможности лицата, които се облагодетелстват от престъпна дейност, да повлияят по някакъв начин върху хода на производството по конфискация. Процедурите са изключително подробно регламентирани, а правомощията на лицата, които биха могли да бъдат подкупени, са много ограничени от закона.

#### Слабости

**1. Липса на яснота** в някои от фазите на производството и **прекомерната им продължителност**.

**2. Достъпът до информация и нейната достоверност** относно конфискуваното имущество също са проблемна област.

**3. Неефективно управление на предприятията**, което често се дължи на прекалено дългите срокове на съдебното производство.

**4. Бюрократични и финансови тежести** (например ипотечи) върху недвижимото имущество, които възпрепятстват разпореждането с отнетото имущество.

**5. Ограничението за продажба** на отнето недвижимо имущество или предприятия по принцип цели гарантирането на повторното използване на имуществото за социални цели, но в някои случаи поставя под въпрос запазването на активите във вид, годен за тези цели.

**6. Разрушаване** на недвижимите имоти.

**7. Неефективността на Националната агенция** за управление и разпореждане с конфискувано имущество, което се дължи на недостиг на ресурси и недостатъчна независимост.

**8. Липса на отчетност и некомпетентност** на държавните органи.

**9. Ниско ниво на мониторинг и контрол** след като имуществото веднъж е предоставено за ползване.

#### Съответствие с международните актове и стандарти

През последните няколко години на ниво Европейски съюз бяха приети няколко документа, регулиращи процедурите по обезпечаване и конфискация на имущество. Дори при условие, че разпоредбите от последната Директива все още не са напълно транспонирани в италианското законодателство, може да се направи оценка, че Италия разполага с относително напреднала регулация на процедурите по конфискация и по-голямата част от препоръките на ЕС са отдавна изпълнени.

В Италия действат режимите на конфискация на имущество, придобито в резултат на престъпление, на разширената конфискация, на конфискация без присъда. Предвидени са гаранции на правата на третите страни и на правата на собствениците на обезпеченото и конфискуваното имущество.

Ако има област, в която Италия все още не спазва директивите на ЕС, то това е международното взаимно признаване на актове.

#### Препоръки

**1. Приемане на консолидиран акт** за конфискация и управление на имуществото.

**2. Реформиране на наказателните процедури**, така че да отразяват спецификите на процедурите по отнемане на имущество.

**3. Мерки за предоставяне на достъпна, подробна и актуална информация** относно обезпеченото и отнетото имущество.

**4. Създаване на регистър на съдебните администратори**, съдържащ данни за администраторите на предприятията и имуществата.

**5. Усъвършенстване на регулациите по отношение на недвижимото имущество** (критерии за продажба, проблемите с ипотеките и други тежести и т. н.).

**6. Реформа на Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и отнето имущество:** увеличаване на правомощията, компетенциите и бюджета на Агенцията; подобрене и централизация на координацията между Агенцията и съдебните органи; подпомагане на Агенцията със статистически данни, с оглед подобряване на прозрачността на информацията.

## РУМЪНСКИЯТ МОДЕЛ

### ПРАВНА РАМКА

Основната регламентация на конфискацията на имущество в законодателството на Румъния се съдържа в Наказателния кодекс<sup>8</sup>, Наказателно-процесуалния кодекс<sup>9</sup>, Наредба № 2 от 2001 г. относно процедурите за административни нарушения<sup>10</sup>, Закон № 144 от 2007 г. относно създаването, организацията и работата на Националната агенция за почтеност<sup>11</sup>, Данъчно-процесуалния кодекс<sup>12</sup> и Закон № 115 от 1996 г. за деклариране и контрол на имуществото на лица, заемачи висши държавни длъжности, магистрати, лица на управленски позиции и държавни служители.

Процедурата на *разширена конфискация* е въведена през 2012 г. със Закона за изменение и допълнение на Наказателния кодекс № 63 от 2012 г. и Закона за Наказателния кодекс № 286 от 2009 г.<sup>13</sup> **Разширената конфискация се въвежда като превантивна мярка, позволяваща конфискация на имуществото на лица, които са извършили определени престъпления и не могат да докажат законния произход на имуществото си.** Наредба № 2 от 2001 г. относно процедурите за административни нарушения предвижда като допълнително наказание конфискацията на имущество, което е предназначено или е използвано за, или е получено в резултат на извършено административно нарушение.

<sup>8</sup> Закон № 286 от 17 юли 2009 г. за изменение на Наказателния кодекс, Част IV: Превантивни мерки, Глава I: Общи положения, чл. 108 букви „d“ и „e“, Глава II: Режим на превантивните мерки, чл. 112 (специална конфискация) и чл. 1121 (разширена конфискация).

<sup>9</sup> Закон № 135 от 2010 г. за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, Част V: Обезпечителни мерки и други процедурни мерки, Глава III: Обезпечителни мерки, отнемане на имущество и възстановяване, чл. 249 (общи условия за налагане на обезпечителни мерки); чл. 250 (обжалване на обезпечителните мерки); чл. 251 (органи за налагане на обезпечителните мерки); чл. 252 (процедура за отнемане); чл. 2522 (процедура за осребряване на движимо имущество, отнето в рамките на наказателно производство); чл. 2523 (процедура за осребряване на движимо имущество, подлежащо на бърза развала); чл. 253 (протокол за изземване и регистрация на запора); чл. 255 (възстановяване на имуществото), чл. 256 (отмяна на обезпечителните мерки); Специална част: Част V: Изпълнение на присъди, Секция 3: Изпълнение на обезпечителните мерки, Глава II: Изпълнение на решенията на съда, чл. 574 (прилагане на специална и разширена конфискация).

<sup>10</sup> Наредба № 2 от 2001 г. относно процедурите за административни нарушения, Глава I: Общи положения, чл. 5 пар. 3 а, Глава III: Санциониране на административните нарушения, чл. 24, 25, Глава IV: Процедура на обжалване, чл. 31, 32, 34, Глава V: Изпълнение на административните санкции, чл. 41.

<sup>11</sup> Закон № 176 от 2010 г. относно почтеността на висшите държавни служители за допълнение на Закон № 144 от 2007 г. относно създаването, организацията и работата на Националната агенция за почтеност, изменя и допълва и редица други актове, Част II: Процедури за гарантиране на почтеността и прозрачността при изпълнение на задълженията от висши държавни служители, Глава I: Производство пред Националната агенция за почтеност, Секция I: Общи положения, чл. 8-12, Секция II: Оценка на имущество, чл. 13-19, Част III: Санкции, чл. 27-31.

<sup>12</sup> Данъчно-процесуален кодекс, Част IX: Решаване на жалби срещу данъчни административни актове, Глава IV: Решения за конфискация, Част XI: Преходни и заключителни разпоредби, чл. 232 (конфискация).

<sup>13</sup> Закон № 63 от 2012 г. за изменение и допълнение на Наказателния кодекс и Закон № 286 от 2009 г. за изменение на Наказателния кодекс, чл. 112 буква „h“ (разширена конфискация).

Друг важен нормативен акт във връзка с процедурата по отнемане на имущество е Закон № 144 от 2007 г. относно създаването, организацията и работата на **Националната агенция за почтеност** – самостоятелен, оперативен независим административен орган, който има правомощия да проверява имотното състояние, да разследва случаи на конфликт на интереси и да следи за спазването на законодателството за несъвместимост на държавните служители. **В случай че инспекторите на Агенцията открият разлика, надвишаваща 10 000 евро между приходите и имуществото на дадено лице, те отнасят случая до Комисията за установяване на имущество към съответния апелативен съд**<sup>14</sup>.

Съгласно Закон № 115 от 1996 г. за деклариране и контрол на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, магистрати, лица на управленски позиции и държавни служители, **след сезиране от Национална агенция за почтеност (която едновременно представя доклад за оценка), Комисията за установяване на имущество към съответния апелативен съд е длъжна да предприеме мерки по случая**<sup>15</sup>. В рамките на три месеца от постъпването на доклада, Комисията за установяване на имущество с гласуване на мнозинството от членовете ѝ взема мотивирано решение за (1) внасяне на иск за отнемане в апелативния съд по местоживееене на лицето, чието имущество подлежи на конфискация, ако намира, въз основа на представените доказателства, че произходът на имуществото или част от него не е законен; (2) решение за прекратяване на проверката, ако се установи, че произходът на имуществото е законен или (3) решение за прекратяване на процедурата и отнасяне на случая до компетентната прокуратура, ако се установи, че имуществото е придобито по престъпен начин<sup>16</sup>.

## ОРГАНИ ПО КОНФИСКАЦИЯ

**Национална агенция за данъчна администрация (НАДА)**<sup>17</sup>. НАДА е специализиран орган на централната администрация, отговорен за данъчната политика. Дейностите на НАДА са фокусирани върху приходите в държавния бюджет, като органът е пряко отговорен за управлението, събирането и контролирането на

данъците, както и за връзка с данъчно-задължените лица. След окончателното решение на съда за признаване на виновност на ответника и издадена заповед за конфискация на имуществото, заповедта се изпълнява от Министерство на икономиката и финансите, Министерство на вътрешните работи или от други институции, съгласно закона<sup>18</sup>. Приходите от конфискуваните парични средства, както тези от продажбата на друго конфискувано имущество преминават към държавния бюджет или към бюджетите на местните администрации<sup>19</sup>.

**Съдебен изпълнител.** Съгласно Закона за съдебните изпълнители № 188 от 2000 г.<sup>20</sup>, едно от най-важните им задължения е налагането на обезпечителни мерки, за които има решение на съда.

Конфискацията на имущество се извършва от съдебните изпълнители въз основа на решение на съда или при наказателно производство. В случаите, когато решенията за конфискация не са издадени от съда или в рамките на наказателно производство, конфискацията се извършва от институцията издала решението. Доколкото съдебният изпълнител е натоварен с изпълнението на решенията за конфискация, той е длъжен да събере всички документи по случая и да определи 30-дневен срок, през който заинтересованата страна може да предяви претенциите си за евентуални нанесени щети върху имуществото, подлежащо на отнемане.

След разглеждане на иска за отнемане, съдебният изпълнител може да разпреди регистрация на случая и започване на процедурата по отнемане или, ако е приложимо, да издаде мотивирано предложение за прекратяване на процедурата. Пострадалата страна следва да бъде уведомена за решението като в случай на прекратяване на процедурата може да обжалва решението в съответния компетентен съд в рамките на 15 дни от издаването на решението от съдията-изпълнител.

В тридневен срок, съдията-изпълнител следва да внесе в изпълнителния съд искане за издаване на изпълнителен лист (*incuviințarea executării*). Изпълнителният съд по компетентност е този, който се намира в района на действие на съдебния

<sup>14</sup> Закон № 115 от 1996 г. за деклариране и контрол на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности, магистрати, лица на управленски позиции и държавни служители, чл. 10.

<sup>15</sup> Пак там, чл. 101.

<sup>16</sup> Пак там, чл. 104.

<sup>17</sup> Наредба № 74 от 26 юни 2013 г. относно мерки за реорганизация на Националната агенция по приходите.

<sup>18</sup> Данъчно-процесуален кодекс, Част IX: Решаване на жалби срещу данъчни административни актове, Глава IV: Решения за конфискация, Част XI: Преходни и заключителни разпоредби, чл. 232 (конфискация), пар. 1; Закон № 135 от 2010 г. за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, обнародван в Държавен вестник № 486 от 15 юли 2010 г., в сила от 1 февруари 2014 г., чл. 574 относно процедурите по прилагане на специална и разширена конфискация.

<sup>19</sup> Пак там, чл. 232, пар. 3.

<sup>20</sup> Закон за съдебните изпълнители № 188 от 2000 г., Глава II: Правомощия на съдебните изпълнители, чл. 7 буква "е".

изпълнител. В случай че недвижимото имущество – предмет на отнемане се намира под юрисдикцията на друг изпълнителен съд, то тогава този съд е компетентен за издаването на изпълнителния лист.

В рамките на седем дни от внасянето на искането за изпълнение на решението за конфискация от съдебния изпълнител, изпълнителният съд издава решение. То се взема на закрито заседание и без уведомление на страните. Издаването на решението може да бъде отложено за не повече от 48 часа от заседанието, а мотивите към него следва да бъдат представени в рамките на 7 дни от датата на решението<sup>21</sup>.

**Полиция.** В Румъния полицията е част от Министерството на вътрешните работи и е специализирана държавна институция, отговорна за защитата на правата и свободите на гражданите, опазването на публичната и частна собственост, предотвратяването и разкриването на престъпления, контрола за спазването на обществения ред и осъществява дейността си в съответствие със законите на страната<sup>22</sup>. Полицията е отговорна за установяването и предотвратяването на нарушения, като се ръководи от закона в своите действия.

Полицията има важна роля и в процедурата по конфискация на имущество: **тя е длъжна да събира информация с оглед превенцията и борбата с престъпността и незаконосъобразните действия, както и да предприема действия за превенция и борба с корупцията, икономическите и финансови престъпления, транснационалната и организираната престъпност.**

Наредба № 2 от 2001 г. относно процедурите за административни нарушения постановява като допълнителна санкция отнемането на имущество, което е било предназначено, използвано или придобито в резултат на извършено административно нарушение. **Полицията има право да определи както основното наказание за извършеното административно нарушение (предупреждение, глоба, обществено полезен труд, затвор), така и допълнителното наказание – конфискация на имущество.** Протоколът, издаден от органите на полицията може да бъде обжалван в 15-дневен срок от неговото издаване. Засегната страна, може да поиска само обезщетение за нанесени вреди, а собственикът на имуществото - предмет на конфискация (в случай, че е различен от

нарушителя) може да обжалва само частта, касаеща конфискацията<sup>23</sup>.

**Органи за конфискация на засегнатите институции.** Всяка държавна институция определя чрез вътрешния си правилник лице, работещо в рамките на финансов или правен отдел, което е отговорно за прилагането на процедурата по конфискация.

## ИМУЩЕСТВО ПРЕДМЕТ НА ОТНЕМАНЕ

Процедурата по специална конфискация в Румъния е превантивна мярка, която е регламентирана в Наказателния кодекс и се прилага по отношение на лица, извършили престъпление. Целта на мярката е да възпира и предотвратява извършването на престъпления. Конфискацията е насочена срещу имуществото, поради което може да се смята за превантивна мярка, носеща финансови ползи за обществото.

Съгласно разпоредбите на Наказателния кодекс на Румъния<sup>24</sup>, на конфискация в рамките на специалната процедура подлежат следните видове имущество:

- имущество, придобито в резултат на извършено престъпление;
- имущество, което по какъвто и да било начин е използвано за извършване на престъпление, когато то принадлежи на извършителя или в случаите, когато имуществото принадлежи на друго лице, ако това лице е знаело за използването им с престъпна цел. Мярката не се прилага по отношение на медии. В случаите, когато стойността на имуществото е непропорционална на естеството и тежестта на извършеното престъпление, се налага частична парична конфискация на еквивалентна стойност с отчитане на последствията от престъплението и начина на използване на имуществото при неговото извършване. А в случаите, когато имуществото не може да бъде конфискувано, тъй като не принадлежи на извършителя на престъплението и собственикът на имуществото не е знаел за неговото използване с престъпна цел, се налага конфискация на парична сума на еквивалентна стойност;
- имущество, което е било предложено или заплатено като компенсация за извършено престъпление;
- вещи, притежанието на които е забранено от закона.

Регулациите по отношение на разширената конфискация са въведени през 2012 г. със Закон за

<sup>21</sup> Национален съвет на съдебните изпълнители (Uniunea Nationala a Executorilor Judecatoresti), <http://www.executori.ro/Intro/execSilita.aspx>

<sup>22</sup> Закон № 218 от 2002 г. относно организацията и работата на полицията на Румъния, Глава I: Общи положения, чл. 1.

<sup>23</sup> Наредба № 2 от 2001 г. относно процедурите за административни нарушения, Глава IV: Обжалване, чл.31 - 36.

<sup>24</sup> Закон за изменение на Наказателния кодекс № 286 от 17 юли 2009 г., Част IV: Превантивни мерки, Глава II: Режим на превантивните мерки, чл. 112 (специална конфискация).

изменение и допълнение на Наказателния кодекс № 63 от 2012 г. и Закон за изменение и допълнение на Наказателния кодекс № 286 от 2009 г. чрез включването на член 118<sup>2</sup>. **Съгласно тази разпоредба разширената конфискация е превантивна мярка, насочена срещу лицата извършили определени престъпления и които не могат да докажат законния произход на имуществото си.**

**Разширената конфискация е мярка, насочена срещу имуществото (*in rem*) и се прилага само към имущество, което има връзка с дадено престъпление.** Компетентните органи могат да наложат мярката с оглед елиминиране на потенциална опасност и риск от извършване на други престъпления.

Съгласно Наказателния кодекс<sup>25</sup> разширената конфискация се прилага при кумулативно спазване на следните условия:

*Първото условие*, необходимо за налагане на разширена конфискация, е извършената оценка на имуществото за период от 5 години преди или след извършването на престъплението. Компетентните органи могат да вземат мерки, ако се установи, че стойността на притежаваното имущество значително се разминава със законните доходи на лицето.

*Второто условие* е съдът да бъде убеден, че имуществото е придобито в резултат на извършване на едно от следните престъпления: трафик на наркотици или вещества, служещи за направа на наркотици; трафик на хора; незаконно преминаване на държавната граница; пране на пари; порнография; тероризъм; създаване и участие в организирани престъпни групи или подпомагане по какъвто и да било начин дейността на такива групи; престъпления срещу имущество; престъпления, свързани с незаконния трафик и търговията с оръжие, ядрени материали или други радиоактивни и взривни вещества; фалшифициране на парични знаци или други ценности; разкриване на финансова или търговска тайна, нелоялна конкуренция, нарушение на разпоредбите за внос и износ на стоки и услуги; присвояване; нарушение на разпоредбите за внос и износ на вредни отпадъци; организиране и участие в незаконни залагания; корупционни престъпления; престъпления срещу финансовите интереси на Европейския съюз; данъчни престъпления; кибер престъпления и престъпления, свързани с електронните разплащания; трафик на човешки органи, тъкани и клетки.

**Конфискация по Закона за Националната агенция за почтеност № 144 от 2007 г.** Съгласно разпоредбите на Закон № 176 от 2010 г.<sup>26</sup> целта на Националната агенция за почтеност е осигуряването на почтеността на държавните служители и лицата заемащи високи ръководни длъжности и противодействието на корупцията в държавните институции чрез събиране на информация и контрол над имущественото състояние, случаите на несъвместимост и конфликт на интереси по време на заемане на публични длъжности<sup>27</sup>. Контролът над имущественото състояние и обстоятелствата за липса на несъвместимост и конфликт на интереси се извършва през целия срок на заемането на публична длъжност или държавна служба и в течение на три години след това<sup>28</sup>.

Ако инспекторите на Агенцията установят разлика, надвишаваща 10 000 евро между притежаваното имущество и доходите на лицето, те са длъжни да сезират Комисията за установяване на имущество към съответния апелативен съд. След извършване на проверка Комисията взема решение за отнасяне на случая към съда, за неговото прекратяване или в случай че са намерени доказателства за извършено престъпление – за сезиране на прокуратурата. Съдът по компетентност може да постанови конфискация на част или цялото имущество, за което се докаже, че е незаконно придобито, като едновременно с това налага забрана за заемане на публична длъжност или позиция в държавната администрация, с изключение на избираемите, за срок от три години. Процедурата се прилага в рамките на **гражданско производство**, поради което не е необходимо наличието на присъда за извършено престъпление<sup>29</sup>.

## **ЛИЦА, СРЕЩУ КОИТО СЕ ПРИЛАГАТ ПРОЦЕДУРИТЕ ПО КОНФИСКАЦИЯ В РУМЪНИЯ**

**1.** Лица, осъдени за извършване на престъпление; лица, на които им е наложено наказание съгласно Наредбата за процедурите за административни нарушения и лица, попадащи в обхвата на Закона за Националната агенция за почтеност.

**2.** Трети лица, когато:

- те са знаели, че произходът на имуществото е незаконен;
- те са знаели, че имуществото – предмет на отнемане, е използвано незаконно (например за

<sup>25</sup> Пак там, Част IV: Превантивни мерки, Глава II: Режим на превантивните мерки, чл. 1121 (разширена конфискация), пар. 1-8.

<sup>26</sup> Закон № 176 от 2010 г. относно почтеността на висшите държавни служители за допълнение на Закон № 144 от 2007 г. относно създаването, организацията и работата на Националната агенция за почтеност.

<sup>27</sup> Пак там, чл. 8, пар. 1.

<sup>28</sup> Пак там, чл. 11, пар. 1.

<sup>29</sup> Пак там, чл. 18.

извършване на престъпление);

- имуществото – предмет на отнемане, е било придобито или преобразувано от собственика, или от осъденото лице със знанието на собственика.

3. При процедурата за разширена конфискация съдът следва да вземе предвид стойността на имуществото, което е било прехвърлено към членове на семейството, трето лице или юридическо лице, върху което осъденото лице има фактически контрол<sup>30</sup>.

### СТАДИИ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ПО КОНФИСКАЦИЯ

Процедурите по конфискация на имущество (както при прилагането на специалната конфискация, така и при разширената конфискация) условно могат да бъдат разделени на следните фази:

- Установяване, обезпечаване и съхранение на имущество, придобито в резултат на извършено престъпление;
- Съдебно производство за конфискация;
- Изпълнение на решенията за конфискация на имущество;
- Управление и разпореждане с конфискуваното имущество.

Съгласно чл. 249 на Наказателно-процесуалния кодекс<sup>31</sup>, при изпълнение на съответните условия, **прокурорът и съдията от първа инстанция могат да наложат обезпечителни мерки, за да предотвратят разрушаването, унищожаването, прехвърлянето или укриването на имущество, което може да бъде отнето по специалната или разширената процедури или може да послужи за изплащането на наложената парична санкция или на компенсация за възстановяване на вреди, нанесени в резултат на извършено престъпление.**

*Обезпечителни мерки с цел обезщетение* могат да бъдат наложени върху имущество, принадлежащо на обвиняемия, на подсъдимия или на ответника по гражданско производство, до размера на нанесената вреда. Обезпечителните мерки с цел гарантиране на средствата за изплащане на глоба или друга парична санкция се налагат само върху имущество, принадлежащо на обвиняемия или подсъдимия. Съгласно Наказателно-процесуалния кодекс<sup>32</sup> органът, който инициира конфискацията, има задължението да установи и направи оценка на активите, като представи доклад за установеното имущество. Към доклада се прилагат всички

свързани с процедурата документи, пълно описание на имуществото и неговата оценка. Докладът следва да съдържа информация и за имуществото, което не може да бъде отнето.

**Процедура за осребряване на движимо имущество**, отнето в рамките на наказателното производство. В рамките на наказателната процедура, когато е необходимо осребряването на имуществото, но за това не е получено съгласие от собственика, съдията определя срок, не по-дълъг от 10 дни, в рамките на който страните по делото, пазителят (ако такъв е бил определен), както и всички други заинтересовани страни могат да обжалват решението за осребряване на движимото имущество пред първоинстанционния съд, в чиято юрисдикция е делото.

Процедурата по обжалване прекратява изпълнението на решението за осребряване. Изслушването в рамките на обжалването преминава по съкратена процедура, а решението на съда става окончателно.

**Изпълнение на решенията за специална и разширена конфискация.** Съгласно Наказателно-процесуалния кодекс, в рамките на процедурите по специалната или разширената конфискация, конфискуваното имущество преминава във владение на съответната институция, като в зависимост от конкретния случай предприетите мерки могат да включват различни дейности. Например, ако обезпеченото имущество се съхранява от полицията или от друг орган, съдията по делото изпраща копие от решението си до съответния орган, който следва да предаде имуществото на съответната институция. Ако на конфискация подлежат парични суми в брой, съдията изпраща копие от решението до данъчната администрация, така че същинската конфискация да се извърши по реда, регламентиращ бюджетните вземания. Ако имуществото е определено за унищожаване, това се извършва под контрола на специално назначен съдия, а за резултатите се изготвя доклад, който се прилага към преписката по делото.

**Стадии на процедурата по конфискация по Закона за Националната агенция за почтеност № 144 от 2007 г.:**

- Оценка на имуществото, анализ на данни относно произхода на имуществото и промени в собствеността.
- Установяване на наличието на разминаване,

<sup>30</sup> Закон № 286 от 17 юли 2009 г. за изменение на Наказателния кодекс, Част IV: Превантивни мерки, Глава I: Общи положения, чл. 108 букви „d“ и „e“, Глава II: Режим на превантивните мерки, чл. 1121 (разширена конфискация).

<sup>31</sup> Закон № 135 от 2010 г. за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, Част V: Обезпечителни мерки и други процедурни мерки, Глава III: Обезпечителни мерки, отнемане на имущество и възстановяване, чл. 249 (общи условия за налагане на обезпечителни мерки).

<sup>32</sup> Пак там, чл. 252 (процедура за отнемане) и чл. 253 (протокол за изземване и регистрация на обезпечителните мерки).

надвишаващо 10 000 евро между приходите и придобитото имущество.

- Отнасяне на случая до Комисията за установяване на имущество към съответния апелативен съд.

- Разглеждане на случая от Комисията за установяване на имущество и вземане на решение дали случаят да се предвижи за разглеждане от апелативния съд, да се прекрати окончателно, или да се сезира прокуратурата, когато са открити доказателства за извършване на престъпление (в този случай срещу лицето ще бъдат предприети мерки по наказателна процедура от съответния наказателен съд).

- Компетентният апелативен съд може да излезе с решение за отнемане на имуществото или на част от имуществото, както и да постанови забрана за заемане на публична длъжност за срок от 3 години (с изключение на изборни длъжности) от лицето, на което принадлежи отнетото имущество.

## УПРАВЛЕНИЕ И РАЗПОРЕЖДАНЕ С КОНФИСКУВАНОТО ИМУЩЕСТВО

Управлението на имущество, подлежащо на конфискация, е важен елемент от процедурата, особено в случаите, когато цялото или част от имуществото подлежи на бърза развала (нетрайни стоки, храни), бързо овехтяване (коли) и т.н. Наказателно-процесуалният кодекс регламентира процедурата по осребряване на такива стоки, като продажбата се извършва въз основа на заповед или разпореждане на прокурора или съда за незабавно осребряване на имуществото по искане на собственика. Процедурата може да се приложи и без съгласието на собственика и още преди издаването на присъдата.

По отношение на някои видове имущество, то може да бъде осребрено преди издаването на разпореждане, но само ако има доказателства за обезценяването на имуществото в рамките на не по-малко от 40% от стойността им от момента на налагането на обезпечителните мерки (животни, птици, запалими и нефтени продукти, чието съхранение изисква разходи, надвишаващи стойността им).

Така получените суми се превеждат по специална сметка на съдебния орган, с регистрацията на името на обвиняемия или ответника по гражданското производство.

Заповедта за осребряване, издадена от прокурор, може да се обжалва в рамките на 10 дни от нейното издаване. Обжалването прекратява изпълнението на заповедта. Разпореждането на съда може да бъде обжалвано в срок от 15 дни от неговото издаване.

Законовите разпоредби, регулиращи изпълнението на актовете, издадени от прокурора или съда, не предвиждат гаранции за участието, или най-малко, уведомяването на защитата. Разпоредбите регламентират единствено призоваването на страните и участието на пазителя на имуществото, ако такъв е бил определен.

## ПОЛОЖИТЕЛНИ ЧЕРТИ И СЛАБОСТИ НА МОДЕЛА ЗА КОНФИСКАЦИЯ В РУМЪНИЯ

### ПРЕПОРЪКИ

#### Силни черти

1. Видовете имущество, което може да бъде отнето по съответния ред, са подробно описани.

2. Законодателството по отношение на конфискацията на имущество предвижда достатъчно гаранции за защита на човешките права.

3. Ясно регламентиран каталог на престъпленията, които могат да задействат процедурата по конфискация.

4. Процедурата по конфискация може да бъде приложена не само въз основа на присъда.

5. Както по наказателната, така и по гражданската процедура са предвидени достатъчно мерки и санкции с оглед възстановяването на загуби и щети.

6. Добра регламентация на процедурите по конфискация – законодателството съдържа достатъчно разпоредби за ефективно прилагане на процедурите по конфискация.

7. Правото на собственост е защитено както на теория, така и на практика. Правната рамка гарантира отнемането на имуществото да е пропорционално на извършеното нарушение или престъпление; предвидена е възможност за отнемане на част от имуществото или на паричен еквивалент, когато стойността на дадено имущество надвишава сумата, която следва да бъде отнета.

8. Законодателството предвижда достатъчно гаранции за защита на личните данни. Институциите с правомощия по процедурите по конфискация са задължени да действат в съответствие със законовите разпоредби за защита на личните данни. Например, разкриването на лични данни е възможно само с изрично решение на съда за разкриването на такава информация.

9. Законодателството на Румъния предвижда важни разпоредби за достъпа до информацията, съхранявана от банките. Заинтересованата



институция може да получи достъп и да проследи движението по сметките, като по този начин е възможно проследяването на имущество с престъпен произход, установяването на стойността на активите, както и идентифицирането на замесените лица.

**10.** С оглед установяването на имущество, придобито от престъпна дейност, правната рамка предвижда, при спазване на строго определени условия, възможност за получаване на информация от доставчици на услуги.

**11.** Предвидена е възможност за изземване на имущество в резултат на финансова проверка, въз основа решение на съда.

**12.** Законодателството дава възможност на засегнатите страни да обжалват решението за налагане на обезпечителните мерки.

#### **Слабости**

**1.** Липса на ясно определени срокове за извършване на проверките по установяване на имущество, както и за разпореждането с вече отнетото имущество.

**2.** Никъде в законодателството няма ясно определен списък на институциите, имащи отношение към процедурите по конфискация на имущество, както и регламентирани правомощия и задължения на всяка от тях.


**3.** Липсват разпоредби, уреждащи правата на подсъдимите да се разпореждат с имуществото си, което не е предмет на отнемане в дадено производство.

#### **Препоръки**

**1.** Препоръчително е в законодателната рамка да се определи срок за разпореждане с имуществото.

**2.** Необходимо е да се създаде списък на компетентните институции, с подробно регламентиране на функциите и правомощията им, с оглед по-добро разбиране на процедурите по конфискация от гражданите и засегнатите страни.





ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ПРАКТИКА:  
ПРЕДИМСТВА И НЕДОСТАТЪЦИ НА МОДЕЛИТЕ ЗА  
КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО



## БЪЛГАРИЯ

Наблюдението на няколко дела за отнемане на имущество с широк обществен отзвук показва ясно цялата сложност в прилагането на практика на Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество. Сред наблюдаваните случаи казусът „Братя Галеви“ в най-пълна степен показва силните и слабите страни на процедурата по отнемане на незаконно имущество. Осъществяването на процедурата за отнемане на незаконно придобито имущество в конкретния случай разкрива важни характеристики на процедурата по отнемане и осигурява възможност за задълбочен анализ на дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобито имущество (КОНПИ)<sup>33</sup>.

### ПОЛОЖИТЕЛНИ СТРАНИ В ПРАКТИКАТА ПО ОТНЕМАНЕ НА ПРЕСТЪПНО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО

- *Бърза проверка; бързо обезпечение; ефективно разследване на връзките с трети лица*

По силата на закона, действащ към началото на процедурата по разглежданите казуси (ЗОПДИПД, отм.), проверката на имуществото на лицата от страна на Комисията следва да продължи най-много десет месеца, като този процес може еднократно да бъде удължаван с още три месеца. В анализираните случаи, особено в изследвания в пълнота казус „Братя Галеви“, инспекторите на Комисията успяват да

разкрият и да поискат обезпечение на установеното от тях имущество на проверяваните лица в по-кратки от предвидените в закона срокове.

Основната причина за това може да бъде единствено желанието тези проверки да дадат бърз резултат, с оглед засиленото обществено внимание по случаите. В работата си инспекторите на КОНПИ зависят изключително от други държавни органи, които следва да им предоставят информация, засягаща семейното, имотното и финансовото състояние на обследваните лица. Самите инспектори нямат никаква възможност да ускорят процеса за предоставяне на тази информация. Бързото изпълнение на исканията на инспекторите е заложено като принцип в съвместните инструкции на Комисията с други органи, но прегледът на делата показва, че когато има проверка по знакови дела, проверките са по-бързи. Това е така, защото обществото, най-вече чрез медиите, извършва своеобразен натиск върху ръководството на Комисията и най-вече върху нейния председател, заради което той приоритетно насочва усилията на инспекторите към конкретната преписка и използва авторитета си, за да осигури бързото предаване на нужната информация от страна на други органи.

Пример в това отношение е процедурата по отнемане на имущество в казуса „Братя Галеви“. В този случай, производството за установяване на

<sup>33</sup> Повече информация по казуса „Братя Галеви“ вижте в Приложение 1.

Кои са Пламен Галев и Ангел Христов? Обществено известни като „братя Галеви“, те нямат никаква роднинска връзка. Съдбите им са преплитат в армията, след което са неразделни. До изчезването им през 2012 г. са регистрирани на един и същ адрес. Заедно постъпват в структурите на Министерството на вътрешните работи, като през 90-те работят в най-елитните служби, като Специализирания отряд за борба с тероризма и Националната служба за борба с организираната престъпност. Напускат системата през 1998 г. и основават множество фирми.

За няколко години братя Галеви осъществяват пълен контрол над Дупница – град на около 60 км юго-западно от София с около 40 000 жители. Основната им дейност е рекет. През 2009 г. братя Галеви са впускат в политиката, като се кандидатира за депутати. Те се възползват от нововъведената и впоследствие отменена възможност за издигане на непартийни, мажоритарно избирани, кандидати за народни представители. По това време те са в ареста по обвиненията, за които по-късно са осъдени. Всъщност, става дума за опит за бягство от правосъдие, като се злоупотреби с имунитета, с който се ползват кандидат-депутатите по време на кампанията. Но връзките на „братята“ с политически дейци датират от преди това. През 2008 г. силен обществен отзвук предизвика разкритието за среща на тогавашния министър на вътрешните работи Румен Петков с братя Галеви. Впоследствие заради този скандал министърът подава оставка.

В началото на 2009 г. Галев и Христов са привлечени като обвиняеми по обвинения за създаване на организирана престъпна група, извършваща рекет и други престъпления. С присъда № 23 от 4 ноември 2010 г. Кюстендилският окръжен съд признава Пламен Галев и Ангел Христов за НЕВИНОВНИ по повдигнатите обвинения. С присъда № 24 от 6 юли 2011 г. Софийският апелативен съд отменя това решение и признава двамата за ВИНОВНИ, като Пламен Галев е осъден на седем години лишаване от свобода, глоба в размер на 10 000 лв. и конфискация на 1/3 идеална част от имуществото му. Ангел Христов е осъден на пет години лишаване от свобода, глоба в размер на 7 000 лв. и конфискация на 1/4 от имуществото му. Присъдите са потвърдени от Върховния касационен съд и влизат в сила на 3 май 2012 г. Те обаче така и не се изпълняват, след като Галев и Христов успяват да избягат от правосъдието и до момента са в неизвестност.

имущество, придобито от престъпна дейност спрямо Пламен Галев и Ангел Христов, започва на 27 януари 2009 г. Инспекторите от териториалното звено на Комисията в Благоевград са извършили проверката в по-кратък от указания срок. Те са били уведомени на 27 януари 2009 г., а на 25 юни 2009 г. Комисията вече приема доклада им и претендира обезпечения. Това значи, че работата по установяване на имуществото е отнела по-малко от пет месеца, вместо възможните по закон тринадесет.

Същото можем да кажем и за действията на Комисията по друг казус, намерил широк обществен и медиен отзвук – случаят на Красимир Георгиев, така нареченият „Красьо Черничкия“. През юли 2010 г. на г-н Георгиев е повдигнато обвинение за укриване на данъци в големи размери. След проверка от инспекторите на КОНПИ, в края на октомври същата година Софийският градски съд (СГС) уважава искането за налагане на обезпечителни мерки върху имуществото на бизнесмена, като цената на бъдещия иск за отнемане е над 1 милион лева. И при него инспекторите успяват да установят имуществото за по-малко от пет месеца.

Правят впечатление сравнително кратките срокове в дейността на Комисията по установяване на дадено имущество и по друго емблематично дело –

за имотите на Димитър Желязков – Очите. Проверката срещу него започва през април 2007 г. след повдигнатото обвинение за организиране на престъпна група; през октомври 2007 г. е образувано производството пред КОНПИ, съгласно действащия тогава закон. През февруари 2008 г. Бургаският окръжен съд допуска обезпечение върху имуществото, за което Комисията смята, че са налице основания за отнемането му като незаконно придобито.

Усилия за по-бързо разкриване, а оттук и по-скорошно обезпечение на имуществото на проверяваното лице, се наблюдават и в работата на Комисията по случая с народния представител от 41-то Народно събрание Гюнай Сефер<sup>34</sup>. Проверката по реда на действащия тогава Закон за отнемане на престъпно имущество започва, след като на г-н Сефер е повдигнато обвинение за документна измама в особено големи размери в края на 2009 г. По-малко от 10 месеца по-късно – през септември 2010 г., КОНПИ внася иск за обезпечение на установеното от нея имущество на стойност над 2 милиона лева, който е уважен от Силистренския окръжен съд.

Като положителен можем да отбележим факта, че при установяването на имуществото, конкретно в наблюдавания случай „Братя Галеви“, е добита

#### *Казусът „Красьо Черничкия“*

Бизнесменът Красимир Георгиев е наричан „лобист“ на съдебната система в България. Неговото име стана известно преди пет години и се свързва с търговия с влияние – с купуване на гласове за избор на висши магистрати. Срещу него са образувани две дела – за лъжесвидетелстване и за укриване на данъци в големи размери. За първото престъпление Георгиев е оправдан окончателно през декември 2012 г. с решение на ВКС. През февруари 2011 г. Софийската градска прокуратура внася обвинителен акт за данъчното престъпление. През април 2012 г. Георгиев е оправдан от СГС на първа инстанция. Софийският апелативен съд на два пъти връща делото в прокуратурата за отстраняване на допуснати нарушения. През май 2013 г. делото е изпратено на ОП-Плевен по компетентност, която обаче е възразила това пред ВКП.

<sup>34</sup> Дватама бивши депутати от 41-то НС Гюнай Сефер и Митхат Табаков са обвинени в документна измама – за извършени от тях злоупотреби с обществени поръчки за строеж на 7-километров селски път в община Дулово. През юли 2013 г. те са осъдени на първа инстанция на 10, съответно 11 години лишаване от свобода. Делото е висящо.

Димитър Желязков - Митьо Очите е сочен преди десет години като един от лидерите в подземния свят по българското Черноморие в търговията с наркотици. През 2001 г. съпругата му става жертва на бомбен атентат, за който се предполага, че е бил насочен срещу Желязков. Задържан е повече от 10 пъти по различни обвинения – отправяне на заплахи, нападения, сбивания, отвличане. В периода 2006 – 2010 г. срещу него се водят пет дела. По три от тях – за организиране и ръководство на престъпна група за разпространение на наркотици, за участие в такава група и за пране на пари, г-н Желязков се признава за виновен и сключва споразумения с прокуратурата. Най-тежката присъда е наложена по последното дело – 4 години и 10 месеца лишаване от свобода. През март 2012 г. Димитър Желязков е освободен след изтърпяване на наложеното му наказание.

Цената на бъдещия иск за конфискация е за над 2,4 милиона лв. Инспекторите на КОНПИ установяват, че през проверявания период разходите на Желязков са били близо 48 пъти по-големи от законните му приходи. Полученото от него се равнява на 257,64 минимални работни заплати, а похарченото – на 12 326,07 минимални работни заплати. Имуществото му включва апартамент от 72 кв. м в Несебър за 87 758 лв.; 590 кв. м дворно място в Сунгурларе с масивна жилищна сграда и гараж за 242 407 лв.; урегулиран терен от 228 кв. м и нерегулирани 4 518 кв. м в местността Хендек тарла, в строителните граници на с. Равда за 1 124 600 лв.; 2 магазина от по 45-50 кв. м и гараж в Несебър с прилежащи към тях складове от по 50 кв. м. Пазарната оценка на тези купени наскоро имоти възлиза на 252 985 лв.

Също така, поискано е обезпечение върху правото на строеж върху държавно регулирано място от 190 кв. м в несебърския квартал “Черно море”; нива от 11 199 кв. м в местността Оникилика в землището на Бургас за 438 800 лв. по пазарни цени; дялове от застроено дворно място на площ от 2 562 кв. м в с. Ахелой за 7 666,67 лв. и 4 леки автомобила. В списъка на имуществото, за което се искат обезпечителни мерки, са и дружествени дялове от капитала на три фирми – “Прогрес 2003” ЕООД, “Агро Стил 2005” ООД и “Инвест петролиум” ООД.



значителна по количество и важност информация от международен характер, включително от така наречените „офшорни“ зони. В същото време, доказателствената стойност на получената информация е под въпрос. Явно е необходимо допълнително да бъдат разпитвани свидетели от въпросните страни – факт, който се потвърждава и при разглеждането на този казус в съда и който във всеки случай ще забави крайното решение<sup>35</sup>.

▪ **Създаване на съвместни екипи за действие между КОНПИ и Прокуратурата**

Подобно взаимодействие между институциите може да подобри работата им, като я направи по-ефективна, при това във всички стадии на производството по отнемане на незаконно придобито имущество – от неговото установяване и обезпечаване до реалната му конфискация в съдебната фаза.

Пример в тази посока е сътрудничеството между КОНПИ и Прокуратурата по делото за Корпоративна търговска банка (КТБ)<sup>36</sup>. В рамките на наказателните производства, образувани срещу Цветан Василев, Цветан Гунев, Орлин Русев, Александър Панталеев, Георги Зяпков, Маргарита Петрова, Мария Димова и Борислава Тренева за присвояване и престъпления по служба, прокуратурата е поискала обезпечаване на тяхното имущество. С определение от 22 август 2014 г. Софийският градски съд е уважил искането. Всъщност, допуснатите обезпечителни мерки са в резултат от дейността на съвместния екип между Комисията и Прокуратурата по този казус. В него участват 9 инспектори от териториалната дирекция на КОНПИ в София, които в рамките на две седмици установяват имоти, превозни средства и дружествени дялове на лицата.

**ОТРИЦАТЕЛНИ СТРАНИ В ПРАКТИКАТА ПО ОТНЕМАНЕ НА ПРЕСТЪПНО ПРИДОБИТО ИМУЩЕСТВО**

▪ **Слабости в оценъчната дейност на КОНПИ в стадия по установяване на имуществото**

Всички стойности, до които инспекторите на Комисията стигат по време на този етап от процедурата, са обект на допълнителни експертизи в рамките на съдебното производство. От своя страна, това е и една от основните причини за отлагане и забавяне на процесите по отнемане на незаконно придобито имущество.

Например, съдебното дело за имотите на Димитър Желязков – Очите се бави близо година и не може да продължи по същество поради масовия отвод на назначените от съда вещи лица. Те трябва да изготвят финансово-счетоводна експертиза на имуществото на подсъдимия Димитър Желязков. От началото на съдебния процес от март 2008 г. до април 2009 г., обаче, 11 вещи лица отказват да дадат експертно заключение.

При наблюдавания казус „Братя Галеви“, по много от имотите, представителите на самата КОНПИ са поискали от съда да назначи експертиза, което е доказателство за това, че те самите не са убедени в обективността на своите оценки.

▪ **Слабости при управлението, включително съхранението на обезпеченото имущество**

В наблюдението по казуса „Братя Галеви“ не успяхме да изясним въпроса как се съхранява обезпеченото имущество. Тук това е от особена важност, тъй като по закон собствениците на имуществото носят отговорност за неговото съхранение, а в случая тези собственици са в неизвестност. Конкретно, в наблюдавания случай се констатира пълна незаинтересованост от страна на държавата по отношение на обезпеченото имущество, което до голяма степен обезсмисля цялата процедура.

Новият Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество разписа по-подробни разпоредби по въпросите на управлението на обезпеченото имущество. Предвидено е и създаването на регистър, воден от КОНПИ, в който се вписват различните обстоятелства, свързани с обезпеченото имущество. До този момент няма информация за приложението им.

Наблюдението на конкретни казуси разкри дефицити в процеса на управление на отнетото имущество. На първо място, поради недостатъчен бюджет опазването на имуществото се оставя на собственика и в много редки случаи се назначава пазач. Това е до голяма степен естествено, предвид факта, че на този етап собственикът няма стимул да разрушава повереното му за пазене имущество. По данни на Комисията, обаче, регионалните бюра нямат средства и капацитет да правят проверки на начина, по който имуществото е управлявано и контролирано.

<sup>35</sup> По искане на представителите на КОНПИ, направено на последното (към септември 2014 г.) заседание по делото, ще бъдат разпитани седем свидетели от Кипър, Гърция и Сейшелските острови.

<sup>36</sup> През лятото на 2014 г. срещу мажоритарния собственик на търговската банка КТБ Цветан Василев е повдигнато обвинение за длъжностно присвояване на парите на банката. Преди това, обвинения за умишлена безостановеност са повдигнати и срещу ръководни длъжностни лица в нея – изпълнителните директори, главния касиер и счетоводител. Заради неупражнен надзор върху банката към наказателна отговорност е привлечен и един от подуправителите на БНБ Цветан Гунев.

На следващо място, имуществото се оставя без специални мерки за неговото опазване за период от най-малко шест месеца – от момента на влизане в сила на решението до изваждане на изпълнителен лист и въвод на държавата във владение. Практиката показва, че именно в този период отнетите вече имуществва са разрушавани от техните вече бивши собственици.

Липсват и адекватни процедури за ефективно управление на някои категории запорирани вещи, които поради своята специфика, макар да не са бързо развалящи се, подлежат на сериозно обезценяване в периода на обезпечението. Става въпрос, например, за автомобили, яхти и самолети, чието неизползване в продължение на години на практика води до фактическото им унищожаване.

**▪ Липса на добра координация в съдебната фаза на производството по отнемане на незаконно придобито имущество между органите на КОНПИ и участващия по делото прокурор**

Като положителен факт по-горе беше спомената съвместната работа в екип между двете институции по случая с КТБ, довела до налагане на обезпечителни мерки още в рамките на наказателния процес срещу проверяваните от Комисията лица. **Явно е, че сътрудничеството между държавните органи не трябва да спира до установяване на имуществото и споделяне на информация, но да продължава до самия край на производството.**

Липсата на подобно взаимодействие е особено видна в съдебния процес по случая „Братя Галеви“. Наказателното дело срещу тях приключва с влязла в сила осъдителна присъда и наложени наказания лишаване от свобода и конфискация на част от имуществото им. В производството по отнемане водено от КОНПИ, обаче, участващият по делото прокурор не успява да обясни пред съда защо влязлата в сила присъда не е приведена в изпълнение. Впоследствие инспекторите на Комисията не могат да прецизират претенцията си кое точно имущество да бъде отнето. Това объркване е използвано от защитата и внася допълнителна неяснота в изхода на делото.

**▪ Недостатъчно ефективно управление на отнетото в полза на държавата имущество**

Наблюдаваните случаи разкриват на практика пълната липса на адекватно управление на отнетото имущество. Това се дължи както на пропуски в нормативната уредба, тъй като отмененият Закон за отнемане на престъпно имущество не съдържаше правила в тази посока, така и на затруднения от практическо естество, включително страх от

отмъщение, които възпрепятстват реализирането му по възможно най-добрия за обществото начин.

В един от изследваните казуси – на Димитър Желязков – Очите, през 2013 г. община Сунгурларе връща предоставената за ползване през 2011 г. вила отново за продажба от държавата, тъй като собствеността върху вилата не е прехвърлена на общината (идеята е била имотът да се превърне в дом за сираци). Що се отнася до другите имоти на Желязков, конфискувани в полза на държавата, за тях са проведени пет поредни процедури за публична продажба, но купувачи не се явяват. Така държавата ще направи пореден опит да ги продаде.

В друг казус държавата се отказва да продава конфискувания в нейна полза хотел в Пловдив, собственост на рап-певица Ванко 1, и той е предоставен за ползване на общинската администрация в града. Целият този процес обаче продължава близо три години.

В търсене на разрешение на проблема с управлението на отнето имущество, с приетия през 2012 г. нов закон бяха предвидени изрични разпоредби, регламентиращи материята. Създаден беше и специален междуведомствен орган – Съвет от заместник-министри, натоварен с правомощия в тази област. Въпреки това, анализът на дейността на Междуведомствения съвет, макар и за сравнително кратък период, показва, че тези правила не се прилагат. Заседанията на Съвета, които по закон следва да са регулярни – веднъж на два месеца, на практика не се провеждат. Едва през май 2014 г., по предложение на Съвета, Министерският съвет приема решение за предоставяне на отнето имущество по 110 случая с влезли в сила съдебни решения на общини и бюджетни организации, както и за продажба на такова имущество от НАП.

Практиката показва, че този подход не е удачен, особено в ситуация на политическа криза и честа смяна на правителства, тъй като води до непрекъсната смяна на персоналия състав на Съвета и липса на приемственост в процеса на управление на отнетите имущества.

В този смисъл е удачно да се търси друг модел за управление, при който да бъдат решени редица практически проблеми – например този за ефективността при управлението, възможност за предоставяне на имуществото на неправителствени организации или за социални цели, както и предоставяне на различен режим на отнетото имущество, в сравнение с останалото имущество на държавата, с цел постигане на специфичните цели на закона. Управлението на отнетото имущество може да бъде предоставено на НАП, при условие, че

се третира именно като имущество отнето в полза на държавата, т. е. с различен статут, който да предоставя и различен подход при неговото управление. Друга възможност е процесът на управление на отнетото имущество да бъде изцяло предоставен на Комисията – от установяването на заповед, до окончателното му отнемане. Последното изисква сериозно укрепване на капацитета на Комисията във връзка с евентуални нови правомощия в тази посока.

Наблюдението на дейността на органите, включени в процедурите по отнемане и управление на незаконно придобито имущество, недвусмислено показва, че по отношение на процеса на управление на това имущество (включително съхранение и евентуално разпореждане), липсва цялостна концепция, което предполага и липсата на ефективност в усилията на органите, отговорни за тези процедури.

Наблюдението показва също, че реалното отнемане на незаконно придобито имущество не е достатъчно, за да се постигне докрай целта на закона и държавата да покаже своето надмощие над извършителите на тежки престъпления и над лицата, които се облагодетелстват от незаконно придобити активи.

Липсата на прозрачност във фазата на управление на имущество и неприлагането на мерки за популяризиране на факта на отнемането значително намаляват ефекта от постиженията на органите по отнемане и управление на имуществото.

## ПРЕПОРЪКИ

- С оглед на по-ефективното проследяване и установяване на имущество, като първоначален стадий в производството по отнемането му е необходимо да се помисли за засилване на сътрудничеството между Комисията и Министерството на правосъдието в тази област. С посредничеството на министерството, получената по неформален ред информация, може да бъде превърната в молба за правна помощ и така да послужи за доказателство пред българския съд.

- Да се предприемат мерки по преодоляване на слабостите в работата на Комисията при оценка на проверяваното имущество чрез въвеждане, например, на единна методология за оценка.

- Усъвършенстване на режима на управление на някои категории вещи, които подлежат на бързо обезценяване (например, автомобили).

- В светлината на наблюдаваните казуси може да се постави по-общия въпрос за статистическите данни, които се събират по отношение на така наречената „гражданска конфискация“. Необходимо е да се намери решение на въпроса за информацията по отношение на установеното, обезпечено и

впоследствие конфискувано имущество в полза на държавата, включително за начините, по които то се използва. Данните, събирани в регистъра за обезпеченото от Комисията имущество, са добра основа за оценка на работата ѝ на този етап от производството, но регистърът явно не е достатъчен. Може би е редно да се помисли за допълнителна роля на Националния статистически институт. Тази институция има правомощието да събира и обобщава данни в областта на правосъдието и вътрешната сигурност, а именно – статистика по различни критерии, като брой осъдени лица, вид наказания, вид престъпления и др. По този модел тя може да събира и данни за реално отнетото от държавата имущество както в рамките на наказателната, така и по отношение на гражданската конфискация.

- По-тясно и резултатно взаимодействие между КОНПИ и Прокуратурата, особено в случаите на повдигнато обвинение за престъпление, за което се предвижда наказание конфискация. То е необходимо не само в първоначалния етап на установяване и обезпечаване на имуществото, но и в съдебната му фаза.

- Преосмисляне на нормативните разрешения относно управлението на обезпеченото и най-вече – относно управлението на отнетото в полза на държавата имущество, като акцентът се постави върху повторното му използване за социални нужди в обществен интерес, а не толкова върху продажбата му като начин за попълване на фиска.



## ИТАЛИЯ

### ПРИЛАГАНЕ НА СЪЩЕСТВУВАЩОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Прилагането на законодателството, разгледано в предишната глава, до известна степен отразява сложността на законовата рамка, като едновременно с това представя *de facto* процедурата по конфискация на имущество, която е далеч от предвидените високи стандарти. Въпреки усилията за опростяване и укрепване на процедурата чрез създаването на Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество, изглежда че системата по отнемане на имущество в Италия, се нуждае от подобряване на прозрачността и ефикасността.

Въпреки това, следва да се отбележат и оценят многото стъпки към усъвършенстване на модела на конфискация на имущество, предприети през последните години. Преди да бъдат анализирани недостатъците е важно да бъде отбелязан един от най-важните положителни аспекти на процедурата по конфискация в Италия: **ключовата роля на гражданското общество**. Местни граждански организации, национални асоциации, местни политици, експерти, работещи по случаи за конфискация на имущество, журналисти и дори обикновени граждани – всички те полагат постоянни усилия за повишаването на разбирането в обществото на важността на конфискацията на имущество като средство за борба с организираната престъпност и допринасят за развитието на законодателството.

Ако се изразяваме образно, тези усилия могат да бъдат сравнени с мощно, разностранно и постоянно нарастващо обществено движение в противовес на политическата класа, чиито усилия за подобряване на процедурите по конфискация често липсват (или са забавени от дългите бюрократични процедури). Нещо повече, както ще стане ясно по-нататък, повечето от успешните примери за конфискация на имущество са плод не на стриктното спазване на законодателството, а на усилията на единичните актьори в процедурата. Именно тези усилия ще бъдат във фокуса на анализа по-долу, особено що се касае до оценките на положителните и отрицателните аспекти на процедурата по конфискация.

### ПОЛОЖИТЕЛНИ АСПЕКТИ НА ПРОЦЕДУРАТА ПО КОНФИСКАЦИЯ В ИТАЛИЯ

Въпреки че негативните аспекти на процедурата по конфискация в Италия значително надвишават положителните, последните все пак следва да бъдат споменати и анализирани.

- **Повторно използване на конфискуваното имущество за социални цели**

Съгласно правните норми относно конфискацията на имущество в Италия, разпореждането с конфискуваното имущество следва да бъде такова, че да служи на обществото и да отговаря на неговите **социални нужди**. Действително, все повече конфискувани имущества се предоставят за

*Делото за отнемане на Вила Берчето ( Villa Berceto), Берчето, Парма*

Вила Берчето е конфискувана в края на 2009 г. в рамките на специализирана полицейска акция, чиято цел бе разкриването на голяма престъпна мрежа – част от мафиотската организация „Саморра“ в региона на Кампания. Сградата, която е принадлежала на „перача на пари“ на групата, само след една година, след началото на съдебното производство, е временно отдадена под наем (за шест години) на местните власти на градчето Берчето от съдебния администратор, който дотогава управлява имота. Благодарение на сътрудничеството на социалните кооперативи и помощта на много доброволци, общината успява да реновира сградата, която е започнала да се руши, докато приключи бюрократичната процедурата за повторно използване на имота. Също така, благодарение на дарение, направено от региона Емилия Романя, сградата е преустроена и в момента приютява библиотека, фитнес център, хостел и предоставя зали за провеждане на семинари в областта на доброто управление и правосъдието.

ползване на организации с разнообразни дейности, попадащи в категорията „социални нужди“: дневни центрове, приюти за жени-жертви на домашно насилие, приюти за бездомни, библиотеки, спортни зали и т.н.

Два от анализиранияте случаи в рамките на гражданското наблюдение представляват примери за успешно повторно използване на конфискувано имущество. Първият е, случаят с Вила Берчето (Villa Berceto), в района на Парма, която е била ваканционно жилище на член на мафиотската организация Саморра, отговорен за „изпирането“ на приходите на организацията. След като е била предоставена за ползване на местната администрация, сега вилата е своеобразен културен център, приютяващ библиотека и обществен фитнес център. Вилата се използва за подсигуряване на нощувки за участниците в годишния литературен фестивал, който се организира в Берчето всяко лято, а също често е домакин на „правни школи“ за студенти и граждани и на семинари за добро управление и борба срещу корупцията<sup>37</sup>.

Другият пример е казусът с неправителствената организация за подпомагане на деца болни от аутизъм „Силата на мълчанието“ (“La Forza del

Silenzio”), която днес обитава къщата на един от старите босове на престъпната група Casalesi, също част от Саморра, в Касал ди Принчипе – една от „крепостите“ на мафията. Този случай е забележителен поради това, че на практика е конфискувана само половината от сградата и в момента организацията дели имота със семейството на престъпния бос, което продължава да живее в другата половина на къщата<sup>38</sup>.

▪ **Превръщането на борбата за конфискация на имущество във важен социален въпрос**

Вторият позитивен аспект на практиките по конфискация в Италия в голяма степен е свързан с първия. В голяма част от случаите италианските медии разказват за успешните примери за използване на конфискувано имущество, като по този начин допринасят за широката публичност на процедурите за повторно използване на отнетите активи. Публичността на тези случаи води до по-голямо разбиране в обществото за ползите от конфискацията на имущество, което на свой ред допринася за повишаването на ангажираността на гражданите към проблема. Наред с това, така се увеличава гражданският натиск върху публичния и политически елит по отношение на конфискацията на имущество.

<sup>37</sup> За пълен преглед на случая „Вила Берчето“ вижте Приложение 3.

<sup>38</sup> Повече информация по този случай вижте в Приложение 4.

Заедно с кампаниите за повишаване на информираността, водени от направителствени организации за борба с мафията (като Libera и други), отразяването на темата в медиите спомага за повишаването на интереса на гражданите към темата и за активното им включване в обществените дискусии по темата.

## ОТРИЦАТЕЛНИ АСПЕКТИ НА ПРОЦЕДУРИТЕ ПО КОНФИСКАЦИЯ НА ИМУЩЕСТВО В ИТАЛИЯ

### ▪ *Продължителни съдебни процедури*

Като основен проблем в италианския модел за отнемане на имущество могат да бъдат посочени дългите срокове на съдебните процедури. Проблемът с прекомерно дългите срокове със сигурност не е проблем само на процедурите по конфискация, а на правораздаването като цяло. В случая на конфискацията, обаче, продължителните съдебни процедури означават дълги периоди без активност, които се отразяват пагубно както върху недвижимите имоти, така и (дори повече) върху конфискуваните предприятия.

### ▪ *Неефективност на Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество*

Въпреки че Агенцията е сравнително нов орган, още от самото начало наяве излезе липсата на капацитет на тази специална институция да администрира и управлява огромното количество конфискувано имущество на полуострова. Идеята за създаването на този орган беше унифицирането и централизирането на практиките по управление на конфискуваното имущество в продължение на всички етапи на процедурата, така че конфискацията да завърши успешно. Липсата на достатъчно ресурси (както финансови, така и човешки) заедно с недобрата организация превръщат Националната агенция в изключително неефективен орган.

Случаят „Вила Берчето“ дава пример за такава неефективност: положителният край на делото беше резултат от действията на отделните актьори в процедурата, в случая на кмета на Берчето, съдебният администратор и съдията по делото. Ако тези лица не бяха работили професионално, случаят

*Случаят на Асоциация „Силата на мълчанието“, Касал ди Принчипе, Кампания*

През 2009 г. полицаят Винченцо Абате подписва с местната администрация на градчето Касал ди Принчипе договор за безвъзмездно ползване, съгласно който неправителствената организация „Силата на мълчанието“ може да ползва помещението на така наречената „Scarface villa“ за срок от двацет години. Преди това къщата принадлежи на г-н Скиавоне (Schiavone), по прякор Сандокан – един от най-влиятелни мафиотски босове, арестуван през 1998 г., който бе превърнал огромната къща в символ на мафиотската поп култура, показан в американския игрален филм „Scarface“. „Силата на мълчанието“ е неправителствена организация, работеща с деца, страдащи от аутизъм, която успява да върне някогашното луксозно жилище към нов живот. Конфискувана беше само половината от сградата и асоциацията обитава само нея, докато другата половина от къщата и днес е обитавана от семейство Скавионе (съпругата и синовете на престъпния бос). Стената, която разделя сградата на две, прави случая още по-парадоксален. Въпреки странните условия, „Силата на мълчанието“ успешно работи и предоставя безценна помощ на деца, страдащи от аутизъм и техните семейства. Съвсем наскоро част от помещенията на конфискуваната част от сградата са преустроени на конферентни зали за срещи с експерти по аутизма и „лаборатория“ за направа на сладки.

*Случаят на компанията La. Ra. Srl, Мотта Сант`Анастасия, Катаня*

През 2000 г. предприятието La. Ra. Srl, след окончателното му отнемане от влиятелен мафиотски бос от района на Катаня, преминава под шапката на Националната агенция за управление на обезпечено и отнето имущество. Дейността на предприятието е производство, монтаж и поддръжка на оборудване. Още при създаването си компанията е един от първите доставчици на оборудване за нуждите на американската военна база „Сигонела“ (Sigonella) около Катаня. Именно благодарение на договорите със „Сигонела“, La. Ra. Srl е успявала да оцелее до преди няколко години, когато военната база решава да смени доставчика си. Обезпокоени от недоброто управление от страна на администратора, назначен от Агенцията, и осъзнавайки риска от закриването на предприятието, преди две години работниците на компанията предлагат план за развитие, който предвижда създаването на модерен развлекателен център и цели да даде тласък на дейността на компанията. Въпреки този изключително позитивен пример за вземане на нещата „в свои ръце“ от страна на служителите и въпреки реализируемостта на предложения план, той е спрял от местната администрация на Мотта Сант`Анастасия. Националната агенция не съдейства за преговорите между местните власти и предприятието, в резултат на което, към днешна дата, перспективата за окончателно закриване на La. Ra. Srl е повече от реална.

вероятно все още нямаше да бъде разрешен, тъй като Агенцията изобщо не се намеси по това дело. Дори когато кметът изрично поиска пряка намеса на Агенцията, с оглед предоставянето на имота за ползване, тя не изпрати отговор на искането.

Неефективността на Агенцията се проявява още по-силно в случаите на конфискация на фирми и предприятия. Агенцията на практика не разполага с капацитет за управление на предприятия, принадлежали в миналото на престъпни организации. Разбира се, състоянието на такива фирми към момента на преминаване в управление към агенцията е плачевно: повечето от тях вече не са конкурентоспособни и често не отговарят на изискванията на закона (тъй като са били използвани за престъпни дейности). Това, заедно с високите административни разходи, прави управлението на конфискувани предприятия твърде трудна задача. Без необходимата експертиза и ресурси, рискът от фалит за тези предприятия е огромен.

Като пример за недобро управление на конфискувани предприятия може да послужи случаят на компанията La. Ra. Srl в Катаня<sup>39</sup>. Няколко години на оцеляване след като е била конфискувана, La. Ra. Srl е изправена пред сериозни проблеми в управлението, което може да доведе до закриване на предприятието.

▪ ***Липса на необходими умения при съдебните администратори***

Позицията на съдебния администратор, определен да управлява отнетото имущество, е дефинирана в законодателството – той е финансов отговорник, който следва да се грижи за имуществото до предаването му за ползване на трети страни. Въпреки това, познанията по управление на корпоративни финанси невинаги се оказват достатъчни, особено при сложни казуси, като например с недвижимо имущество, което може да бъде разрушено или с предприятия в риск за преустановяване на

<sup>39</sup> Повече информация за този случай вижте в Приложение 4.



дейността (с всичките последствия от загубата на работни места и т. н.). Случаят с компанията La. Ra. Srl е повече от добър пример за този недостатък: на практика предприятието се управлява от счетоводител, който няма необходимите познания за корпоративен мениджмънт.

Някои университети организират специални курсове за обучение по управление на конфискувани предприятия специално за съдебни администратори и управители. Пример за това е широко рекламираният от Националната агенция през 2011 г. и 2012 г. курс за управители на предприятия от региона на Милано. Но тъй като регистърът на съдебните администратори не е заработил, съдилищата са възпрепятствани да назначават администратори, преминали през такова специализирано обучение.

▪ **Риск отнетото имущество да се върне в престъпни ръце**

Липсата на адекватни проверки при предоставянето на отнето имущество за ползване на трети страни често се явява вратичка за незаконосъобразни практики. Този риск се проявява по два начина: в единия случай престъпникът, който някога е притежавал имуществото, може да си го възвърне чрез подставени лица (prestanome, на италиански език) и отново да използва имуществото си. В другия случай конфискуваното имущество може да бъде предоставено за ползване на организации, които са свързани с престъпни групировки, различни от тази, от която имуществото е било отнето.

За добър пример може да послужи случаят с неправителствената организация за подпомагане на деца, страдащи от аутизъм „Силата на мълчанието“. Председателят на асоциацията твърди, че е имал известни спънки по време на процедурата за предоставяне за ползване. Според него, семейството на престъпния бос е могло да го подкупи, като по този начин на практика да си възвърне конфискуваната половина от имота. Тъй като самият председател на асоциацията е полицай, това не се случило и като резултат, в момента половината от жилището е окончателно отнета и се ползва от „Силата на мълчанието“.

▪ **Липса на достъп до информация за конфискуваните имущества**

В голяма част от случаите получаването на информация относно конфискувано престъпно имущество в Италия е предизвикателство. Желаетелите да се сдобият с данни за едно или друго конфискувано имущество са принудени да отделят доста от времето си за намирането на необходимата информация заради фрагментираната система,

която се дължи на съществуването на редица органи с различни правомощия по процедурата по конфискация, както и (почти) пълната липса на свободно достъпна информация (например в интернет пространството). Като пряко следствие от този проблем може да се посочи отрицателният ефект върху ценности като прозрачността и достъпа до информация, които би трябвало да бъдат гарантирани от италианското законодателство като основни права.

## НЕДОСТАТЪЦИ, ПОЛОЖИТЕЛНИ АСПЕКТИ И ПРЕПОРЪКИ

### Позитивни аспекти на системата за конфискация в Италия:

- Повторно използване на конфискуваното имущество за социални цели.
- Успешни обществени кампании, популяризиращи конфискацията като важен социален въпрос.

### Негативни аспекти на системата за конфискация на имущество в Италия:

- Дълъг срок на съдебните производства.
- Неефективност на дейността на Националната агенция за управление и разпореждане с обезпеченото и отнето имущество.
- Липса на необходими умения на съдебните администратори за управление на имущество.
- Риск конфискуваното имущество да попадне отново в престъпни ръце.
- Липса на достъп до информация за конфискувано престъпно имущество (например, единен регистър).

### Препоръки:

- **Реформата на Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество следва да бъде направена възможно най-бързо.** Бюджетът на Агенцията би следвало да бъде увеличен, като едновременно с това следва да се увеличи личният състав, както и да се повиши квалификацията на служителите в областта на управлението на отнетото незаконно имущество.

Въпросът за реформата на Агенцията бе обект на оживен дебат в парламента на Италия през последната година, но така или иначе към настоящия момент няма съществен резултат.

- Подобряване на достъпа на гражданите до информация и данни за цялостната процедура по конфискация на имущество чрез обобщаването ѝ на едно място и публикуване онлайн. Платформата „Confiscatibene“ (<http://www.confiscatibene.it/it>), създадена от група разследващи журналисти и

доброволци по идея, разработена в рамките на последната среща на форума Spaghetti Open Data, доказва, че реализацията ѝ е напълно възможна.

- **Разработване на специална програма за обучение на съдебните администратори** в рамките на системата за висше образование. Тук е важно обучението да включва придобиване на квалификация не само в областта на счетоводството и финансите, но и в областта на управление на предприятия.

- **Стриктен контрол над процедурите по предоставяне за ползване на отнетото имущество.** Съществуващите разпоредби за противодействие на конфликта на интереси и корупционните практики в този етап следва да се усъвършенстват, а също и да се подобри тяхното прилагане.

- **Законодателството по отношение на конфискуваните предприятия** следва да се прецизира, като се отчита спецификата в състоянието на тези имущества. В частност, за конфискуваните компании и фирми могат да бъдат въведени данъчни облекчения, така че те да станат по-привлекателни за мениджърите. Съществуващите в момента предложения за изменение на настоящите разпоредби, предлагащи въвеждането на мерки за подкрепа на такива предприятия, следва да бъдат приети незабавно.

## РУМЪНИЯ

Въпреки че законодателството, регулиращо процедурите по конфискация в Румъния, е доста развито, в практиката още има какво да се желае. Комбинацията от различни фактори крие рискове както за възпрепятстването на правораздаването, така и същинското реализиране на процедурите по конфискация на имущество.

### ПОЛОЖИТЕЛНИ АСПЕКТИ В ПРАКТИКИТЕ ПО КОНФИСКАЦИЯ НА ИМУЩЕСТВО В РУМЪНИЯ

В интерес на безпристрастността не може да не бъдат споменати макар и малкото добри практики в прилагането на процедурите по конфискация в Румъния. В рамките на проведеното наблюдение бяха открити няколко такива.

Единият положителен аспект е, че *информация за производствата по конфискация* може да бъде сравнително лесно открита. Например, Националната агенция за почтеност публикува на сайта си всички окончателни решения по водените от нея дела<sup>40</sup>. Информация за съдебната фаза на процедурите може да бъде намерена също на интернет сайтовете

на съдилищата (в това число данни за страните по делото, предметът на отнемането и изслушванията)<sup>41</sup>.

В рамките на наблюдението бяха открити редица разпоредби, гарантиращи *защитата на основните човешки права* от компетентните институции, в това число и правото на собственост. В рамките на процедурите по конфискация законодателството защитава правото на собственост чрез изрично позоваване на принципа на пропорционалност. Стойността на имуществото, подлежащо на отнемане, следва да бъде пропорционална на естеството и тежестта на извършеното престъпление или нарушение. Така, в случаите когато стойността на дадено имущество надвишава стойността на иска за конфискация, се прилага частична конфискация или конфискация на паричен еквивалент<sup>42</sup>.

Следващият позитивен аспект е *гарантирането на правото за защита* и обжалване на решения за налагане на обезпечителни мерки пред съда<sup>43</sup>.

### НЕДОСТАТЪЦИ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА ПРОЦЕДУРИТЕ ПО КОНФИСКАЦИЯ В РУМЪНИЯ

<sup>40</sup> Интернет сайт на Националната агенция за почтеност: <http://www.integritate.eu/HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATA/CONFISCĂRI-DE-AVERE.aspx>

<sup>41</sup> Информация за дела, разглеждани в съдилищата, може да бъде открита на следните интернет сайтове: <http://www.scj.ro/default.asp> и <http://portal.just.ro/SitePages/acasa.aspx>

<sup>42</sup> Интернет сайт на Националната агенция за почтеност: <http://www.integritate.eu/HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATA/CONFISCĂRI-DE-AVERE.aspx>

<sup>43</sup> Интернет сайт на Националната агенция за почтеност: <http://www.integritate.eu/HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATA/CONFISCĂRI-DE-AVERE.aspx>

Един от недостатъците е в *дългите срокове на съдебните производства* поради липса на институционален капацитет. Този недостатък на процедурите лесно може да бъде идентифициран чрез информацията за производства, публикувана на интернет сайта на Националната агенция за почтеност. Например, има случаи, когато процедурата по конфискация е започнала през 2004 г. и е завършила през 2012 година<sup>44</sup>.

*Достъпът до информация* относно делата по конфискация на имущество също е ограничен. Въпреки че Националната агенция за почтеност е осигурила такъв достъп чрез своя сайт, информацията далеч не покрива всички случаи по конфискация, тъй като една съществена част от тях не е от компетенциите на Агенцията. По този начин на практика е невъзможно да се намери информация относно стойността на отнетото имущество за даден период от време, дори чрез страниците на съдилищата, където информацията не е представена по подходящ начин.

Друг дефицит е *липсата на статистически данни* по процедурите по конфискация, в това число общ брой на приключили производства, стойност на конфискуваното имущество, стойност на управляваните отнети активи, данни за осребряването на отнетото имущество и т. н.

Още един негативен аспект, касаещ процедурата по конфискация, идентифициран по време на проведеното наблюдение, е *липсата на прозрачност при управлението на отнетото имущество*. На практика, такава информация е напълно недостъпна както по отношение на процедурите, които следва да бъдат прилагани в този етап, така и относно „съдбата“ на отнетите имущества<sup>45</sup>.

Достъпът до информацията по производства за конфискация след обявяването на окончателното решение е още една слабост на процедурите в Румъния. След приключването на едно дело, липсва цялостна информация по него, като намирането на данни по конкретно дело е предизвикателство за граждани или заинтересовани лица, особено в следните аспекти:

- Практиките и действията на компетентните институции, имащи отношение към конкретно производство.

- Установяването на имуществото, в това число от коя институция и кой орган е извършена проверката, продължителност и период на нейното провеждане.

- Обезпечаването на имуществото: институцията, която е компетентна; чия отговорност е налагането на обезпечителните мерки; продължителността на мярката; стойността на запорираното имущество.

- Информация относно съдебното производство: кои институции са били страни по делото, продължителност на съдебния процес; стойност на имуществото, подлежащо на конфискация според решението на съда.

- Изпълнение на решението на съда: на коя институция е било възложено изпълнението, персонална отговорност; стойност на реално отнетото имущество; времето на реализирането на решението на съда – от датата на издаването на решението до датата на реалното встъпване в права на съответния орган.

- Управлението на имуществото, в това число институцията, която е отговорна за управлението, за начина на управление или разпореждане, методиката за оценка на имуществото, подлежащо на продажба, реализираната стойност на отнетото имущество при капитализиране и т. н.

## НЕДОСТАТЪЦИ, ПОЛОЖИТЕЛНИ АСПЕКТИ И ПРЕПОРЪКИ

### Положителни аспекти:

- Прилагането на процедурата за конфискация на имущество в Румъния предвижда достатъчни и адекватни гаранции за защита на човешките права.

- Предоставяне на възможност на засегнатите страни да обжалват пред съда решението за налагане на обезпечителни мерки.

### Недостатъци:

- Малък брой на случаи за отнемане на имущество, сравнен с големия брой на производства и присъди по обвинения за корупция.

- В рамките на цялата процедура по конфис-

<sup>44</sup> Повече информация по делото срещу Дан Веле (Vele Dan), започнало през 2003 г. и завършило през 2011 г., вижте тук: [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile\\_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/VeleDan\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/VeleDan_Blur.pdf); информация за делото срещу Георге Ион Дабела (Dabela Gheorghe Ion), започнало през 2004 г. и завършило през 2012 г., вижте тук: [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile\\_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/DabelaGheorghelon\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/DabelaGheorghelon_Blur.pdf).

<sup>45</sup> Този недостатък ясно може да бъде проследен в следните казуси, публикувани на сайта на Националната агенция за почтеност: делото срещу Георге Кодрут Власчану (Vlasceanu Gheorghe Codrut): [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile\\_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/VlasceanuGheorgheCodrut\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/VlasceanuGheorgheCodrut_Blur.pdf); делото срещу Георге-Ион Дабела (Dabela Gheorghe Ion): [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile\\_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/DabelaGheorghelon\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/DabelaGheorghelon_Blur.pdf); делото срещу Дан Веле (Vele Dan): [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile\\_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/VeleDan\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/VeleDan_Blur.pdf); делото срещу Шербан Александру Брадиштяну (Brădișteanu Șerban Alexandru): [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile\\_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/BradisteanuSerbanAlexandru\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/BradisteanuSerbanAlexandru_Blur.pdf); делото срещу Даниел Зидару (Zidaru Daniel): [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile\\_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/ZidaruDaniel\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/ZidaruDaniel_Blur.pdf).

кация, периодът на фазата на управлението и разпореждането е много дълъг.

- Липса на достъп до информация относно управлението на рисковете, свързани с почтеността и отчетността на институциите, имащи правомощия по процедурата за конфискация.

- Липса на достъп до информация по приключили дела, например за изследователски цели.

- Непрозрачно управление на конфискуваното имущество.

- Неадекватни инструменти за ефикасно управление на запорираното имущество. Това води до обезценяване на имуществото, а също и предполага допълнителни разходи във връзка с неговото съхранение.

- Липса на прозрачност при управлението на отнетото имущество. На практика такава информация е напълно недостъпна както по отношение на процедурите, които следва да бъдат прилагани в този етап, така и относно „съдбата“ на отнетите имущества.

- Недостиг на институционален капацитет за прилагане на процедурите по конфискация.

- Институциите с правомощия по процедурите по конфискация не предоставят информация относно броя и стойността на конфискуваното имущество. Публикуват се част от данните, които обаче не са достатъчни за проследяване на процедурата от гражданите и гражданските организации.

- Сътрудничеството между институциите, отговорни за изпълнението на решенията за конфискация, не е достатъчно добро. Институциите не обменят помежду си статистически данни относно производствата по конфискация.

- Комуникацията между институциите с правомощия по процедурите по конфискация. Румънското законодателство възлага различни правомощия на няколко институции, така добрата комуникация помежду им е от ключово значение за ефективността на прилагането на процедурата. Липсата на ефективна комуникация, обаче, на практика води до съществено забавяне на производствата.

- Прекалено дългите срокове на цялостната процедурата се отразяват негативно върху стойността на имуществото.

- Липса на статистическа информация и данни за процедурите по конфискация и отнетото имущество.

#### Препоръки:

- С оглед подобряването на информираността на гражданите и постигането на превантивния ефект на процедурите по конфискация (както по специалната така и по разширената процедури), е препоръчително популяризирането на този инструмент, като ефективен начин за борба с организираната престъпност.

- Да се повиши информираността на нацио-

налните медии, отразяващи темата, с оглед по-доброто познаване на правната рамка, касаеща процедурите по конфискация на имущество.

- Регламентация на механизмите за управление на конфискувано имущество; въвеждане на възможност за повторна употреба на някои видове имущество (например, недвижими имоти, автомобили и др.) за социални цели.

- Въвеждане на механизми за събиране на информация и статистически данни по отношение на конфискуваното имущество и осигуряване на свободен достъп до тези данни.

- Въвеждане на ефективни инструменти за конфискация на имущество, придобито по престъпен начин, в случаите когато то е било прехвърлено към трети страни с оглед укриване на произхода му или когато имуществото е било придобито от трети страни с цел избягване на неговата конфискация.

- Адекватно управление на обезпеченото имущество с оглед запазване на стойността му.

- Въвеждане на ефикасни механизми за между-държавно сътрудничество с цел подобряване на борбата с трансграничната престъпност.





НАБЛЮДЕНИЕ ВЪРХУ ОРГАНИТЕ  
ПО КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ: ПРОЗРАЧНОСТ,  
ПОЧТЕНОСТ, ОТЧЕТНОСТ, ЕФИКАСНОСТ





## КОНФИСКАЦИЯТА

и отнемането на престъпно и незаконно имущество е отговорност на държавата пред нейните граждани в името на справедливостта. В този смисъл, оценката на ефективността не би трябвало да се свежда само и единствено до приложението на критериите за икономическа ефективност, от типа на costs-benefits analysis. Като форма на публичен ангажимент, насочен към установяването на справедливост при спазването на законните права на всички участници в процеса, конфискацията/отнемането на имущество в полза на държавата се подчинява на логиката на обществен интерес. Предоставянето на възможност да бъде защитен личния интерес на всеки, срещу когото е започнато подобно производство, изисква повече време и се отразява върху условията за постигане на бързи резултати.

Едновременно с това, гарантирането на правата на всички участници в процеса, насочен към удовлетворяване на публичния интерес, осигурява по-висока правна сигурност на процедурите по конфискация/отнемане. Дори и когато сроковете за окончателна конфискация/отнемане са по-дълги, европейският подход гарантира съчетаване на публичния и частния интерес при спазване на закона. Този специфичен контекст определя и методологията на оценка на ефективността и почтеността в процедурите по конфискация/отнемане на престъпно/незаконно придобито имущество в полза на държавата.

## ИНДИКАТОРИ ЗА ОЦЕНКА

Дефинирането на основните категории, определящи качеството на процедурата по конфискация/отнемане на имущество има определящо значение за изграждането на интегрална оценка. В контекста на конкретното изследване те са почтеност и ефективност. **Почтеността** включва **откритост, отчетност и прозрачност на процеса**. **Ефективността**, на свой ред се определя чрез **независимост и институционална самостоятелност; устойчивост и институционално партньорство**. Двете категории на оценката взаимно се предполагат и допълват. В процеса на отнемане на незаконно придобито имущество, повече отколкото в много други сфери, ефективността не може да бъде постигната без спазването на изискванията за откритост, публична отчетност и прозрачност. По същия начин, спазването на тези критерии предполага наличието на достатъчна степен на институционална самостоятелност, коопериране и устойчивост на институционалните субекти.

В идеалния случай институциите, ангажирани в процеса на установяване, конфискация/отнемане и управление на конфискуваното/отнетото имущество би следвало да спазват в еднаква степен високи стандарти както по отношение на почтеността, така и на ефективността. В това отношение от ключово значение са капацитетът на институциите и характеристиките на социалния контекст, в който те функционират.

## ОЦЕНКА НА ОРГАНИТЕ ПО КОНФИСКАЦИЯ/ ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ, ИТАЛИЯ И РУМЪНИЯ: РЕЗУЛТАТИ ОТ ФУНКЦИОНАЛНИЯ АНАЛИЗ

Трите избрани за наблюдение и анализ модела на процедури по отнемане/конфискация на имущество в полза на държавата предоставят възможност за усъвършенстване на процедурите в общеевропейски контекст. Сравнението позволява идентифицирането на начини за усъвършенстване във всеки етап, където се наблюдават дефицити, свързани с липсата на координация, синергия и съгласуваност между почтеността и ефикасността. Резултатите ясно показват, че при отделните етапи на една и съща процедура се изисква различен баланс между гарантирането на почтеност и нивото на ефикасност на процеса. По този начин може да бъде направен изводът, че:

- българският модел акцентира върху етапите по установяване и отнемане на имущество, но е слаб по отношение на управлението на отнетото имущество;
- моделът в Румъния набляга върху втория етап, доколкото налагането на обезпечителни мерки е част от процедурата по отнемане, но също както българският откроява дефицити в етапа на управлението;
- при италианския модел първият и вторият етап са логически взаимозависими, а акцентът е върху управлението на конфискуваното имущество.

Европейската практика показва, че стандартите за откритост, отчетност и прозрачност се налагат все по-често като задължително условие за функционирането на публичните институции. Постигането на високи стандарти на почтеност в дейността на публичните институции е още по-важно, когато в обществените нагласи съществува задълбочаващо се усещане за липса на справедливост, а доверието в публичните институции е изключително ниско. Доколкото конфискацията/отнемането на имущество в полза на държавата е една от най-ефективните форми за възстановяване на справедливостта и противодействие на организираната престъпност, високата обществена подкрепа има ключово значение. На свой ред, общественото доверие може да бъде постигнато само чрез осигуряването на откритост, отчетност и прозрачност в дейността на институциите.

От гледна точка на постиганите равнища на ефективност, изследванията показват, че публичните разходи за конфискация/отнемане на имущество значително надвишават стойността на отнетата собственост. В случаите на ефективно отнемане все още може да става дума по-скоро за

ефикасност, отколкото за ефективност, разбирана в икономически категории. Спецификата на дейността по установяването, осигуряването, отнемането и последващото управление на отнетото имущество винаги предполага високи публични разходи. Целта е да бъде подобро управлението на отнетото имущество и по този начин да бъде постигнато по-добро съотношение между вложените публични средства и постигнатите публични ползи. Към тази част на оценката би трябвало да бъдат добавени и други параметри, които нямат пряко финансово изражение. От една страна, става въпрос за възстановяване на справедливостта по отношение на предишните добросъвестни собственици на отнетото имущество. Повишаването на тяхното, както и на общественото доверие в готовността на държавните институции да гарантират правото на всеки гражданин има съществена стойност за цялостното социално развитие. От друга страна, колкото по-ефективно функционират институциите, ангажирани с отнемането на незаконно придобито имущество, толкова по-голям е превантивният ефект по отношение на организираната престъпност. Косвеният икономически ефект от това е съществен. Нарастването на вероятността от ефективно отнемане на незаконно придобито имущество, а не неговия размер сам по себе си, има осезаемо възпиращо действие спрямо престъпните намерения.

Оценката на резултатите от наблюдението на отделните модели позволява формулирането на следните изводи:

- Общественото доверие в почтеността и ефективността на процедурите по конфискация/отнемане на имущество е функция на общото равнище на легитимност на държавните органи и доверието в институциите, важен компонент от които е и доверието в съдебната система.
- При липса на ясни икономически критерии по отношение на конфискацията/отнемането на имущество, общественото внимание се концентрира върху специфичния обществен образ или дори личността на лицето, срещу което са предприети действия по конфискация/отнемане.
- На свой ред, това насочва общественото и медийно внимание към лицата, за които се смята че принадлежат на престъпните структури, за сметка на почтеността и ефикасността на процеса.
- Отнемането на престъпно или незаконно имущество не е предмет на постоянен обществен интерес. Съществуват сравнително малко обществено достъпни материали по темата, които да предоставят систематизирана и задълбочена информация. Медийните публикации предоставящи информация по отношение на естеството и принципите на процесите по отнемане са по-скоро ограничени.

- Липсва системен обществен или медиен натиск за получаването на подобна информация и за използването ѝ като средство за натиск върху работата на институциите.

- Тълкуването на процеса е силно зависимо от доминиращата политическа култура при съответния модел.

- Отделните процедури в процеса по отнемане/конфискация не се възприемат като самостоятелни дейности, а като свързани с общата ефективност на съдебната система, и особено на прокуратурата.

- Общият извод за медийното отразяване на темата, е че в голямата си част медийните публикации са инициирани от институциите. Този факт определя големия дял на регистрираните публикации и посланията, съдържащи се в тях.

- Подобна „снимка“ показва по-скоро пасивна подкрепа за необходимост от повишаване на ефективността на процесите по конфискация и отнемане, което определя очакванията за подход „отгоре-надолу“ (законодателна инициатива и институционален подход). Това частично обяснява също защо процедурите по конфискация се възприемат повече като наказателна мярка, вместо като начин за възстановяване на справедливостта.

- Изключително слабо внимание се обръща на управлението на отнетото имущество и потенциала му за висока обществена полза.

- Процесът по конфискация измерен спрямо обществените очаквания за справедливост се възприема като бавен, тромав и неефективен и бързо излиза от фокуса на общественото и медийно внимание, като по този начин отслабва обществения интерес и натиск върху институциите.

- Липсата на икономическа оценка и анализ на незаконното имущество не позволява на обществото напълно да разбере и да си състави картина за размерите му. По този начин, проблемът не се намира постоянно във фокуса на общественния интерес.

- Ясна необходимост за създаването на „видима“ и количествено и качествено „измерима“ обществена платформа (например он-лайн), чрез която обществеността да може да идентифицира, оцени размерите, цената, местонахождението и т.н. на имуществото, подлежащо на отнемане.

Методът на функционалния анализ ясно показва, че всички наблюдавани модели притежават слаби черти и следва да бъдат усъвършенствани в различните етапи по отношение на законодателната рамка и институционалните гаранции. При всички модели стандартите за прозрачност следва да бъдат повишени чрез предоставянето на важна статистически данни относно конфискуваното/отнетото имущество и неговото управление. Гаранции за отчетност са необходими от гледна точка на обществения контрол върху ефективното

функциониране на процедурите по конфискация/отнемане на престъпно и незаконно придобито имущество. Инструментите за гарантиране на почтеността на органите по конфискация следва да се консолидират – от разгледаните случаи само в България действащото законодателство предвижда стандарти за несъвместимост.

## **КЪМ ОБЩОЕВРОПЕЙСКИ МОДЕЛ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ПРОЗРАЧНОСТТА, ОТЧЕТНОСТТА, ПОЧТЕНОСТТА И ЕФЕКТИВНОСТТА**

Резултатите от сравнителния анализ дават основание за обмисляне на уеднаквяването и хармонизирането на практиките на ниво ЕС, при които наборът от добри практики на съществуващите модели бъде обединен, пригоден и насочен към преодоляването на констатираните недостатъци в различните модели, които се прилагат в момента.

В допълнение към общия сравнителен анализ на моделите за конфискация/отнемане на имущество, с оглед оценката на процесите, беше приложен и анализ на политическата, икономическата, институционалната и законодателната среда. Този анализ показва по същество, че процедурите по конфискация/отнемане на имущество се възприемат като част от възстановяването на справедливостта при спазване на обществените интереси; специализираните органи срещат сериозни трудности при изпълнението на задълженията си; икономическата изгода от конфискацията/отнемането на престъпно и незаконно имущество е по-скоро незначителна, но има пряк и сериозен политически ефект.

Поради динамичното взаимодействие между почтеността и ефективността на процеса, под внимание следва да се вземат редица фактори на външната среда. Именно затова, при оценката трябва да бъдат взети предвид аналитичните възможности на два метода – SWOT и PESTLE. Комбинацията между тях позволява прецизно идентифициране на факторите, които определят силните и слабите страни в дейността на институциите, както и възможностите и заплахите, генерирани във външната им среда. Факторите на външната среда, които определят почтеността и ефективността на процеса са:

- **Политическият контекст** в европейските страни трайно налага повишаването на ефективността в действията на институциите, ангажирани с конфискация и отнемане на имущество. Противодействието на организираната престъпност, повишаването на общественото доверие в държавните институции и гарантирането на справедливостта и гражданските права са неотменни приоритети на политическата среда в

държавите-членки на Европейския съюз. В този смисъл, политическата среда има позитивно влияние върху постигането на целите и действия стимулиращо върху дейността на институциите.

- **Икономическият контекст**, в който трябва да бъде оценен процеса по отнемане на незаконно придобито имущество, има противоречиво въздействие върху постигането на целите. От една страна, ограничаването на публичните разходи и пренасочването им към насърчаване на заетостта и гарантиране на осигурителната система, потиска увеличаването на публичните разходи за организацията и дейността по отнемане на имущество. От друга страна, именно в контекста на подобни ограничения, значението на ефективното управление на публичната собственост, и в частност и на конфискуваното/отнетото имущество нараства. Тази тенденция по-скоро насърчава усилията за ефективно управление.

- **Социалният контекст** има съществено влияние върху дейността на институциите. Разрастването на социалния песимизъм не спомага за повишаването на обществената подкрепа за действията на държавните институции като цяло. Критично високите равнища на недоверие в отделни страни, съществено затрудняват работата на институциите по установяването и ефективната конфискация/отнемане на незаконно придобито имущество, поддържайки в същото време ниска готовността на гражданите да участват активно в процеса на управление на отнетото/конфискувано имущество. В същото време, практиката в някои държави показва, че насочването на имуществата за управление към неправителствени и граждански организации, работещи по социални проблеми, свързани с изолацията и затруднената адаптация на отделни социални групи в държавите-членки, дава добри резултати.

- Съществуващата **технологична среда** и бързото развитие на информационните и комуникационни технологии действат положително върху дейността на институциите като повишава ефективността на международното и междуинституционално взаимодействие. Бързият обмен на информация осигурява по-висока ефективност на националните институции срещу престъпленията, водещи до незаконно забогатяване в много държави. Международният характер на престъпната дейност изисква изграждане на повече информационни връзки между институциите и стимулира тяхното технологично обновяване. Тази тенденция е устойчива и ще продължи да определя динамиката на организационните процеси в и извън държавните институции.

- **Правната рамка** на Европейския съюз е в процес на цялостно обновление. Правото на ЕС във все по-голяма степен ще се развива по посока на уеднаквяване на стандартите за регулация на

големи групи от процеси, имащи пряко отношение към конфискацията/отнемането на престъпно и незаконно придобито имущество. При запазване на относителната специфика на националната законова рамка, европейските стандарти все по-често ще се стремят да осигурят постигането на по-висока ефективност при установяването и отнемането на незаконно придобито имущество, още повече когато то се намира на територията на друга държава-членка на Европейския съюз. Развитието на европейското и на националните законодателства за конфискация/отнемане на имущество има изключително позитивно влияние върху постигането на високо равнище на качество при съчетаването на критериите за почтеност и ефективност.

- **Екологичните аспекти** на външната среда оказват все по-съществено влияние върху тази проблематика. Незаконно придобитото имущество често е елемент от системен риск по отношение на опазването на околната среда и пречат за обществените усилия за нейното съхранение. В редица случаи липсата на ефективен достъп до определени територии може да застраши изпълнението на задачите по опазване на природната среда. Обществените очаквания за повишаване на стандартите и гарантиране на опазването на околната среда действат едноточно на усилията за повишаване на ефективността при отнемането на незаконно придобито имущество в държавите-членки.

Резултатите от PESTLE анализа показват, че външната среда в Европейския съюз има позитивно влияние върху действията и институциите, ангажирани с конфискация/отнемане на престъпно и незаконно имущество. Устойчивата тенденция към задълбочаване и разширяване на обхвата на сътрудничеството на органите за сигурност в държавите-членки на Европейския съюз на свой ред повишава възможностите и ограничава заплахите пред тази дейност. Възможностите за повишаване на ефективността се увеличават при комбинирани фактори като политическа воля, повишени социални очаквания, задълбочаваща се правна интеграция и институционално сътрудничество.

**Заплахите** произтичат от динамиката и промените в характера и ресурсите на транснационалната организирана престъпност. Технологиите, подпомагащи дейността на държавните институции, се използват и от онези, които биха искали да укривят собственост или да нарушат закона. В този контекст липсата на добра координация и съгласуваност в действията на институциите на национално ниво се превръща във все по-голям риск. Там, където е налице дефицит на институционална компетентност и обвързаност в действията на институциите по

установяване, отнемане и управление на незаконно придобито имущество, съществува реална заплаха от ниска ефективност и невъзможност за постигане на планираните резултати.

**Силните страни във вътрешната среда** на институциите са свързани с експертния капацитет на персонала. Изключително многообразната среда, в която трябва да бъде установявана собствеността, формира високо качество на експертиза. При подходяща организационна среда и високо равнище на стабилност на институциите, експертизата се превръща в решаващ фактор за постигането на високи резултати.

Слабите страни в дейността на институциите са свързани с високите публични разходи и трудностите, произтичащи от дефицит на институционално взаимодействие. Липсата на пряка връзка между институциите, ангажирани с установяването и конфискацията/отнемането на имущество, и онези, които носят отговорност за ефективното управление на конфискувано имущество, е системен риск. Част от слабите страни са свързани с определянето на стойността на имуществото, особено когато става въпрос за имущество, намиращо се на територията на друга страна, тъй като се използват различни методи и практика.


SWOT-анализът показва, че въпреки преобладаващите слаби страни, **външната среда продължава да бъде изключително стимулираща**. Налице са всички предпоставки за постигането на ново равнище на ефективност в процеса на конфискация/отнемане на имущество, а това на свой ред предполага и постигането на високи стандарти на почтеност в европейски контекст. Все по-голяма част от вътрешните слабости в отделните държави-членки на Европейския съюз могат да бъдат преодолявани чрез задълбочаване и разширяване на обхвата на европейската интеграция. Доколкото става въпрос за собственост, придобита чрез престъпна дейност, на територията на повече от една страна, изработването на общи стандарти и правила, както и активният обмен на експертна помощ, могат да гарантират висока степен на защита на публичния интерес.

Мониторингът и последващата оценка на институционалната ефективност при установяването, конфискацията/отнемането и управлението на престъпно/незаконно имущество, са надежден инструмент за повишаване на ефикасността и гарантирането на високи критерии за почтеност при спазване на европейските подходи. В този смисъл, последващата периодична оценка на внесените законодателни и институционални промени би трябвало да бъде използвана като

инструмент за преодоляването на слабите страни в националните институции и оптимизиране на условията за реализирането на публичния интерес. Подобни последващи оценки на въздействието от законодателните промени в тази област би трябвало да бъдат реализирани във всички държави-членки на Европейския съюз, в които функционират различни модели за конфискация и отнемане на престъпно или незаконно придобито имущество. Високата степен на стандартизация и активният обмен между оценяващите екипи ще гарантира все по-ефективно взаимодействие в противодействието на престъпността. Съществуващият модел на партньорство по отношение на противодействието на прането на пари представлява основа за разгръщането на подобни модели и по отношение на незаконно придобитото имущество.

Опитът на различните европейски страни в тази дейност представлява предизвикателство за постигането на общи стандарти за оценка, но и позволява да бъдат идентифицирани предимства и недостатъци на отделните решения. В този смисъл, моделите на Италия, Румъния и България илюстрират практически всички подходи, използвани и в другите държави-членки. Целта на едно цялостно европейско усилие в тази насока би трябвало да бъде постигането на по-висока ефективност и почтеност в процеса на конфискация/отнемане на престъпно и незаконно имущество чрез пълноценна интеграция на експертизата в различните страни-членки, при запазване на спецификата на националната правна и институционална среда.





РОЛЯТА НА ГРАЖДАНСКОТО ОБЩЕСТВО В ПРОЦЕСА  
НА КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО:  
МОДЕЛ НА ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ





## РЕЗУЛТАТИТЕ

от проведените до сега изследвания, показват че общественото внимание бива ситуативно привлечено от медийните реакции при започването на процедура по отнемане на имущество или при нейното оспорване в съдебна фаза, но остава относително нетрайно фиксирано върху смисъла на целия процес като форма на защита на публичния интерес. Продължителните срокове, в които отнетите или запорирани активи остават извън публичното внимание, не позволяват да бъде поддържан непрекъснат медиен интерес, а това на свой ред води до относителна нетрайност и кампанийност на гражданската инициатива.

В предложения модел на индикатори за граждански мониторинг, акцентът е поставен върху възможностите за съсредоточаване на общественото внимание върху отнетото или запорирано имущество. Досегашната практика показва, че когато гражданския мониторинг е осъществяван от една отделна организация или от група неправителствени организации и медии, те на свой ред, трябва да поддържат общественото внимание и интерес към темата. Практиката на мониторинг върху дейността на държавните институции носи в себе си сериозен риск от „професионализация“ на гражданската инициатива, която постепенно може да я отдалечи от общественото внимание и постигането на предварително поставените цели.

## ИНДИКАТОРИ ЗА АКТИВЕН ГРАЖДАНСКИ МОНИТОРИНГ

- *Периодично информиране за собствеността, която е отнета, с влязло в сила решение на съда: обем, цена, местоположение, актуално състояние, отговорни институции за нейното по-нататъшно управление*

Колко често съответната институция публикува официална информация за отнетата собственост? В какъв вид се публикува тази информация – обобщен или по делата срещу конкретни собственици? Посочена ли е актуалната цена на отнетото имущество? До каква степен публикуваната информация позволява идентификация на имуществото? Публикува ли се информация за случаите, в които съдът е преценил, че няма достатъчно основания за отнемане на имущество? Как институциите обясняват това? Съдържа ли се в публикуваните сведения информация относно управлението на отнетото имущество? Идентифицирана ли е ясно отговорността на институциите относно управлението на отнетата собственост?

- *Периодично информиране за собствеността, върху която е наложен заповор и която е предмет на съдебно производство: обем, вид, цена*

Колко често отговорната институция за този процес публикува официална информация за започнатите

съдебни процедури по отнемане на незаконно придобито имущество? В какъв вид се предоставя информацията? По чия инициатива – на институцията или на засегнатата страна? Каква е цената на имуществото, към момента на започналата съдебна процедура, според отговорната институция?

▪ **Граждански инициативи за наблюдение на отнетата собственост: брой, вид, честота и обхват на гражданските сигнали**

Колко често граждани публикуват информация за състоянието на окончателно отнетото имущество? В какъв вид, най-често е тази информация – снимки, информация, мнения? Има ли специфика в териториалния обхват на гражданската активност – има ли по-активни и по-малко активни райони? Какъв отзвук имат гражданските сигнали за актуалното състояние и управлението на отнетото имущество? Има ли граждански инициативи за участие в процеса на вземане на решения за управлението на отнетата собственост?

▪ **Медийни събития и журналистически разследвания: брой, жанр на публикациите, връзка с дейността на институциите, право на отговор**


По чия инициатива се реализират медийни събития – на институциите, по граждански сигнал или в резултат от дейността на самите журналисти? Колко често темата намира място в националните, регионални и местни медии? Коментира ли се дейността на специализираните институции и хода на делата, при които е отнета съответната собственост? Дадено ли е право на отговор на онези, които незаконно са владели отнетата собственост? Какво място заема темата за ефективното и прозрачно управление на отнетата собственост?

▪ **Инициативи за ефективен граждански контрол и подобряване на работата на институциите, ангажирани с отнемането и управлението на отнетото имущество: брой предложения за законодателни промени, анализи и експертни оценки за определяне на стойността на отнетото имущество, публични отчети на институциите, граждански инициативи за повишаване на прозрачността и отчетността в дейността на институциите**

По чия инициатива се правят предложения за подобряване в работата на институциите – на самите институции, на засегнати лица, журналисти или неправителствени организации, ангажирани с процеса? Публикуват ли се независими анализи и експертни изследвания по отношение на методите за оценка на стойността на имуществото? Правят ли се икономически оценки и анализи на ефективността

на процеса на отнемане на незаконно придобито имущество? По чия инициатива се предоставя информация за работата на институциите – в отговор на конкретни въпроси от граждани и медии или периодично, като форма на отчет пред обществото? Упражнява ли се парламентарен контрол върху дейността на изпълнителната власт при приложението на закона? Колко са постъпилите предложения за изменение и допълнение на закона? Каква част от тези законодателни инициативи са довели до реален резултат?

Действеният граждански мониторинг представлява форма на мобилизация, която ще даде отговор на необходимостта от повишаване на прозрачността и почтеността в процеса на отнемане на незаконно придобито имущество. За разлика от традиционните форми на граждански мониторинг, които изискват съществени ресурси и полагане на допълнителни усилия за гарантиране на устойчивост, действеният граждански мониторинг разчита на енергията и инициативата на самите граждани. След изграждането на онлайн платформата на тази инициатива, тя би могла да продължи да се развива самостоятелно като граждански публичен регистър на отнетото в полза на публичния интерес незаконно придобито имущество.



ОБЕЗПЕЧАВАНЕ И КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ  
НА ПРЕСТЪПНО И НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО  
В ЕВРОПЕЙСКИ КОНТЕКСТ



## КОНФИСКАЦИЯ И ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО В ПОЛЗА НА ДЪРЖАВАТА: КЪДЕ Е ЕВРОПЕЙСКИЯТ СЪЮЗ

Съдържанието на законодателството на Европейския съюз в областта на отнемането на имущество следва да бъде представено в контекста на реформата от Лисабонския договор, който премахна трите стълба и създаде един субект – ЕС. Независимо от тази промяна е добре да напомним, че материята за отнемане на незаконно придобито имущество съпътства проблематиката за извършени престъпления като организирана престъпност и корупция, а тези престъпления до неотдавна бяха част от така наречения трети стълб на ЕС<sup>46</sup>, където организацията и страните-членки са със споделена компетентност и са обект на междудържавно сътрудничество<sup>47</sup>.

И преди, и след реформата от Лисабонския договор това означава, че държавите-членки са компетентни да вземат решения доколкото ЕС не се произнесъл по даден въпрос. От своя страна, правото на Европейския съюз да взема решения в тази област е обвързано с принципа на субсидиарност<sup>48</sup>.

Политиката за отнемане на незаконно имущество е в съответствие с насоката на общата политика на ЕС в областта на правосъдието и вътрешните

работи. Този насока може да бъде открита както в специалния фокус на Лисабонския договор върху корупцията и организираната престъпност, така и в Стокхолмската програма<sup>49</sup>.

**Редица държави-членки на ЕС прилагат отнемането на незаконно имущество като специфично средство за противодействие на тежката престъпност.**

Тематиката за конфискация и отнемане на имущество може да бъде определена като част от чувствителната за тях наказателноправна област. Това обстоятелство до голяма степен е обяснение за трудния и като цяло бавен напредък по посока на създаване на стандарти или норми, които да хармонизират националните законодателства. Причина безспорно е и наличието на различни модели за конфискация и отнемане на имущество, които в значителна степен се различават помежду си.

**От друга страна обаче, държавите, в които тези модели функционират, срещат сходни проблеми при реализирането на процедурите по конфискация или отнемане на престъпно или**

<sup>46</sup> Първите два „стълба“ на ЕС бяха съответно Европейската икономическа общност и Общата външна политика в областта на външните работи и сигурността.

<sup>47</sup> Чл. 2.2 от Договора за функционирането на Европейския съюз, достъпен на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:bg:PDF>.

<sup>48</sup> Чл. 5.3 от Договора за Европейския съюз, достъпен на <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0013:0046:bg:PDF>.

<sup>49</sup> Стокхолмската програма: Отворена и сигурна Европа в услуга и защита на гражданите (Официален вестник C115 от 4 май 2010 г.), достъпен на: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:115:0001:0038:bg:PDF>

**незаконно имущество.** Трудностите се дължат до голяма степен на факта, че в съвременния свят на глобализирана и транснационална престъпност, проследяването на имущества, налагането на обезпечения, а също и изпълнението на съдебни решения често опира до необходимостта от междудържавно сътрудничество.

Тези проблеми могат и следва да намерят своето решение на ниво ЕС, така че ако не всички европейски държави, то поне държавите-членки да получат съдействие за по-ефективно отнемане на имущество.

Новият подход и различното отношение на ЕС към темата за тежката и транснационалната престъпност личи от създадения с Лисабонския договор чл. 83 от ДФЕС. Чрез тази разпоредба се допуска създаването на минимални стандарти за хармонизиране на националните законодателства.

**Именно в контекста на тази нова визия на ЕС следва да се разглеждат и възможностите за по-нататъшна и по-задълбочена уредба на проблемните за европейските държави въпроси на отнемането на незаконно имущество.**

Стратегическата визия на ЕС по тези теми бе отразена в Стокхолмската програма, която определя приоритетите на Европейския съюз в сферата на правосъдието, свободата и сигурността за периода 2010 – 2014 г. Като се основава на постиженията на предшестващи документи – програмите от Тампере и Хага, тя цели да отговори на бъдещите предизвикателства и да подсили допълнително тази сфера с дейности, насочени към интересите и потребностите на гражданите.

Към момента не се очаква създаването на нова „Стокхолмска програма“. Някои от въпросите, които намериха място в нея, могат да бъдат открити в Решението на Европейския съвет от 26 - 27 юни 2014 г. То очертава бъдещи ключови приоритети в политиката на Съюза. В областта на правосъдието, свободата и сигурността се потвърждават основни положения от Стокхолмската програма, свързани с утвърждаването и защитата на основните човешки права, постигането на европейско пространство на правосъдие и гарантирането на сигурността в Съюза. В него, обаче, въпросите за конфискация на престъпно имущество, а също и за отнемане на незаконно имущество, не могат да бъдат открити. Това означава, че постигнатото дотук с Директива 42 от 2014 г., е максимумът, до който са достигнали държавите-членки по отношение на своето съгласие

по темата. **Това, обаче, се оказва недостатъчно и усилията следва да продължат.**

Независимо от малките изгледи за развитие на този въпрос преди 2020 г., все пак трябва да си дадем сметка, че повечето проблеми, с които държавите се сблъскват, остават. Нерешени, тези проблеми трябва да намерят своето решение, за да осигурят пространство за по-ефективно сътрудничество между държавите, но и за по-голяма ефективност на отделните национални модели, когато са налице транснационални въпроси и пречки.

Наред с това, не бива да забравяме, че през 2008 г. ЕС се присъедини към Конвенцията на ООН за борба с корупцията. Този акт няма само символно значение за приоритетното място, което ЕС отдава на темата за борбата с корупцията. Присъединяването изисква взаимане предвид на разпоредби на Конвенцията, по отношение на които ЕС е заявил, че са област, в която има компетентност<sup>50</sup>. Макар въпросът за отнемането на престъпно или незаконно имущество да не е споменат изрично, този механизъм за противодействие на корупцията е част от поетото от ЕС задължение да „развива, прилага и поддържа превантивни антикорупционни политики и практики“.

#### **РАЗЛИЧНИ МОДЕЛИ ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО И НУЖДА ОТ ЕДИНЕН СТАНДАРТ НА НИВО ЕС**

В рамките на ЕС всяка държава решава, в съответствие със собствената си правна система, по какъв начин да противодейства на тежката, често организирана престъпност и на корупцията. Проблемите в тази област отдавна надхвърлят границите на националната държава и трябва да намерят своето разрешение на наднационално ниво. До голяма степен някои от тези проблеми са решени или са в процес на решаване (Конвенции на Съвета на Европа срещу организираната престъпност, по които ЕС е страна, конвенции за трафик, тероризъм и корупция). Наред с уеднаквяването на националните правни норми в тези области се търсят и решения за съвместни разследващи екипи както в рамките на държавите, така и между повече от една държави. На ниво ЕС е факт Евроджъст.

Не така стои въпросът за отнемането на имущество в полза на държавата. Темата е важна в контекста на съществуването на различни модели и подходи в отделни държави-членки и на сериозните дефицити при прилагането им заради пречки от наднационален характер.

<sup>50</sup> Вж. Declaration concerning the competence of the European Community with regard to matters governed by the United Nations Convention against Corruption.

За пример могат да бъдат дадени три държави членки на ЕС, които имат сходни проблеми, свързани с тежката престъпност, но които прилагат три различни модела за отнемане на имущество. Тези модели се отличават не само по своите характерни особености, но и по своята логика. **В същността си, обаче, тези три модела не са толкова различни – от гледна точка на нуждата от установяване и обезпечаване на имуществото, отнемането му по съдебен ред и необходимостта от привеждане в изпълнение на съдебните решения.** Още една обща черта – и трите модела се нуждаят от **по-добро европейско сътрудничество** и процедури на ниво ЕС, които да осигурят **по-голяма бързина и ефективност на етапите от процедурите по конфискация**, когато се касае за имущества в други държави-членки или за признаване на съдебни решения.

Пример за тези три различни модела за отнемане на имущество са България, Италия и Румъния, разгледани подробно по-горе в настоящия доклад. Първата държава прилага модел, който залага на отнемане на незаконно придобито имущество от граждански съд, без да е необходима влязла в сила осъдителна присъда за конкретното лице. Италия има смесен модел, при който прилага специално законодателство спрямо мафията, а Румъния залага на модела на разширената конфискация на имущество, придобито от престъпление.

**Основен проблем на регламентацията на ниво ЕС е че законодателството взема предвид особеностите на моделите, които са свързани с конфискация на имущество, придобито от престъпление, но почти изцяло игнорира моделите, при които става въпрос за отнемане на незаконно придобито имущество – тези, при които не се търси връзка между конкретно престъпление и конкретно имущество.**

## ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОНТЕКСТ

В областта на тежката и транснационална престъпност приоритет има националната законодателна инициатива, освен ако ЕС не реши, че даден проблем може да бъде ефективно решен само на европейско ниво. В този смисъл, комуникацията, адресирана от Европейската комисия до Европейския съвет и Европейския парламент, озаглавена „Да гарантираме, че престъпността не си струва“<sup>51</sup>

определя роля на ЕС в борбата за изземване на престъпно имущество в следните насоки:

- да хармонизира действащото законодателство в държавите-членки;
- да подпомогне сътрудничеството и обмена на информация между службите за отнемане на имущество;
- да съдейства при създаването на нови инструменти за установяване и проследяване на престъпното имущество;
- да улесни прилагането на решенията за обезпечаване и отнемане на имуществото;
- да подобри сътрудничеството с трети страни чрез ратифицирането на международни конвенции и спогодби;
- чрез европейските програми за финансиране да помогне за създаването на нови програми и инициативи.

В изпълнение на тази програма в областта на конфискацията на имущество, придобито от престъпна дейност, са приети няколко рамкови решения, а именно:

1. Рамково решение 2001/500/ПВР на Съвета на ЕС от 26 юни 2001 г. относно прането на пари, установяването, проследяването, замразяването, отнемането и конфискацията на престъпно имущество.

2. Рамково решение 2003/577/ПВР на Съвета на ЕС от 22 юли 2003 г. за изпълнение на решения за обезпечаване на имущества и доказателства.

3. Рамково решение 2005/212/ПВР на Съвета на ЕС от 24 февруари 2005 г. относно конфискацията на облиги, средства и имущество от престъпление – това е решението, с което държавите-членки се задължават да създадат нужните процедури и институции за ефективно отнемане на имущество<sup>52</sup>. С приемането на ЗОПДИППД (отм.) и създаването на Комисията за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност, България изпълнява изискванията на това рамково решение. Същото въвежда и друг фундаментален институт – обратната доказателствена тежест при определянето на законния произход на дадено имущество.

4. Рамково решение 2006/783/ПВР на Съвета на ЕС от 6 октомври 2006 г. относно прилагането на принципа за взаимно признаване на решенията

<sup>51</sup> Виж Комисия на Европейските общности, Брюксел, 20 ноември 2008 г., COM (2008), 766 окончателен, Съобщение на Комисията до Европейския парламент и Съвета, „Приходи от организираната престъпност. Да гарантираме, че престъпността „не си струва!“, достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0766:FIN:BG:PDF>.

<sup>52</sup> „Целта на настоящото рамково решение е да гарантира, че всички държави-членки разполагат с достатъчно ефективни норми относно конфискацията на облигите от престъпление, също и по отношение на доказателствената тежест относно произхода на имуществото на лице, което е осъдено за престъпление, което е свързано с организираната престъпност.“

за конфискация – прилага принципа за взаимно признаване на съдебните решения относно конфискацията<sup>53</sup>. Това решение е изменено с Рамково решение 2009/299/ПВР на Съвета от 26 февруари 2009 г. за изменение на рамкови решения 2002/584/ПВР, 2005/214/ПВР, 2006/783/ПВР, 2008/909/ПВР и 2008/947/ПВР, с което се укрепват процесуалните права на лицата и се насърчава прилагането на принципа за взаимно признаване на решения, постановени в отсъствието на заинтересованото лице по време на съдебния процес.

5. Рамково решение 2007/845/ПВР на Съвета на ЕС от 6 декември 2007 г. относно сътрудничеството между европейските служби за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност.

**Целта на тези решения е създаването на достатъчно ефективна правна рамка и стандарти за отнемане на облагите от престъпления.** Принципът, възприет в посочените по-горе рамкови решения, е че подобно отнемане е възможно в пределите на наказателно производство, от компетентен наказателен съд, след влязла в сила присъда и по отношение на имущество, придобито чрез престъпление. **Колкото до отнемането на незаконно придобито имущество – то остава извън обхвата на съществуващата правна регламентация на ЕС.**

## УРЕДБА СЪГЛАСНО РАМКОВИТЕ РЕШЕНИЯ

С Рамково решение 2001/500/ПВР се усъвършенстват правилата за конфискация, съдържащи се в Съвместно действие 98/699/ПВР, прието от Съвета на основание член К.3 от Договора за ЕС, относно прането на пари, определяне, издирване, замразяване, изземване и конфискация на средствата и облагите от престъпление.

Съгласно чл. 3 от Решението всяка държава-членка, с оглед нейните материално- и процесуалноправни норми, уреждащи конфискацията на приходи от престъпна дейност, **следва да направи възможна и конфискацията на имущество, съответстващо на стойността на приходите от такава дейност, когато последните не могат да бъдат иззети (така наречената конфискация на еквивалентна стойност).** Заедно с това, държавите-членки се задължават да обработват молбите на други държави-членки за установяване, проследяване, замразяване или изземване и конфискация на активи със същия приоритет, както при националното им производство (чл. 4 от Решението).

Що се отнася до съдържанието на понятията „имущество“, „приходи“ и „конфискация“, Решението не ги определя експлицитно, а препраща към тези, използвани в Конвенцията на Съвета на Европа от 1990 г. за прането, проследяването, изземването и конфискацията на приходи от престъпна дейност.

Правилата на ЕС в областта на конфискацията се уплътняват и доразвиват с приетото през 2005 г. Рамково решение 2005/212/ПВР. С него се цели да се гарантират достатъчно ефективни норми за всички държави-членки относно конфискацията на облагите от престъпление и относно доказателствената тежест за произхода на имуществото на лице, осъдено за престъпление, свързано с организираната престъпност.

За разлика от Рамковото решение от 2001 г., въпросният акт дава определение на релевантните в тази материя понятия „облага“, „имущество“, „средства на престъплението“, „конфискация“ и „юридическо лице“.

Изрично се предвижда възможността за конфискация на средства на престъплението или облаги от него, включително и за конфискация на еквивалентната стойност, във всички случаи, при които за престъплението се предвижда наказание лишаване от свобода над една година (чл. 2, пар. 1 от решението).

**Същевременно, с Рамково решение 2005/212/ПВР за първи път се въвежда изключение от принципа, че конфискация е възможна само в пределите на наказателния процес.** Така съгласно чл. 2, пар. 2, във връзка с данъчни престъпления, държавите-членки могат да прилагат процедури, различни от наказателното производство, за да отнемат от извършителите облагите от престъплението.

За първи път се установяват и разширени правомощия за конфискация или така наречената разширена конфискация при изрично изброени тежки престъпления, извършени в рамките на престъпна организация или попадащи в обхвата на Рамково решение 2002/475/ПВР на Съвета относно борбата с тероризма (чл. 3).

**Характерното за този вид конфискация е, че в случаите на извършени такива престъпления, е възможно отнемането и на имущество, което не произтича пряко от конкретното престъпление, поради което не е необходимо установяването на връзка между активите, придобити от престъпна дейност на осъденото лице, и конкретното**

<sup>53</sup> Изискванията на това Рамково решение са въведени в националното законодателство със Закона за признаване, изпълнение и изпращане на решения за конфискация или отнемане и решения за налагане на финансови санкции (ДВ, бр. 15 от 2010 г.).



**престъпно посегателство.** Този извод личи най-ясно от разпоредбата на чл. 3, пар. 2, буква „в“, според която всяка държава-членка предприема необходимите мерки, за да създаде възможност за конфискация, най-малко в случаите, в които е установено, че стойността на имуществото е непропорционална на правомерните доходи на осъденото лице и национален съд, на основание на конкретни факти, е стигнал до пълното убеждение, че съответното имущество е придобито чрез престъпна дейност на това осъдено лице.

В границите на разширената конфискация рамковото решение установява и две нови положения. Отново се предвижда изключение от посочения по-горе принцип, като се позволява на държавите-членки да прилагат процедури, различни от наказателно производство, за да отнемат от извършителя въпросното имущество (чл. 3, пар. 4). За първи път се създава възможност по преценка на държавите-членки да бъде конфискувано имущество, придобито не от осъденото лице, а от трети лица. В това число са лица, които се намират близко до съответното лице, както и юридически лица, върху които осъденото лице лично или чрез най-близки до него лица, има контролно влияние (чл. 3, пар. 3).

**Анализираните рамкови решения задават, условно казано, „материалните“ предпоставки, при наличие на които държавите-членки пристъпват към конфискация на имущество от престъпления.** В допълнение към този анализ следва да бъдат споменати още две рамкови решения, които регламентират процедурите или установяват процесуалните инструменти, посредством които става възможно изпълнението на вече постановени решения за конфискация.

Това са Рамково решение 2003/577/ПВР на Съвета за изпълнение в Европейския съюз на решения за обезпечаване на имущество или доказателства и Рамково решение 2006/783/ПВР на Съвета за прилагане на принципа на взаимно признаване на решения за конфискация. Целта и на двете е да създадат правила, по силата на които държавите-членки да признават и изпълняват на своя територия решения за обезпечаване, съответно за конфискация, издадени по наказателни производства от съдебни органи на друга държава-членка.

**Редица държави използват в своето вътрешно законодателство механизъм за отнемане на имущество с престъпен или незаконен**

**произход.** Един от проблемите, с които се сблъсква ефективността на националните органи, е транснационалният характер на извършените престъпления, както и това, че често имуществото, което подлежи на обезпечение или отнемане, се намира на територията на друга държава. Това затруднява, а понякога прави и невъзможно отнемането на установено незаконно имущество.

Въпросът, който се поставя, е доколко правният инструментариум на ЕС в областта на отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, може да допринесе за подобряване на сътрудничеството между държавите-членки при издирване, запазване и отнемане на незаконно имущество. **Важно е ЕС да може да осигури съществуването на еднакви, макар и минимални стандарти по отношение на обезпечаването и отнемането на незаконно/престъпно имущество, които да сближават законодателството и практиките на държавите-членки.** Този въпрос остава нерешен в контекста на взаимното признаване и изпълнение на съдебни актове за обезпечаване на имущество и съдебни решения за конфискация.

Необходимостта от подобно уеднаквяване на стандартите на ниво ЕС се дължи на различните режими за конфискация, съществуващи в отделните държави-членки. Така например, по отношение на България проблемът възниква от факта, че обект на отнемане е незаконно, а не престъпно имущество. Така, в хипотезата на производство по отнемане на имущество, неосновано на присъда, съгласно Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество<sup>54</sup>, производството е гражданско по своя характер. То се извършва от съд, компетентен да разглежда граждански дела, като единствената отправка към наказателната материя е, че това производство започва след привличане на лицето като обвиняем за престъпление, изрично посочено в закона.

**Направеният по-горе анализ води до извода за неприложимост на установените с двете рамкови решения – 2003/577/ПВР и 2006/783/ПВР процедури при признаването и изпълнението на решения за обезпечаване и конфискация, постановени от български съд в рамките на гражданското производство по действащия Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество.**

Нещо повече, приетата Директива 2014/42/ЕС няма да допринесе особено за решаване на

<sup>54</sup> Обн., ДВ, бр. 38 от 18.05.2012 г., в сила от 19.11.2012 г.; Решение № 13 на Конституционния съд на РБ от 13.10.2012 г. - бр. 82 от 26.10.2012 г.; изм. и доп., бр. 102 от 21.12.2012 г., в сила от 21.12.2012 г., бр. 103 от 28.12.2012 г., бр. 15 от 15.02.2013 г., в сила от 1.01.2014 г.; Решение № 2 от 23.05.2013 г. на Конституционния съд на РБ - бр. 50 от 7.06.2013 г.; изм., бр. 66 от 26.07.2013 г., в сила от 26.07.2013 г.

този проблем, тъй като предметният ѝ обхват е значително по-тесен от този на ЗОПДНПИ.

**Това е така, защото законодателството на ниво ЕС в тази област продължава да бъде обвързано в много по-голяма степен с наказателното производство, отколкото специалният български закон.**

Последствието от този факт за държавите с подобно законодателство е, че техните институции трудно биха осигурили изпълнението на съдебни решения за обезпечение и/или отнемане в тяхната пълнота във всеки един случай, позовавайки се на гореописаните европейски норми, когато се прилага Директивата. А това последствие съвсем не е маловажно, като се има предвид колко важно за ефикасността на закона е способността му да достига до незаконното имущество, укрито в чужбина.

За държави като България, например, това не значи, че решения по националния закон не биха могли да бъдат изпълнявани в чужбина, **но това би могло да стане по-скоро по общия ред на признаване на чуждестранни съдебни решения, отколкото по специално създадения ред за европейско сътрудничество в областта на обезпечаването и отнемането на облиги от престъпна дейност.**

#### **УРЕДБА СЪГЛАСНО ДИРЕКТИВА 2014/42/ЕС НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ОТ 3 АПРИЛ 2014 Г. ЗА ОБЕЗПЕЧАВАНЕ И КОНФИСКАЦИЯ НА СРЕДСТВА И ОБЛИГИ ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

Очертаната от двете решения (от 2001 г. и 2005 г.) правна рамка се допълва с приетата Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 г. за обезпечаване и конфискация на средства и облиги от престъпна дейност в Европейския съюз<sup>55</sup>. Тя доразвива изключенията, описани по-горе, като въвежда и принципно нови правила в тази област. Целта е да се улесни конфискацията на имущество при наказателни дела.

Създаването на подобна директива бе съпътствано от големи очаквания, някои от които достигаха дори до обсъждане на възможността за въвеждане на отнемането на имущество без влязла в сила присъда на европейско ниво. Подобно разширяване на концепцията беше подкрепено на заседанията на Съвета на министрите в края на 2011 г. и началото на 2012 г. от България, Италия и Ирландия.

Въпросът за възможно разширяване на обхвата на Директивата до случаи на отнемане на имущество

без влязла в сила присъда е обсъждан и в началото на Ирландското председателство на ЕС, по време на неформалния Съвет на министрите на правосъдието в Дъблин, проведен през януари 2013 г.

Именно въвеждането на такива възможности беше целта на предложението на Европейската комисия за приемането на директива на ЕП и на Съвета за обезпечаване и конфискация на облиги от престъпна дейност в Европейския съюз. **Текстовете на Директивата, обаче, останаха далеч под тези очаквания.**

**В голяма степен се запазва принципът на конфискация на имущество при наказателни дела, след постановяване на окончателна присъда, въз основа на съществуващите досега разпоредби (чл. 1 и 4).**

Все пак отклонение от този принцип се предвижда с въвеждането на конфискация, неоснована на присъда. Тя обаче е възможна при наличието на няколко условия, посочени в чл. 4, пар. 1, а именно – когато не може да се стигне до окончателна присъда, най-малкото поради заболяване или бягство на лицето; наказателното производство е образувано за престъпление, което води пряко или косвено до икономически ползи и то е могло да приключи с осъдителна присъда, ако лицето беше присъствало.

С обяснителната норма на чл. 2 се определят изрично относимите понятия, като внимание заслужава допълнената дефиниция на „облига“. Тя обхваща вече не само всяка икономическа изгода, придобита чрез престъпление, но и всяко последващо повторно инвестиране или преобразуване на преки облиги и всякакви стойностни ползи.

По-ясно – чрез препращане към конкретните актове на ЕС съобразно областите на престъпността, посочени в чл. 83, пар. 1 от Договора от Лисабон, се определя обхватът на престъпленията, облигите от които подлежат на обезпечаване и конфискация по смисъла на Директивата.

Изменят се разпоредбите относно разширената конфискация, като се предвижда единна минимална норма вместо настоящият режим на факултативни правила. Експлицитно измежду фактите, въз основа на които съдът постановява своето решение в случаите на разширена конфискация, се посочва като обстоятелство несъответствието между стойността на имуществото и законните приходи на лицето (чл. 5). Заедно с това се определят и видовете престъпления, относими в тези хипотези.

<sup>56</sup> Текстът на Директивата е достъпен на: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?qid=1422500268788&uri=CELEX:32014L0042>.

Допълват се и се усъвършенстват установените за първи път с Рамково решение 2005/212/ПВР правила, отнасящи се до конфискацията на имущество от трети лица. За разлика от необвързващия характер на разпоредбата на чл. 3, пар. 3 от решението, която позволява преценка на отделните държави-членки дали да предвидят в националните си законодателства конфискуване на имущество от трети лица, Директивата задължава държавите-членки да предприемат необходимите мерки, за да направят изпълнима подобна конфискация (чл. 6).

В случая става въпрос за облаги или за друго, равностойно на тях имущество, прехвърлено от заподозряното лице или обвиняемия на трети лица. Тяхното отнемане е възможно най-малко в случаите, когато след преценка на конкретни обстоятелства се установи, че тези лица са знаели или е трябвало да знаят, че прехвърлянето или придобиването на такова имущество е с цел да се избегне конфискация. Като такова конкретно обстоятелство изрично се споменава прехвърлянето или придобиването на имущество безплатно или срещу сума, която е значително по-ниска от пазарната му стойност.

С оглед защитата на третите добросъвестни лица тази разпоредба на Директивата следва да се тълкува така, че да не се засягат правата им (чл. 6, пар. 2).

Предвижда се обезпечаване на имущество с оглед запазването му предвид евентуална последваща конфискация. Допуска се и възможността имущество, притежавано от трето лице също да бъде обект на обезпечителни мерки (чл. 7).

Въвеждат се множество минимални гаранции (предпазни клаузи съгласно чл. 8) за защита правата на засегнатите лица в производството по конфискация<sup>56</sup>. Целта им е да се осигурят спазването на презумпцията за невиновност, правото на справедлив съдебен процес, наличието на ефективни правни средства за защита пред съда и правото на информация как тези средства да се използват.

С оглед на ефективна конфискация и улесняване на практическото изпълнение на вече постановени решения за нея, Директивата прави възможно идентифицирането и проследяването на имущество, подлежащо на обезпечаване и конфискация, дори

след окончателна присъда или след производство по чл. 4, пар. 2 (неоснаваната на присъда конфискация) (чл. 9).

По отношение на управлението на обезпечено имущество, Директивата предвижда създаването на централизирани служби, комплекс от специализирани служби или други механизми от държавите-членки, чрез които да се гарантира адекватното му управление, включително неговата продажба или прехвърляне при необходимост. Що се отнася до управлението на конфискувано вече имущество, акцентът е поставен върху повторното му използване – в обществен интерес или за социални цели (чл. 10).

Установява се задължение за държавите-членки редовно да събират, по възможност на централно ниво, и да изпращат на Комисията **пълни статистически данни** относно броя на изпълнените решения за обезпечаване и конфискация, предполагаемата стойност на обезпеченото имущество към момента на обезпечаването му, предполагаемата стойност на възстановеното имущество към момента на конфискацията.

Предвижда се на Комисията да се изпращат и данни (ако са налични на централно ниво в съответната държава-членка), за броя на исканията за изпълнение в друга държава членка на решенията за обезпечаване и конфискация, както и за стойността на възстановеното имущество (чл. 11).

**Трудностите пред ефективното прилагане на така очертаната европейска правна рамка в областта на отнемането на средства и облаги от престъпна дейност**, произтичат най-общо от следните правни положения, на които тя се основава:

- Възприетият принцип конфискацията на имущество да се обвързва преди всичко с влязла в сила осъдителна присъда при наказателни дела.
- Приложимостта на правилата, по които става възможно взаимното признаване и изпълнение на решенията за обезпечаване, съответно за конфискация на престъпно придобито имущество, само спрямо такива, издадени от съдебни органи на държави-членки по наказателни дела.
- Правомощията на службите за възстановяване на активи, свързани основно с проследяването и установяването на имущества, придобити от

<sup>56</sup> Право на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес; уведомяване по най-бърз начин на засегнатото лице за решението за обезпечаване на имуществото; възможност за оспорване на това решение пред съд; незабавното връщане на обезпечено имущество, което впоследствие не е конфискувано; мотивиране на всяко решение за конфискация на имущество, съобщаването му на засегнатото лице и възможност за оспорването му пред съд; право на достъп до адвокат в производството по конфискация; ефективна възможност за засегнатото лице, в случаите на неоснована на присъда конфискация, да оспори фактите и обстоятелствата, въз основа на които имуществото се разглежда като придобито чрез престъпно поведение; мерки, които да гарантират че конфискацията не е пречка пострадалите от престъпление лица да търсят обезщетение.

престъпления, както и характерът на обменените между тях данни, представляващи по-скоро оперативна информация, без доказателствена стойност в производството по конфискация пред съда.

От направения по-горе анализ става ясно, че Директивата допълва и разширява правните положения в областта на конфискацията на незаконно придобито имущество на ниво ЕС най-вече по отношение на неоснованата на присъда конфискация. Предвиждат се нови инструменти и мерки, които да я направят по-ефективна, както и да гарантират защитата на правата на засегнатите лица.

Въпросът в случая е доколко възприетите в нея правила осигуряват и гарантират превръщането на установяването, обезпечаването и конфискацията на престъпно имущество в наистина ефикасен подход за противодействие на организираната престъпност. И дали ограничават, доколкото е възможно, установените в правоприлагането пречки пред осъществяването му.

#### **ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ДИРЕКТИВА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И НА СЪВЕТА ЗА ОБЕЗПЕЧАВАНЕ И КОНФИСКАЦИЯ НА ОБЛАГИ ОТ ПРЕСТЪПНА ДЕЙНОСТ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ<sup>57</sup>**

Дебатът по приемането на Директивата доведе до отпадането на важни предложения на Съвета и Парламента, на които си заслужава да се спрем, защото те показват евентуалния път на бъдещо развитие на законодателството в тази област.

Най-общо тези предложения са свързани с предметния обхват на Директивата, неоснованата на присъда конфискация, разширената конфискация и с управлението на обезпеченото и конфискуваното имущество:

**Относно предметния обхват на Директивата – тя се отнася само до конфискация по наказателни дела**

Съгласно чл. 1, с Директивата, се установяват минимални правила за обезпечаването на имущество с оглед на евентуална последваща конфискация и за конфискацията на имущество при наказателни дела. В становището на Европейския парламент по проекта, обаче, се наблюдава стремеж към излизане от тази наказателноправна рамка, ограничаваща приложното поле на Директивата. В подкрепа

на подобен извод са някои от предложените от парламента промени, а именно:

- предложението за отпадане на уточнението „наказателни дела“ в текста от преамбюла на Директивата относно целта ѝ – да улесни конфискацията на имущество;

- предложението за изрично посочване в преамбюла на акта, че държавите-членки са свободни да приемат процедури за конфискация, които са свързани с наказателни дела, независимо дали се водят от наказателен, граждански или административен съд. Макар и редактиран, подобен текст е възпроизведен в чл. 1, пар. 2 от Директивата. По този начин се предоставя свобода на държавите-членки да я прилагат чрез вид съдебно производство, подходящо за тяхната национална система;

- категорично изразената промяна още в първото съображение от преамбюла на проекта. Според Парламента, в него следва изрично да се допълни, че *„Взаимното признаване на решения за обезпечаване и конфискация на облагите от престъпна дейност не са достатъчно ефективни. Ефективната борба с икономическата престъпност, организираната престъпност и тероризма би наложила взаимното признаване на мерки, предприети в области, различни от наказателното право или при липса на присъда [...], като тези мерки са насочени най-общо към всеки евентуален актив или доход, който може да бъде свързан с престъпна организация или с лице, заподозряно или обвинено в принадлежност към престъпна организация“*. Аргументите за подобно предложение са повече от ясни – слабата ефикасност на съществуващата система предполага предприемането на всички средства за проследяване, обезпечаване, управление и конфискация на облаги от престъпна дейност.

#### **Относно неоснованата на присъда конфискация**

Този вид конфискация поставя може би най-много въпроси. Във връзка с нея са и най-много неприетите предложения по проекта, направени от Европейския парламент.

В този смисъл значим сам по себе си е фактът, че в Директивата неоснованата на присъда конфискация е предвидена като пар. 2 на чл. 4, а не е изведена в отделна разпоредба, каквато е била идеята, заложена в проекта с чл. 5. Нещо повече.

Показателно за отстъплението от първоначалните очаквания, свързани с въвеждането на конфискация,

<sup>57</sup> Предложението за директива е достъпно на: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0085:FIN:BG:HTML>. Резюме от доклада на Комисията по свободите, правосъдието и вътрешните работи на Европейския парламент е достъпно на [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0178+0+DOC+XML+V0//BG#\\_part1\\_def1](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0178+0+DOC+XML+V0//BG#_part1_def1).

неоснована на присъда, е отпадането изцяло от преамбюла на Директивата на предложеното от Комисията и допълнено от парламента Съображение 12. В него се изяснява същността на този вид конфискация, като се посочва и необходимостта от въвеждането на разпоредби, позволяващи подобна конфискация във всички държави членки.

*„(12) Постановвяването на решение за конфискация по принцип изисква наличието на присъда. В някои случаи, дори когато не може да се стигне до присъда, следва да е възможна конфискацията на активи с цел престъпната дейност – например организирана престъпност или тероризъм – да бъде прекъсната и печалбите от нея да не бъдат повторно инвестирани в законната икономика. Някои държави членки позволяват извършването на конфискация, когато няма достатъчно доказателства за наказателно преследване, ако съдът сметне, като прецени вероятностите, че имуществото е с незаконен произход, както и в случаите, когато заподозряно или обвиняемо лице избяга, за да избегне наказателно преследване или присъда, не е в състояние по други причини да бъде съдено или е починало преди края на наказателното производство. В други случаи някои държави-членки позволяват конфискация, например, когато не се работи по произнасянето на присъда или не може да се стигне до такава, при условие, че съдът е убеден, след изчерпване на всички налични доказателства, включително диспропорционалността между активите и декларирания доход, че собствеността произхожда от дейности с престъпен характер. Това се обозначава като неоснована на присъда конфискация. Следва да се предвидят разпоредби, които позволяват неоснована на присъда конфискация във всички държави членки.“*

Разпоредбата на чл. 4, пар. 2 от Директивата обаче не отразява, или поне не в достатъчна степен, идеята, вложена в цитирания по-горе текст. По Директивата за неоснована на присъда конфискация е необходимо, при невъзможност да се стигне до окончателна присъда, най-малкото поради заболяване или бягство на лицето, наказателното производство да е образувано за престъпление, което води пряко или косвено до икономически

ползи и то да би могло да приключи с осъдителна присъда, ако лицето беше присъствало.

Всъщност както първоначалното предложение на Комисията, така и предложените от Парламента, но неприети изменения са все в посока установяване на повече и по-строги разпоредби за неоснованата на присъда конфискация, така че да се повиши ефективността на този вид конфискация<sup>58</sup>. Нещо повече.

В доклада на Парламента се предлагат текстове, уточняващи, че проектодирективата обхваща единствено онези форми на неоснована на присъда конфискация, за които се счита, че са от наказателно естество. Необходимостта от подобно пояснение се мотивира с оглед разпоредбата на чл. 83, пар. 1 от Договора от Лисабон. В нея се предвижда, че „Европейският парламент и Съветът, чрез директиви, в съответствие с обикновената законодателна процедура, могат да установят минимални правила относно определянето на престъпленията и на санкциите в областта на особено тежката престъпност с трансгранично измерение, произтичащо от естеството или последиците на тези деяния или от особена необходимост за общо противодействие“.

В доклада се посочва, че цитираната по-горе разпоредба от Договора от Лисабон не изключва този вид конфискация, независимо от дефинирането ѝ в националното законодателство като гражданска, при условие че може да бъде определена като „наказателна санкция“ в съответствие с критериите за това, изработени от Европейския съд по правата на човека<sup>59</sup>.

Съдът неколккратно се е произнасял, доколко отнемането на незаконно имущество в гражданско производство, неосновано на присъда, е в съответствие със стандартите на ЕКПЧ. Според Съда в Страсбург, не е достатъчно законът да класифицира дадена процедура и мярка като ненаказателна. При определени хипотези е възможно производства, регламентирани от националното законодателство като граждански, да бъдат приети за наказателни

<sup>58</sup> Такова е и изразеното от докладчика Моника Маковей намерение в мотивите към доклада на Европейския парламент относно предложението за директива.

<sup>59</sup> Според Комитета на регионите, неоснованата на присъда конфискация попада извън обхвата на чл. 83, пар. 1 от ДФЕС. В становището си Комитетът посочва, че в повечето държави членки конфискацията е санкция, свързана с наказателна присъда. Отбелязва също, че от друга страна, неоснованата на присъда конфискация е резултат на граждански процедури и не е обхваната и от правното основание на чл. 82, пар. 2 от ДФЕС, на които изрично се позовава проектодирективата и което се отнася само до санкциите в наказателноправната област. В тази връзка се предлага решение от наказателноправно естество, а именно инкриминиране на притежанието на активи с незаконен произход или средства с недоказан произход, каквото престъпление е предвидено във френския Наказателен кодекс.

За разлика от Комитета на регионите ЕИСК, в становището си по отношение на неоснованата на присъда конфискация във вида, предложен в проектодирективата (само в случаите на невъзможност за присъда поради смърт, трайно заболяване, бягство, включително когато последните създават риск от погасяване по давност на наказателното преследване), признава, че подобна мярка в практически план е полезна и я подкрепя в името на нейната ефективност. Даже предлага трайното заболяване да отпадне от проекта, поради опасения, че въвеждането на това понятие отваря път за множество маневри на обвиняемото или заподозряното лице.

от гледище на Конвенцията и към тях да се приложат по-високите изисквания за защита на правата на обвиняемите, произтичащи от чл. 6 и 7 на Конвенцията – презумпция за невинност, забраната за обратно действие на наказателноправните норми и други.

Съгласно трайната практика на Съда, преценката за това, дали едно производство е свързано с „наказателно обвинение“ се основава на три критерия: а) как е квалифицирано в националното законодателство; б) естеството на нарушението; в) естеството и тежестта на санкцията<sup>60</sup>. Тези признаци са доразвити с поредица от по-късни решения. Критериите са дадени като алтернативни и е достатъчно само единият от тях да води до извод за наказателен характер на производството, за да се приложат по-високите гаранции за правата на лицето, засегнато от това производство.

В този смисъл определянето на неоснованата на присъда конфискация като мярка от наказателно естество има и още една последица, свързана с гаранциите за защита правата на лицата, засегнати от нея. Защото позволява и прави възможно спрямо тях да са приложими по-високите стандарти, предвидени в ЕКПЧ, свързани с наказателно обвинение.

Поради това и предложеният от Парламента, но неприет параграф 1 на чл. 5 от проекта експлицитно посочва споменатите по-горе критерии, като заедно с това препраща към разпоредбите на ЕКПЧ и Хартата за основните права на ЕС. Съгласно предложението *„Всяка държава-членка взема необходимите мерки, за да позволи конфискацията от страна на съдебните органи, като наказателна санкция, облагите и средствата на престъплението, без да има присъда, в случаите когато въз основа на конкретните обстоятелства и всички налични доказателства съдът е убеден, че въпросното имущество е придобито в резултат на престъпна дейност, като в същото време изцяло се зачитат разпоредбите на член 6 от ЕКПЧ, както и Хартата за основните права на Европейския съюз. Счита се, че такава конфискация е от наказателно естество при отчитане, наред с други, на следните критерии: (i) правната квалификация на правонарушението според националното право, (ii) естеството на правонарушението и (iii) тежестта на наказанието, което съответно*

*лице рискува да му бъде наложено, като също така бива в съответствие с националното конституционно право.“*

#### **Относно разширената конфискация**

Предложенията на Европейския парламент по отношение на разширената конфискация до голяма степен са възприети. Целта в случая е отнемане на имущество извън преките облаги от престъплението, т. е. имущество, за което съдът постанови, че е придобито чрез престъпно поведение, а не чрез законни дейности. Поради това при нея е от значение най-вече несъответствието между стойността на имуществото и легалните приходи на лицето. В тази посока е възприето предложението на Парламента, като в чл. 5, пар. 1 от Директивата експлицитно измежду конкретните факти, въз основа на които съдът стига до убеждението, че въпросното имущество е придобито чрез престъпно поведение, се посочва като такъв факт несъразмерността между стойността на имуществото и законните приходи на лицето<sup>61</sup>.

Разпоредбата на чл. 4, пар. 2 от Директивата не съдържа и двете изключения, предвидени в проекта, при които разширената конфискация е неприложима – когато престъпната дейност не може да бъде обект на наказателно производство поради погасяване по давност, съгласно националното наказателно право, както и когато лицето е било оправдано за нейното извършване в преходен съдебен процес или в други случаи на приложимост на принципа *ne bis in idem*.

#### **Относно моделите на управление на обезпеченото и конфискуваното имущество**

По отношение на управлението на обезпеченото и конфискувано имущество текстовете на Директивата са допълнени с някои от предложенията на Европейския парламент. Именно така е въведена разпоредбата на чл. 10, пар. 3, която липсва в проекта. Чрез нея се поставя акцент върху използването на конфискуваното имущество в обществен интерес или за социални цели, като се насърчават държавите членки да обмислят предприемането на мерки за това.

В доклада на Парламента необходимостта от повторната употреба на отнетото имущество за социални цели обаче е по-ясно и категорично

<sup>60</sup> Engel and Others v. the Netherlands, решение от 8 юни 1976 г., Series A no. 22; Walsh v. United Kingdom [2006] ECHR 43384/05, решение от 21 ноември 2005 г.; Air Canada v. the United Kingdom, решение от 5 май 1995 г., Series A no. 316 A.; AGOSI v. the United Kingdom, решение от 24 октомври 1986 г., Series A no. 108; Dassa Foundation and others v. Liechtenstein, решение от 10 юли 2007 г.; Welch v. The United Kingdom, решение от 09 февруари 1995 г., Series A No.281 A

<sup>61</sup> В тази посока – за извеждане на това несъответствие между имущество и приходи на преден план сред конкретните обстоятелства, въз основа на които взема своето решение, са и становищата на Комитета на регионите и ЕИСК.

изразена<sup>62</sup>. Предлага се установяването на нови разпоредби в чл. 10, които вместо да насърчават държавите членки да обмислят, ги задължават да предприемат необходимите мерки, за да уредят разпореждането и предназначението на конфискуваното имущество, приоритетно за проекти в областта на правоприлагането и предотвратяването на престъпността, и други проекти в обществен интерес. Предложението не е прието.

Показателно за значението, което отдава Парламентът на нуждата от повторното използване на обезпеченото имущество за обществени цели, е предложението му за промени в съответните съображения в преамбюла на проекта на директива (16 и 16а), които обаче са възприети в минимална степен.

С оглед насърчаване на повторната употреба на такова имущество за обществени цели, както и с оглед избягване на риска от използването му за престъпна дейност в бъдеще, Парламентът посочва, че *„би било от полза да се помисли за учредяването на съюзен фонд, в който да се събират част от конфискуваните активи от всички държави-членки. Средствата от този фонд следва да са на разположение за пилотни проекти на гражданите на Съюза, сдружения, обединения на неправителствени организации и други структури на гражданското общество, с цел насърчаване на ефективната повторна употреба на конфискуваните активи за обществени цели и разширяване на демократичните функции на Съюза“* (16).

На следващо място се отбелязва и необходимостта от предприемането на общи мерки, чрез които да се избегне повторното придобиване от престъпни организации на незаконно придобито имущество. Като примери за ефективни инструменти в тази посока се посочват службите за управление на активи, както и използването на конфискувано имущество за проекти, насочени към противопоставяне и предотвратяване на престъпността, за други институционални или публични цели или за обществена употреба (16а).

Някои от предложените от Парламента мерки, споменати по-горе, са в основата на различните модели на управление на обезпечено и конфискувано имущество, възприети в отделни държави-членки.

При някои държави (например Италия) управлението на имущество е възложено на специално създадена за целта агенция. Други държави оставят управлението на отнетото имущество на данъчните органи, а при трети то се осъществява от междуведомствени съвети, които се намират в изпълнителната власт (например България).

Част от тях показват сериозни дефицити и водят до унищожаване или разпиляване на вече отнето имущество. Някои от тях показват добри практики и предвиждат използването на имуществото за социални цели или ги предоставят за управление на неправителствени организации. Трети продават подобни имущества и използват финансовите средства за постигане целите на превенция на престъпността.

Както стана ясно, еволюцията на правната рамка на ЕС в областта на отнемането на незаконно/престъпно имущество, все още не може да бъде оценена като изцяло завършена. Тя се нуждае от бъдещи промени, тъй като засега не е в състояние да подпомогне адекватно прилагане на националното законодателство на държави, които използват модела на отнемане на незаконно придобито имущество, което не се основава на присъда. Това в особено сериозна степен се отнася до взаимното признаване на правни актове, свързани с обезпечаването на такива имущества, както и до съдебни актове за тяхното отнемане.

В тази връзка, с оглед преодоляване на дефицитите на сега действащата регламентация, на ниво ЕС, могат да бъдат направени някои препоръки. Тяхната цел е да допринесат за бъдещото изработване на общи стандарти на общоевропейско ниво, които да осигурят по-ефективно идентифициране, обезпечаване и отнемане на имущества, намиращи се извън границите на конкретната държава, но които все пак са в границите на ЕС. Това се отнася с особена сила за случаите на транснационални престъпления. **Тези общи стандарти имат за цел да подпомогнат по-адекватното сътрудничество между държавите при прилагането на модела на отнемане на незаконно имущество.**

В този смисъл, представените препоръки имат общ характер, така че ако бъдат приети на ниво ЕС, да бъдат приложими към всички съществуващи модели за отнемане на имущество в полза на държавата.

<sup>62</sup> На въпроса за преразпределянето на конфискуваното имущество изрично внимание обръща и ЕИСК в своето становище по проекта на директива. Комитетът отбелязва, че пряката продажба на имуществото често дава възможност на престъпните организации да си възстановят собствеността по заобиколен начин. Това засилва интереса от преразпределение на това имущество приоритетно за социални цели. Този подход е „с двойно благородна цел – за превенция на организираната престъпност и за насърчаване на икономическото и социалното развитие“. В тази връзка Комитетът отбелязва, че „съществуват различни възможности, които трябва да минават през централните власти на държавите членки и заслужават да бъдат проучени и адаптирани с оглед на жертвите, общия интерес и естеството на самото замразено имущество“.

## ПРЕДЛОЖЕНИЯ И ПРЕПОРЪКИ

### Относно институционалната рамка

- Предвиждане на стандарти, позволяващи институционално укрепване на действащите в отделните държави-членки служби за възстановяване на активи в три посоки: увеличаване на тяхната самостоятелност, независимост и специализация; увеличаване на правомощията им по установяване, идентификация, обезпечаване и отнемане на престъпно придобито имущество и засилване на сътрудничеството между тях.
- Създаване на механизми за контрол върху дейността на органите за конфискация.
- Правни гаранции за прозрачност, почтеност, ефективност и отчетност на органите за конфискация и на процедурите.
- Общи високи стандарти за междуинституционално и междудържавно сътрудничество на ниво ЕС.

Заедно с адекватната и осъществима на практика правна регламентация, ефективното обезпечаване и конфискация на незаконно придобито имущество зависи до голяма степен и от националните органи в държавите-членки, които я прилагат, от техните правомощия и начините на сътрудничество между тях.

В тази посока нито проектът на директива, нито впоследствие окончателно приетият акт съдържат разпоредби, относими към тези служби. Нещо повече, при очертаването в Директивата на действащата правна рамка на Съюза в областта на обезпечаването, изземването и конфискацията на активи не е посочено решението на Съвета 2007/845/ПВР, което задължава страните да учредят или определят национални служби за възстановяване на активи (съображение 7 от преамбюла)<sup>63</sup>.

Установяването на самостоятелни национални структури със собствена организация и компетентност в областта на конфискацията, в съчетание с разширяване на досегашните им правомощия не само в началната фаза на производството по конфискация на престъпно придобито имущество (неговото проследяване и идентификация), но и в следващите му етапи, включително и в съдебната фаза, предопределя в голяма степен и по-успешната и ефективна работа на тези органи.

Заедно с това, увеличаването на правомощията на тези служби може да направи възможно използването и пред съда (в производството по конфискация), на получените чрез обмен между тях информация и данни.

### Относно предметния обхват, неоснованата на присъда конфискация и управлението на обезпечено и конфискувано имущество

- Насърчаване на усилията в посока разширяване на обхвата на неоснованата на присъда конфискация, включително и възможност за постановяването ѝ в гражданско производство. В тези случаи следва да се акцентира върху подхода, възприет при разширената конфискация, т. е. върху несъответствието на имуществото със законните доходи на лицето, а не само върху невъзможността да се стигне до влязла в сила осъдителна присъда за извършено от него престъпление. Такъв подход би улеснил и взаимното признаване на решения за обезпечаване и конфискация на незаконно придобито имущество с държави-членки, които са установили в националното си законодателство подобна процедура.
- Стандарти, осигуряващи защита на човешките права при процедурата по конфискация чрез съдебен контрол и адекватни и ефективни правни средства за съдебна защита, най-вече в случаите на неоснованата на присъда конфискация.
- Анализ и оценка от държавите-членки на ефикасността на действащите на национално ниво правила за управление на обезпечено и конфискувано/отнето имущество с оглед усъвършенстването им.
- Адекватни механизми за управление на обезпеченото и впоследствие конфискувано имущество, с оглед преди всичко повторното му използване в обществен интерес, включително за социални нужди.
- Предприетите от държавите-членки мерки във връзка с управлението на отнетото имущество следва да са видими за обществото, за да окажат превантивно въздействие и да покажат, че държавата винаги отнема имущество, придобито от престъпна дейност. Необходимо е да се покаже, че от престъпления не се печели, че „престъпността не си струва“.
- Повишаване на информираността в обществото за въздействието на държавата спрямо пра-

<sup>63</sup> В тази връзка, в становището на ЕИСК се изразява съжаление, че проектодирективата не съдържа достиженията на правото на ЕС по отношение на съдебното сътрудничество и сътрудничеството между разследващите служби. Посочва се също така, че установяването и проследяването на облиги от престъпна дейност предполагат по-конкретно увеличаване на правомощията на службите за възстановяване на активи, както и тези, поверени на Евроджъст. В тази връзка, освен необходимата координация и систематичен обмен на информация между националните служби, ЕИСК счита за необходимо да се планира централизация на европейско равнище в тази област или чрез нова специална структура, или направо чрез Евроджъст. Тук следва да се има предвид и констатацията на Комитета на регионите. В становището му по предложението за директива се посочва, че Решение 2007/845/ПВР на Съвета относно сътрудничеството между службите за възстановяване на активи не е било приложено във всички държави-членки.




вонарушителите и въвеждане на задължителни мерки за осигуряване на прозрачност (например публичен регистър на конфискуваното имущество; стратегия за работа с обществеността).

**Относно взаимното признаване на съдебни решения за „гражданска конфискация“ в рамките на ЕС**

- Обмисляне на възможност за разширяване на обхвата на двете рамкови решения, като разпоредбите им станат приложими и спрямо съдебни актове за обезпечаване, съответно конфискация на престъпно/незаконно придобито имущество, постановени и по граждански дела.

- Обсъждане на идеята за приемане на Директива, заменяща рамковите решения, чрез която да се установят минимални правила за изпълнение на съдебни актове за обезпечаване, съответно за конфискация на престъпно/незаконно придобито имущество на територията на Европейския съюз.





ИДЕАЛЕН МОДЕЛ (МИНИМАЛНИ ОБЩИ СТАНДАРТИ)  
ЗА НАЦИОНАЛНИТЕ ПРОЦЕДУРИ ПО  
КОНФИСКАЦИЯ/ОТНЕМАНЕ НА НЕЗАКОННО  
И ПРЕСТЪПНО ИМУЩЕСТВО



## В РАМКИТЕ НА ЕС

всяка държава решава, в съответствие със собствената си правна система, по какъв начин да противодейства на тежката, често организирана престъпност и на корупцията. Проблемите в тази област отдавна надхвърлят границите на националната държава и трябва да намерят своето разрешение на наднационално ниво. До голяма степен някои от тези проблеми са решени или са в процес на решаване чрез международни или европейски конвенции (например Конвенцията на Съвета на Европа срещу организираната престъпност, по която ЕС е страна; конвенции за трафик, тероризъм и корупция). Наред с уеднаквяването на националните правни норми в тези области се търсят и решения за съвместни разследващи екипи както в рамките на държавите, така и между повече от една държави<sup>64</sup>.

Не така стои въпросът за отнемането на престъпно/незаконно имущество. Дебатът по темата не е затворен – той следва да продължи в контекста на съществуването на различни модели и подходи в отделни държави-членки, както и във връзка със сериозните дефицити при прилагането им заради пречки от наднационален характер.

За пример могат да бъдат дадени три държави-членки на ЕС, които имат сходни проблеми, свързани с

тежката престъпност, но които прилагат три различни модела за отнемане на имущество. Тези модели се отличават не само по своите характерни особености, но и по своята логика. В същността си, обаче, тези три модела не са толкова различни – от гледна точка на нуждата от установяване и обезпечаване на имуществото, отнемането му по съдебен ред и необходимостта от привеждане в изпълнение на съдебните решения те срещат сходни проблеми.

В тази връзка могат да бъдат посочени моделите за отнемане на имущество на България, Италия и Румъния. Първата държава прилага модел, който залага на отнемане на незаконно придобито имущество от граждански съд, без да е необходима влязла в сила осъдителна присъда за конкретното лице. Италия има смесен модел, при който прилага специално законодателство спрямо мафията, а Румъния залага на модела на разширената конфискация на имущество, придобито от престъпление.

Тези модели имат своите достойнства и недостатъци и анализът на националното законодателство на отделните държави, както и на практиката по неговото прилагане, дават основание да бъдат направени конкретни препоръки за усъвършенстването на всеки от тях. Анализите и наблюденията върху различни европейски подходи

<sup>64</sup> В това отношение на ниво ЕС е факт Евроджъст.



за отнемане на имущество дават основание да бъде предложен „идеален модел“ – конструкция, която съдържа предимства, показали своята ефективност в различни национални правни системи, и която се стреми да избегне техните несъвършенства. В идеалния случай „идеалният модел“ за отнемане на имущество следва да съдържа добре балансиран набор от всички характеристики, изброени по-долу.

▪ **Институционално укрепени (самостоятелни, независими, специализирани и компетентни) национални органи с правомощия по установяване, идентифициране, обезпечаване и отнемане на престъпно/незаконно придобито имущество**

Съществуването на органи по отнемане на престъпно/незаконно имущество е основно изискване за правната система на всяка държава-членка на ЕС, в която тежката престъпност води до натрупване на престъпни или незаконни активи. За да бъдат ефективни и да постигнат целта, с която са създадени, подобни органи следва да бъдат независими, компетентни и високо мотивирани, така че да успеят да отнемат печалбите и облагите от престъпните групировки.

Адекватната и приложима правна регламентация, която следва да води до ефективното обезпечаване

и конфискация на престъпно/незаконно придобито имущество, зависи до голяма степен от националните органи в държавите-членки, които я прилагат – от техните правомощия и от начините на сътрудничество между тях.

Установяването на самостоятелни национални структури, със собствена организация и компетентност в областта на конфискацията/отнемането, в съчетание с разширяване на досегашните им правомощия, където това е необходимо, е важен аспект от противодействието на престъпността. Ефективната дейност на националните органи не само в началната фаза на производството по конфискация на престъпно придобито имущество (неговото проследяване и идентификация), но и в следващите му етапи (включително и в съдебната фаза), предопределя в голяма степен успеха на процедурите по конфискация/отнемане на имущество.

▪ **Правни гаранции за прозрачност, публичност, почтеност, ефективност и отчетност на органите за конфискация/отнемане и на процедурите**

Сериозните правомощия, с които органите по отнемане/конфискация на имущество разполагат, изискват високо ниво на прозрачност, почтеност

и отговорност в тяхната работа. Ниво, което значително надвишава обичайните стандарти в други области.

Прозрачността определя качеството на процеса на отчетност и публичност в хода на реализиране на определени публични политики. Основното ядро на това понятие е свързано с формирането на публични представи за процеса на реализация на определени политики, основани на цялостно разбиране за формулираните цели, използваните ресурси и постигнатите резултати. Прозрачността и публичността в действията на органите по отнемане на незаконно или престъпно имущество следва да осигурява адекватен достъп до информацията относно процедурите, документите, конфискуваните имущества, тяхното управление и използване.

Прозрачността е качество на публичните политики, постигано чрез формирането на устойчиво и широко споделяно разбиране за дейността на публичните институции. В този смисъл, в контекста на специфичните функции и роля на органите по отнемане, прозрачността би трябвало да бъде възприемана като предмет на допълнително и целенасочено усилие от тяхна страна. Именно чрез прозрачност и публичност може да бъде постигната разубеждаващата функция на отнемането на имущества в полза на държавата.

Почтеността е съставен показател за постигнатите равнища на добро управление. Като системен показател за цялостното действие на органите по отнемане тя отразява степента на съвпадение между законово определените правомощия, целите и подхода към защита на публичния интерес, структурата и функционалната специфика на дейността на тези органи и реалните действия на ръководството и служителите в териториалните й структури.

Почтеността като характеристика на индивидуалното поведение на всеки служител или представител в органите по отнемане може да се регулира чрез стриктното спазване на закона и етичните принципи. Почтеността е свързана с ефективното управление на конфликта на интереси, декларирането на имуществото на органите по отнемане/конфискация, както и високи етични стандарти за личен и професионален живот.

Отчетността придобива своето съществено значение по отношение на начина на изразходване на публичните средства. Основен предмет на подобен род отчетност е съответствието между формулираните цели пред една организация и реализираните публични средства за тяхното постигане. Отчетността е дължима като публично поведение на институциите и служителите в

съответните институции винаги, когато става въпрос за изразходване на публични средства и ресурси в съответствие с постигнатите цели.

Ефективността се определя от постигането на поставените цели, без оглед на изразходваните ресурси. Приоритет при оценката на ефективността има крайният резултат и сроковете за неговото постигане. Ефективността е необходима с оглед постигането на основните цели на отнемането на имущество – лишаването на извършителите на престъпления от облаги. Важен белег на ефективността е съществуването на бързи процедури по проверка и отнемане на имущество (както в досъдебната, така и в съдебната фаза).

В това отношение отнемането, което не се основава на осъдителна присъда, показва известни предимства в сравнение с конфискацията, която е основана на присъда. Основният аргумент е, че отнемането на незаконно имущество не е зависимо от изхода на наказателния процес или от доказването на вина. В този случай процедурата по отнемане също се развива пред граждански съд, но може да започне незабавно след приключване на проверката на имуществото на обвиняемото лице и евентуалното установяване на несъответствие.

#### ▪ Механизми за контрол върху дейността на органите за конфискация/отнемане

Много важна характеристика на добре функциониращия модел за отнемане/конфискация е функционирането на независими институции с добра репутация. От своя страна, укрепването на националните служби и засилването на техните правомощия по отнемане на престъпно/незаконно придобитото имущество, следва да е съпроводено с установяване на правни гаранции за прозрачно, почтено и ефективно осъществяване на тези правомощия. То предполага и създаване на адекватни механизми за контрол върху дейността им.

Тези институции следва да бъдат обект на институционален и граждански контрол. В зависимост от спецификите на националната правна рамка, националните модели за институционален контрол могат да включват контрол от страна на Парламента или на Президента. Не по-малко важно е да има ефективни механизми за граждански контрол върху тяхната дейност. Като носители на сериозни правомощия органите по отнемане следва да бъдат отчетни. Това включва изработването на годишни публични отчети за дейността им, публични дебати по представените доклади, пресконференции с информация за стойността на отнетото имущество, както и наблюдение на управлението и използването на отнетите активи.

Съдебният контрол върху актовете на тези институции също е част от контрола върху тяхната работа.

▪ **Конфискацията/отнемането на имущество винаги следва да става въз основа на съдебно решение**

В това отношение отнемането не следва да се ограничава само в рамките на наказателно производство и да протича на основата на осъдителна присъда, но да се прилага и в гражданското производство, без да е необходимо доказване на извършването на конкретно престъпление, в случаите на значително несъответствие между придобитото имущество и законните доходи на даденото лице.

Такъв подход би улеснил взаимното признаване на решения за обезпечаване и отнемане на престъпно/незаконно придобитото имущество между държави-членки, които са установили в националното си законодателство подобна процедура. Съдебните процедури следва да бъдат подчинени на най-високите стандарти за прозрачност, публичност, справедлив процес и защита на човешките права. Следва да бъдат предвидени специални процедури, с които да се избягва прекомерната продължителност на съдебния процес, да е налице превенция на конфликта на интереси, както и да се прилагат най-високите етични стандарти.

▪ **Стандарти, осигуряващи защита на човешките права при процедурата по конфискация/отнемане чрез съдебен контрол и адекватни и ефективни правни средства за съдебна защита**

Установяването на такива стандарти е задължително поради това, че човешките права могат да бъдат сериозно нарушени по време на процедури по отнемане или конфискация на имущество. Сред най-важните гаранции са правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес; уведомяване по най-бърз начин на засегнатото лице за решението за обезпечаване на имуществото; възможност за оспорване на това решение пред съд; незабавното връщане на обезпечено имущество, което впоследствие не е конфискувано; мотивиране на всяко решение за конфискация на имущество, съобщаването му на засегнатото лице и възможност за оспорването му пред съд; правото на достъп до адвокат в производството по конфискация; ефективна възможност за засегнатото лице, в случаите на неоснована на присъда конфискация, да оспори фактите и обстоятелствата, въз основа на които имуществото се разглежда като придобито чрез престъпно поведение; мерки, които да гарантират, че конфискацията не е пречка пострадалите от престъпление лица да търсят обезщетение.

Наред с това, защитата на човешките права следва да се разпростира и по отношение на третите лица в производството по конфискация/отнемане, включително при отнемане на незаконно придобитото имущество без влязла в сила присъда.

▪ **Адекватни механизми за управление на обезпеченото и впоследствие конфискувано/отнето имущество, с оглед повторното му използване в обществен интерес, включително за социални нужди**

Европейският стандарт по отношение на управлението на отнети имущества е ясно заявен в Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и Съвета от 3 април 2014 г. По отношение на управлението на обезпечено имущество Директивата предвижда създаването на централизираните служби, комплекс от специализирани служби или други механизми от държавите-членки, чрез които да се гарантира адекватното му управление, включително неговата продажба или прехвърляне при необходимост. Що се отнася до управлението на вече конфискувано имущество акцентът е поставен върху повторното му използване в обществен интерес или за социални цели.

Установява се задължение за държавите-членки редовно да събират, по възможност на централно ниво, и да изпращат на Комисията пълни статистически данни относно броя на изпълнените решения за обезпечаване и конфискация, предполагаемата стойност на обезпеченото имущество към момента на обезпечаването му, предполагаемата стойност на възстановеното имущество към момента на конфискацията.

Чрез подобни мерки, от една страна, ще се улесни бъдещата конфискация на обезпечено имущество, тъй като до голяма степен ще се предотврати неговото разпиляване или унищожаване. От друга страна, ще се намалят рисковете, които съществуват (в случаите на продажба) подобно имущество отново да бъде придобито и употребено за престъпни цели.

В това отношение важно значение имат националните публични електронни регистри за отнето имущество. Подобен регистър може да бъде създаден и на ниво ЕС.

Важно е да се установи кой е най-подходящият модел за управление на имущество, отнето в полза на държавата. Функциите по управление следва да бъдат възложени на една институция, която да се отличава с прозрачност, почтеност, отчетност и ефективност в работата си. Процедурите следва да бъдат създадени, че да не допускат конфискуването/отнето имущество да се върне в ръцете на извършителя на



престъпленията, от когото то е придобито. Накрая, но не на последно място, ефективното управление на имущество на национално ниво следва да се основава на принципа „по-малко разходи – по-добро използване“.

▪ **Повишаване на информираността в обществото за отнетите в полза на държавата имущества и въвеждане на задължителни стандарти за осигуряване на прозрачност (например публичен регистър на конфискуваното имущество; стратегия за работа с обществеността)**

С фокусиране на общественото внимание към предприятиите от държавите-членки мерки във връзка с управлението на отнетото имущество, те стават видими за хората. По този начин се засилва превантивното им въздействие, като се акцентира върху факта, че имущество, придобито от престъпна/незаконна дейност, винаги ще бъде отнето в полза на държавата. По този начин се показва, че от престъпления не се печели, че „престъпността не си струва“.

Видимостта е средство, което осигурява прозрачност в дейността на държавните органи и което осигурява възможност за граждански контрол. В това отношение, например, видимостта е свързана със създаването и поддържането във всяка държава-членка на ЕС на публичен електронен регистър с информация за отнетото в полза на държавата имущество.

Другата страна на видимостта е свързана с необходимостта да се покаже, че държавата доминира над извършителите на тежки престъпления и над нарушителите на закона. Тази видимост е важна, за да осигури превантивния и разубеждаващ ефект на отнемането на имущество и да демотивира извършителите на престъпления да търсят икономическа изгода от престъпните си деяния. В това отношение конфискуваните имущества, особено сгради и автомобили, следва да бъдат обозначени по такъв начин, че да оповестяват факта на отнемането им в полза на държавата. Това може да стане чрез специални стикери или чрез обявяване на пресконференции, в които се дава публичност на факта на тяхното отнемане.

▪ **Общи високи стандарти за междуинституционално и междудържавно сътрудничество на ниво ЕС**

Междуинституционалното сътрудничество е ключово за ефективното отнемане на престъпно/незаконно имущество в полза на държавата. То изисква общи и, в повечето случаи, спешни действия от страна на органите по отнемане, особено що се отнася до

установяването и обезпечаването на незаконно или престъпно имущество. В тези случаи държавата следва да бъде по-бърза от собствениците на това имущество, а бавните действия обричат на неуспех цялата процедура по отнемане или конфискация. Важно значение в това отношение има достъпът до различните бази данни с имущества или активи, бързият обмен на информация и съвременните действия за обезпечаване на установените активи.

Междудържавното сътрудничество също има решаващо значение, особено за държавите-членки на ЕС, когато се отнася до имущества, намиращи се на територията на друга държава-член. Взаимното признаване на актове за налагане на обезпечения и на съдебни актове за отнемане на имущество имат особено важно значение.

Някои от тези въпроси са разрешени на ниво ЕС за държавите, които прилагат модела на отнемането, основано на осъдителна присъда, но остават нерешени, що се отнася до отнемането на незаконно имущество, неосновано на присъда.





## ПРИЛОЖЕНИЯ



## В ПРИЛОЖЕНИЯТА

са представени пълните анализи, изготвени в процеса на наблюдение на конкретни казуси за отнемане и управление на имущество в България, Италия и Румъния. Наблюдението на дела за отнемане на имущество се проведе по единна методика – част от общата методологията за независим граждански мониторинг на процедурите по отнемане на незаконно имущество в трите държави.

Първоначално експертите във всяка държава, имаха за задача да анализират един приключил казус по отнемане на имущество във всеки от етапите на процедурата<sup>65</sup> и 3-5 висящи дела, които да допринесат за повече обективност при оценката на дейността на институциите в отделните етапи.

На практика обаче, поради различни причини (липса на приключило дело по новия закон за отнемане на имущество в България; липса на достъп до информация по дела за конфискация на имущество в Румъния), бяха анализирани казуси, информацията по които беше достъпна за наблюдателите.

Целта на експертите бе, чрез анализа на конкретни казуси, да се установи степента на прозрачност, почтеност, отчетност и ефективност при прилагането на законовите регулации във всеки от етапите на процедурата по отнемане, както и да се открият добрите практики и недостатъците на националните подходи. Особено внимание беше обърнато на наличието и спазването на нормите, свързани с управлението на конфликта на интереси, както и на степента на дискреция на всеки орган при упражняване на неговите правомощията в процедурата за отнемане на имущество.

Резултатите от представените тук анализи послужиха за изработването на препоръки за усъвършенстване на националните модели, с оглед повишаването на прозрачността, отчетността, ефективността и почтеността при процедурите по конфискация на незаконно и престъпно имущество, а също така и за предложения в настоящата публикация "идеален национален модел", включващ минимални общи стандарти за отнемане на имущество в Европа.

Данните и информацията, представени в анализите, са актуални към момента на изготвяне на съответния доклад.

<sup>65</sup> (1) Установяване на имущество; (2) обезпечаване и съхранение; (3) съдебен процес за отнемане; (4) изпълнение на решението на съда за отнемане – фактическа конфискация и (5) управление и разпореждане с отнетото имущество.



## ПРИЛОЖЕНИЕ 1. АНАЛИЗ НА КАЗУСА „БРАТЯ ГАЛЕВИ“, БЪЛГАРИЯ

СЕПТЕМВРИ 2014 г.

Пламен Галев и Ангел Христов са емблематични фигури от българския ъндърграунд, които съсредоточават върху себе си огромен обществен интерес. Още от средата на 90-те години на миналия век те са символ на безпомощността на българската държава и нейните институции да се справят с предизвикателствата на организираната престъпност. Личният профил на тези хора, тяхната история, неприкритите им връзки с подземния, но и с политическия свят, демонстрацията на несметни богатства и власт, и не на последно място, мистериозното им изчезване, превърнаха Галев и Христов в градска легенда, в която престъпниците са силните и можещите, а институциите са в далеч по-неизгодна позиция. Целта на проучването е да установи доколко процедурата по „гражданска конфискация“ на имуществото на тези лица допринася за разрушаването на легендата „Галеви“.

Кои са Пламен Галев и Ангел Христов? Обществено известни като „Братя Галеви“, те нямат никаква роднинска връзка. Съдбите им са преплитат в казармата, след което са неразделни. До изчезването им през 2012 г. са регистрирани на един и същ адрес. Заедно постъпват в структурите на Министерството на вътрешните работи, като през 90-те работят в най-елитните служби като Специализирания отряд за борба с тероризма и Националната служба за борба с организираната престъпност. Напускат системата през 1998 г. и основават множество фирми.

За няколко години братя Галеви осъществяват пълен контрол над Дупница, град на около 60 км югозападно от София с около 40 000 жители. Основната им дейност е рекет. Година и половина след изчезването им, бившият кмет на града Пламен Соколов разказва, че там Галеви били установили такса „спокойствие“, която всеки трябвало да плаща, за да развива какъвто и да е бизнес. С течение на времето овладяна е и местната власт. Публична тайна е, че Галеви са контролирали общинското управление. Техни фирми са охранявали общинските сгради и са печелили всички обществени поръчки в околността. И до ден днешен в града със страхопочитание се ползват хора от обкръжението на Галеви. Длъжности като „бившия телохранител“ или „бившия шофьор“ на братята редовно се споменават в криминалните хроники и всяват страх. Хората от Дупница вярват, че и сега Галеви, от неизвестното си местонахождение имат възможност да награждават или наказват.

През 2009 г. братя Галеви са впускат в политиката, като се кандидатира за депутати. Те се възползват от нововъведената и впоследствие отменена възможност за издигане на непартийни, мажоритарно избирани кандидати за народни представители. По това време те са в ареста по обвиненията, за които по-късно са осъдени. Всъщност става дума за опит за бягство от правосъдие, като се злоупотреби с имунитета, с който се ползват кандидат-депутатите по време на кампанията. Но връзките на братята с политически

дейци датират отпреди това. През 2008 г. силен обществен отзвук предизвика разкритието за среща на тогавашния министър на вътрешните работи Румен Петков с братя Галеви. Впоследствие заради този скандал министърът подава оставка.

В началото на 2009 г. Галев и Христов са привлечени като обвиняеми по обвинения за създаване на организирана престъпна група, извършваща рекет и други престъпления. С присъда № 23 от 4 ноември 2010 г. Кюстендилският окръжен съд признава Пламен Галев и Ангел Христов за НЕВИНОВНИ по повдигнатите обвинения. С присъда № 24 от 6 юли 2011 г. Софийският апелативен съд отменя това решение и признава двамата за ВИНОВНИ, като Пламен Галев е осъден на седем години лишаване от свобода, глоба в размер на 10 000 лв. и конфискация на 1/3 идеална част от имуществото му. Ангел Христов е осъден на пет години лишаване от свобода, глоба в размер на 7 000 лв. и конфискация на 1/4 от имуществото му. Присъдите са потвърдени от Върховния касационен съд и влизат в сила от 3 май 2012 г. Те, обаче, така и не се изпълняват след като Галев и Христов успяват да избягат от правосъдието и са в неизвестност до момента.

Дългата семейна сага, завършила без реалното прилагане на наказание за общоизвестните действия на „дупнишките братя“, подкопа и без това сериозно разклатеното доверие в способностите на българската правораздавателна система. Именно затова тук конфискацията на имуществото се явява в крайна сметка единствената и последна възможност да се възстанови поне малко усещането за справедливост.

## ЕТАПИ НА НАБЛЮДЕНИЕ

### *1. Установяване на незаконното имущество*

Правните основания за започване на проверка на незаконно имущество се съдържат в приложимия към разглеждания казус Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност, отменен през 2012 г. Съгласно чл. 4, по реда на този закон се отнема имущество, придобито през проверявания период от лица, за които е установено, че са налице основанията по чл. 3 (започнало наказателно преследване за изрично посочени в закона престъпления по НК), и в конкретния случай може да се направи основателно предположение, че придобитото е свързано с престъпната дейност на лицата, доколкото не е установен законен източник. Когато такова имущество е прехвърлено на трето добросъвестно лице по възмезден начин, като е заплатена изцяло действителната стойност на придобитото, на отнемане подлежи само полученото от проверяваното лице.

На отнемане в полза на държавата подлежи и придобитото от престъпна дейност имущество, което е включено в имуществото на юридическо лице, контролирано от проверяваното лице самостоятелно или съвместно с друго физическо или юридическо лице. Имуществото се отнема и в случаите на правоприемство на съответното юридическо лице (чл. 6 от закона). Отнема се в полза на държавата и имущество, придобито от престъпна дейност, което е съпругеска имуществена общност, когато се установи липсата на принос на другия съпруг за придобиването му (чл. 10). В тази връзка законът съдържа и оборима презумпция, според която се приема за придобито за сметка на проверяваното лице до доказване на противното имущество, което неговият съпруг и ненавършилите пълнолетие деца са придобили от трети лица на свое име, когато придобитото със значителна стойност надхвърля доходите на тези лица през проверявания период и не може да се установи друг източник на средствата (чл. 9).

Предвижда се и недействителност по отношение на държавата на сделките, извършени с имущество, придобито от престъпна дейност при наличието на предпоставките по чл. 7 – когато те са: 1) безвъзмездни сделки с трети физически или юридически лица или 2) възмездни сделки с трети лица, ако те са знаели, че имуществото е придобито от престъпна дейност, или са придобили имуществото за неговото укриване, или за прикриване на незаконния му произход или на действителните права, свързани с това имущество. На това основание даденото по тези сделки също подлежи на отнемане.

В конкретния казус производството за установяване на имущество, придобито от престъпна дейност спрямо Пламен Галев и Ангел Христов започва на 27 януари 2009 г. Органите на КОНПИ, непосредствено натоварени с проверката по компетентност, са инспекторите от териториалното звено на Комисията в Благоевград. По силата на действащия към времето на започване на процедурата закон, проверката на имуществото на лицата от страна на Комисията следва да продължи най-много десет месеца, като може еднократно да бъде продължавана с още три месеца (чл. 15).

В разглеждания случай, инспекторите са извършили проверката в по-кратък от указания срок. Те са били уведомени на 27 януари 2009 г., а на 25 юни 2009 г. Комисията вече приема доклада им и претендира обезпечения. Това значи, че работата по установяване на имуществото е отнела по-малко от пет месеца, вместо възможните по закон тринадесет. Основната причина за това може да бъде единствено желанието, тази проверка да даде бързо резултат с оглед на засиленото обществено



внимание по случая. В работата си инспекторите на КОНПИ зависят изключително от други държавни органи, които следва да им предоставят информация, засягаща семейното, имотното и финансовото състояние на обследваните лица. Самите инспектори нямат никаква възможност да ускорят процеса за предоставяне на информацията. Бързото изпълнение на исканията на инспекторите е заложено като принцип в съвместните инструкции на Комисията с други органи, но прегледът на делата показва, че когато има проверка по знакови дела, проверките са по-бързи. Това е така, защото обществото, най-вече чрез медиите, извършва своеобразен натиск върху ръководството на Комисията и нейния председател, заради което той приоритетно насочва усилията на инспекторите към конкретната преписка и използва авторитета си, за да осигури бързото предаване на нужната на подчинените му информация от страна на други органи. Това е, което се е случило и с проверката по имуществото на „Братя Галеви“.

След извършването на проверката инспекторите предоставят подробен доклад за резултатите от нея на петчленния колегиален орган, който единствен е упълномощен да взема решение за по-нататъшни действия. Това решение обаче не е дискреционно и Комисията всъщност е длъжна да вземе решение за обезпечаване и впоследствие за отнемане на имуществото, ако проверката установи значително несъответствие между законните приходи и направените разходи на лицата за определен период от време. По силата на релевантния към случая Закон за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност, значителното несъответствие е определено на 60 000 лв., които съдебната практика приравнява на 400 минимални работни заплати.

В конкретния казус общата стойност на установеното имущество, за което Комисията счита, че е придобито от престъпната дейност на Пламен Галев и Ангел Христов е 4 247 789,12 лв. То е много разнородно по своя характер и включва дружествени дялове, суми по банкови сметки, огнестрелни оръжия, недвижими имоти, леки автомобили и мотоциклети. По отношение на стойността на недвижимите имоти и автомобилите, Комисията се е обръщала към независими оценители, притежаващи специфична сертифицирана компетентност в областта на оценяване на недвижими имоти. За някои недвижими и движими вещи в мотивираното си искане за отнемане, Комисията се е обръщала към съда с молба да назначи съдебна експертиза, която да изготви оценки по метода на пазарната стойност. От работата на инспекторите е видно, че за проверявания период разходите на Пламен Галев надвишават законните му приходи с 6 443,08 минимални работни заплати. По отношение на Ангел Христов разликата е от 1 193,73 минимални

работни заплати. На това основание на 25 септември 2009 г. Комисията взема решение за внасяне на искане в компетентния Кюстендилски окръжен съд за налагане на обезпечителни мерки върху идентифицираното от инспекторите незаконно придобито имущество. По този начин и на централно ниво се потвърждават резултатите от проверката на имуществото на „братя Галеви“, извършена от инспекторите от териториалното звено на Комисията в Благоевград.

Като гаранция за обективността на проверката и безпристрастността на органите на Комисията, Законът за отнемане на имущество, придобито от престъпна дейност (отм.) забранява на членовете на Комисията: 1) да упражняват търговска дейност или да са неограничено отговорни съдружници, управители или да участват в надзорни, управителни или контролни органи на търговски дружества, кооперации, държавни предприятия или юридически лица с нестопанска цел; 2) да получават възнаграждения за извършване на дейности по договор или по служебно правоотношение с държавни или обществени организации, търговски дружества, кооперации или юридически лица с нестопанска цел, физически лица или еднолични търговци, с изключение на научна и преподавателска дейност или за упражняване на авторски права (чл. 12, ал. 6). Нещо повече. По силата на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси членовете на Комисията, в качеството си на ръководители на бюджетна организация, създадена със закон, са длъжни да декларират наличието на несъвместимост или частен интерес.

Чрез Правилника за устройството и дейността на Комисията е създадено звено Инспекторат. Такъв орган с идентични правомощия съществуваше и по силата на предишен вътрешноведомствен акт, издаден на основание стария закон за отнемане. Една от дейностите на Инспектората е именно да „осъществява контрол и извършва проверки за установяване конфликт на интереси по реда, определен в Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси“. **В обследвания случай не е повдиган въпросът за евентуален конфликт на интереси на инспектори или ръководители на Комисията.** Не е налице никаква индикация за наличието на такъв и не е имало съмнения по този повод нито в рамките на процеса, нито в медиите. Няма информация и за конкретни действия в подобна посока на Инспектората по този случай.

Основната част от това изследване се основава на информация, предоставена от КОНПИ, в това число: съдебни актове, протоколи от съдебни заседания, мотивираното искане за отнемане от страна.

Използвани са и медийни информации, както и публично достъпни съдебни решения.

Резултатите от проверката на КОНПИ са оспорени пред съда. Предстои решение по същество.

### **Обща оценка на този стадий**

Процедурата по установяване на имуществото е проведена бързо и ефективно. Установени са огромен брой обекти, автомобили, предмети. Идентифицирани са множество свързани лица, в това число офшорни дружества. От писмените отговори на инспекторите, направени във връзка с последващи възражения, е видно, че те са подготвени и информирани, а също и че са убедени в правотата си както от фактическа, така и от правна гледна точка. Няма нито един елемент по случая, който да ни навежда на съмнения относно почтеността на инспекторите и Комисията в разглеждания случай.

Колкото до ефикасността, надали някой може да бъде убеден, че Комисията е установила изцяло имуществото на „братя“ Галеви. Самото им изчезване води до друго заключение. Смело може да се твърди, обаче, че това е институцията, която ако успее да доведе работата си успешно до край ще бъде тази, която им е нанесла най-голяма вреда.

По отношение на прозрачността, следва да кажем, че по Закон проверката на имуществото е тайна и резултатите от нея не бива да стават обществено достояние преди налагането на съответните обезпечителни мерки.

### **2. Обезпечаване на имуществото**

Инициативата с оглед обезпечаване на имуществото принадлежи на Комисията, която отправя мотивирано искане до компетентния окръжен съд. Съдът се произнася в деня на постъпване на искането с определение, с което допуска или отказва налагането на обезпечителната мярка. Определението, с което се допуска обезпечението, подлежи на незабавно изпълнение.

Както вече беше посочено по-горе, проверката на имуществото на „братя Галеви“ установява значително несъответствие между законните проходи и направените разходи на тези лица за проверявания период. На това основание на 25 юни 2009 г. Комисията взема решение за внасяне на искане в Окръжен съд – Кюстендил за налагане на обезпечителни мерки върху идентифицираното от инспекторите незаконно придобито имущество. Такова искане е внесено на 26 юни 2009 г., и с определение от същата дата съдът допуска обезпечение по него чрез налагане на съответните обезпечителни мерки.

В разглеждания случай стриктно са спазени законовите изисквания, които задължават съда да се произнесе незабавно по молбата на КОНПИ. 100% от имуществото, установено в рамките на проверката на Комисията е на практика обезпечено.

Множество са оспорванията още на този стадий от процедурата. Интересното е, че най-сериозни са възраженията на юридически лица, за които Комисията е преценила, че са „контролирани“ от Галев и Христов и които твърдят, че това не е така. Емблематичен пример е възражението на „Макса Лимитид“ – дружество регистрирано на Британските вирджински острови с предствител трето лице. Дружеството оспорва обезпечението, твърдейки че дейността му е по съществото си отделна от тази на ответниците в производството по отнемане и че при всеки случай то може да докаже законния първоизточник на средствата, с които е закупила обезпечените имущества. Вторият въпрос е по същество и съдът не е намерил за нужно да се произнася по него в рамките на обезпечителното производство. Колкото до първия въпрос, съдът явно е приел многократно изявените доводи на инспекторите на КОНПИ, според които дружеството се използва за прикриване на действителни права, а именно правото на собственост на Пламен Галев и Ангел Христов. Комисията подкрепя това си твърдение с обстойно изследване на сделките, сключвани от дружествата и на всички преки и косвени връзки, които те имат с ответниците. Установено е, че въпреки че са собственост на въпросното дружество, процесните имоти се обитават, ползват, владеят и стопанисват от Галев, Христов и техните семейства; че при извършването строителство, двамата са извършвали всички действия, свързвани с контрол, издаване на нужни книжа и т. н.; че са извършвани сделки, при които дружеството е регистрирало многомилionни загуби и които не могат да намерят логично пазарно обяснение; че представителят на това дружество е счетоводител във фирми, контролирани от Галев и Христов, и още други непреки доказателства, че дружеството „Макса Лимитид“ е параван за собствеността на ответниците.

Това, че съдът е приел тези доводи и действително е обезпечил имущество, собственост на офшорни фирми, показва потенциала на Закона за отнемане в тази област. Използваните в случая „Галеви“ разпоредби, са пренесени и в новия закон и можем да очакваме той да се превърне в основен инструмент в борбата срещу укриването на престъпно имущество чрез фирми, регистрирани на офшорни територии. Но за да стане това е необходимо и съответното решение по отнемане, когато и съдът реално ще се произнесе по отношение на повдигнатите въпроси. На етап обезпечение искът на Комисията е оценен

само като „вероятно основателен“. При всеки случай, ефективността на КОНПИ и на закона по повод обезпеченията, в това число на имуществото на фирми и трети лица, се констатира много ясно в случая „Галеви“.

Що се отнася до управлението на обезпеченото имущество, действащият Закон за отнемане съдържа изрични разпоредби в тази насока. Приложим е общият принцип, заложен в Гражданския процесуален кодекс, а именно – имуществото, върху което е наложено обезпечение, да се остави за пазене на проверяваното лице или на лицето, което държи имуществото към момента на налагане на обезпечителните мерки. Предвидена е и възможност, по искане на Комисията, съдът да назначи за пазач на това имущество друго лице срещу възнаграждение (чл. 81). Освен типичното задължение – за опазването на имуществото с грижата на добрия стопанин и отчитането на приходите и разходите по него, законът задължава лицето, на което е поверено опазването на обезпеченото имущество, да уведомява Комисията за всички повреди, действия по прехвърляне на трети лица, производства, засягащи това имущество, както и да осигурява достъп на органите на Комисията за проверка на неговото състояние. Разходите, свързани със съхранението и поддържането на обезпеченото имущество, се заплащат от КОНПИ (чл. 82).

С цел осигуряване на публичност и като гаранция за ефективност в работата на Комисията в тази фаза, се предвижда различните обстоятелства, свързани с обезпеченото имущество да се вписват в регистър, воден от Комисията. В него се съдържа информация за лицето, срещу което е образувано производството; имуществото, върху което е наложено обезпечение; данни за собственика и за лицето, което държи имуществото към момента на налагане на обезпечението, както и за пазача на съответното имущество; други данни, които са необходими за индивидуализация на имуществото, върху което е наложено обезпечение. Съгласно закона, всяко разпореждане с такива имоти или обременяването им с тежести, или поемането на каквито и да е задължения от страна на проверяваното лице, които биха довели до затруднения за удовлетворяването на правата по съдебното решение за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество, е недействително/ няма действие по отношение на държавата (чл. 86).

Данните, събирани в споменатия по-горе регистър, са и добра основа за оценка на работата на Комисията на този етап от производството по Закона за отнемане. Наличните статистически данни, които позволяват да се анализира нейната дейност, не само в стадий обезпечаване на имуществото, но и

в останалите стадии от процедурата, се събират от различни държавни органи. Те не са достатъчни, за да се направят реални и в достатъчна степен обективни изводи за работата на Комисията в различните етапи на производството по установяване, обезпечаване, отнемане и управление на обезпеченото и отнето незаконно придобито имущество.

Отмененият Закон за отнемане, релевантен към разглеждания казус, не съдържа подобни изрични разпоредби, регулиращи дейността по управлението на обезпечено имущество, което прави приложими в случая общите правила на Гражданския процесуален кодекс.

### **Обща оценка на този стадий**

Обезпеченията, наложени в изпълнение на Закона за отнемане са без съмнение едни от най-категоричните действия на държавата по отношение на Галев и Христов. Надали може да се твърди, че КОНПИ е успяла да стигне до всичко, което „дупнишките братя“ притежават, но въпреки това, успехът ѝ не бива да бъде омаловажаван, тъй като това е единствената институция, която може да се добере до добре прикриваното престъпно имущество. Под запор или възбрана са собственици не само на Галев и Христов, но и на свързани с тях физически и юридически лица. Ограничения са наложени и върху имоти, обект на сделки, за които Комисията претендира, че са недействителни. Всичко това показва големия капацитет на този Закон и на органа по прилагането му спрямо конфискацията на имущество в рамките на наказателното производство, където обект на претенции от страна на държавата биха могли да бъдат насочени единствено към това, което официално е собственост на Галев и Христов, и така огромна част от тяхното имущество практически да се окаже недосегаема. Разбира се, всичко това следва да бъде потвърдено в следващата фаза на процедурата, а именно – тази на отнемането.

Само по себе си обаче бързото обезпечение на значително по размера и стойността си имущество представлява успех за Комисията, тъй като без него по-нататъшната ѝ работа напълно би се обезсмислила.

### **3. Съдебен процес за отнемане на незаконно имущество**

Съгласно приложимия към този казус Закон за отнемане на престъпно имущество (отм.), съдебният процес за отнемане на незаконно имущество започва след влизане в сила на осъдителна присъда по наказателното производство, водено срещу проверяваните лица. Инициативата и в тази фаза е на Комисията, която внася мотивирано искане за

отнемане в полза на държавата на имуществото, придобито от престъпна дейност, в окръжния съд по постоянния адрес на лицето, съответно по седалището на юридическото лице. Когато в имуществото са включени движими вещи и недвижим имот, искането се внася в окръжния съд по местонахождението на недвижимия имот (чл. 28, ал. 1). Съдът образува делото и обнародва обявление в Държавен вестник, в което посочва датата на първото заседание, която не може да е по-рано от три месеца от обнародването на обявлението.

При разглеждания казус, Комисията е уведомена за влязлата в сила осъдителна присъда срещу „братя Галеви“ на 10 май 2012 г. Поради необходимостта от извършването на нова проверка на тези лица и свързаните с тях дружества, с оглед на факта, че са изминали три години от предишната проверка на имуществото им, извършена през 2009 г., по искане на Комисията е удължен срокът за внасяне на иска за отнемане на незаконно имущество.

На 14 август 2012 г. Комисията внася в компетентния Кюстендилски окръжен съд мотивирано искане за отнемане на имущество на стойност 4 250 189, 12 лв. Ответници по делото са Пламен Галев, Ангел Христов, техните съпруги – Емилия Галева и Радмила Христова, както и три търговски офшорни дружества – „Ем Пи Ви Трейдинг Лимитид“, „Пи Ей Джи Норд Адамс Лимитид“ и „Макса Лимитид“. С Определение от 26 септември 2012 г. ОС - Кюстендил насрочва първото по делото съдебно заседание за 6 февруари 2013 г. и указва обнародването на обявление за това в Държавен вестник.

Тъй като преди първото заседание, ответниците Пламен Галев, Ангел Христов и техните съпруги – Емилия Галева и Радмила Христова, са редовно призовани, но не са намерени на посочените по делото адреси, в съответствие с правилото на чл. 47, ал. 6 ГПК, Кюстендилският окръжен съд назначава особени представители на всеки един от тях, на разноски на Комисията (Определение на КОС от 3 декември 2012 г.). Именно с прилагането на тази хипотеза е свързана и една от причините за отлагането на първото по делото заседание на 6 февруари 2013 г. От една страна, се установява, че не е изтекъл едномесечният срок, в който съгласно чл. 131 ГПК ответниците имат право да представят писмени отговори по внесеното искане на Комисията за отнемане на незаконно имущество. Преписите от материалите по делото са връчени на назначените особени представители на 21 януари, съответно на 28 януари 2013 г. От друга страна, предвид обемността на тези материали и фактическата и правната им сложност, както и с оглед осъществяване на адекватна защита, съдът

уважава искането на особените представители и удължава този срок с още два месеца, като насрочва следващото заседание за 29 май 2013 г.

При него представителите на Комисията мотивирано и убедително аргументират изложените в искането за отнемане твърдения за недействителност по отношение на държавата на сделките с процесното имущество, както и за наличието на основателно предположение, че това имущество, придобито от ответниците, е резултат на престъпна дейност. Съдът отхвърля направените от ответниците възражения относно недопустимост на производството и редовност на внесеното от Комисията мотивирано искане за отнемане. Ход на делото е даден и започва разглеждането му по същество.

По време на заседанието освен доказателствата и доказателствените искания, посочени в иска на Комисията – допускане на разпит на свидетели, извършване на множество съдебни експертизи (строително-оценителна, оценителна, автотехническо-оценителна, три икономически), процесуалните представители на КОНПИ правят допълнителни искания. Те оспорват по дата и съдържание представените от ответниците договори за заем и, с оглед исканията на ответниците за установяване на свързаността на Пламен Галев и Ангел Христов с трите офшорни дружества, също страни по делото, искат представянето на тези документи в оригинал, както и допускане на разпит като свидетели на чуждите граждани, представляващи процесните дружества. Искат съдът да разпорежи и личното явяване на четиримата ответници – физически лица – „братя Галеви“ и техните съпруги. Съдът уважава направените искания, като дава срок на представителите на Комисията да посочат въпросите, които следва да се зададат на ответниците-физически лица. Уважени са и възраженията на особените представители на ответниците във връзка с направените по време на заседанието нови доказателствени искания от представителите на Комисията, като съдът предоставя допълнителен едномесечен срок на ответниците да вземат становище по тях и по направените оспорвания.

По време на това заседание между представителите на Комисията и особените представители на ответниците възниква спор, произтичащ от влязлата в сила, но неприведена в изпълнение наказателна присъда спрямо „братя Галеви“. С нея те са признати за виновни и осъдени на лишаване от свобода за определен срок, както и на конфискация на 1/4, съотв. 1/3 идеални части от тяхното имущество. Въпросът, който се поставя по време на делото, е за съотношението между гражданската и наказателната конфискация, при положение, че

съгласно нормата на чл. 1, ал. 2 от ЗОПДИПД (отм.), не може да бъде предмет на отнемане по него имущество, конфискувано по други закони.

Влязлото в сила наказание конфискация на определените идеални части от имуществото на „брата Галеви“ обаче, според техните особени представители, прави нередовно мотивираното искане на Комисията за отнемането му и недопустима претенцията ѝ по отношение на тези идеални части, споменати във влязлата в сила присъда на САС. Защото тези идеални части все някога ще бъдат отнети, когато прокуратурата приведе в изпълнение присъдата. И тогава се поставя въпросът какво имущество е отнето вече по друг ред и каква останала от него част претендира за отнемане Комисията като пари, недвижими вещи, имуществени права и др. В отговор представителите на КОНПИ заявяват, че главният прокурор е поискал възобновяване на наказателното дело пред ВКС за отмяна на постановената осъдителна присъда в частта ѝ за наложената конфискация. Но производството е прекратено, като делото е върнато на ВКП с указание да бъдат посочени актуалните адреси на двете осъдени лица с оглед редовното им призоваване. Във връзка с това, наблюдаващият делото пред Кюстендилския окръжен съд прокурор прави уточнението, че „присъдата срещу Пламен Галев и Ангел Христов е влязла в сила, но не е приведена в изпълнение поради ред причини, които няма да коментирам в днешното съдебно заседание“.

Всъщност една от причините за това е посочена във внесения от Главния прокурор искане за възобновяване на наказателния процес. Според Главния прокурор, влязлата в сила присъда, в частта ѝ, с която е постановена конфискация на 1/3 част от имуществото на осъдения Пламен Галев и 1/4 част от имуществото на осъдения Ангел Христов, следва да се отмени и делото да бъде върнато за ново разглеждане, защото не са събрани доказателства за имотното състояние на подсъдимите и не е посочено какво имущество се конфискува.

В наказателното производство, освен извършеното престъпление и участието на обвиняемия в него, както и характерът и размерът на причинените с деянието вреди, подлежат на доказване и всички други обстоятелства, които имат значение за отговорността на обвиняемия, включително и относно семейното и имущественото му положение. А тежестта на доказване при делата от общ характер лежи именно върху прокурора и разследващите органи. Следователно, в техните правомощия е да събират доказателства относно притежаваните от обвиняемите лица имущества. Що се отнася конкретно до конфискацията като наказание, в свое

Постановление още от 1955 г. Пленумът на Върховния съд дава указания във връзка с тази имуществена санкция, поради възникващите в практиката затруднения при нейното налагане и изпълнение. Преди всичко, това наказание може да бъде наложено само ако в момента на постановяването на присъдата е налице известно имущество – движимо или недвижимо. Това предполага по същество да се събират доказателства за имуществото на подсъдимия преди постановяване на присъдата, при това не само от прокуратурата, но и от съдилищата.

Във връзка с налагането и изпълнението на конфискацията като наказание следва да се има предвид и разпоредбата на чл. 72 от НПК. Тя позволява в рамките на наказателното производство да се допуснат обезпечителни мерки от първоинстанционния съд по искане на прокурора. Целта е, да се обезпечи изпълнение на наказанията глоба и/или конфискация при постановяване на осъдителна присъда. И тъй като в наказателния процес прокурорът има обвинителна функция във връзка с доказване на обвинението, в неговите правомощия е да прецени дали има основания да поиска от съда да вземе мерки за обезпечаване на тези имуществени наказания, когато те са предвидени за престъплението, за което е повдигнато обвинение и когато без тях ще бъде невъзможно или затруднено бъдещото изпълнение на присъдата. Следователно в конкретния казус и прокуратурата, и съдът са разполагали с достатъчно законови способности, при това в различните фази на процеса, които да направят възможно определянето с присъдата на такова наказание – конфискация на идеални части от имуществото на двамата подсъдими. И които също така да улеснят последващото му привеждане в изпълнение.

Вярно е, че в конкретния случай по искане на Комисията Кюстендилският окръжен съд още на 26 юни 2009 г. допуска обезпечение по него чрез налагане на съответните обезпечителни мерки върху идентифицираното от инспекторите незаконно придобито имущество на „брата Галеви“. Но също така е вярно, че целта на това производство – по ЗОПДИПД (отм.) е различна от тази на производството по чл. 72 от НПК. Поради това и неговият предмет е различен. Разпоредбата на чл. 72 от НПК цели да гарантира реализирането на наказателната отговорност, която следва да бъде доказана по несъмнен и категоричен начин. Ето защо и в него е недопустимо да се обсъждат налични доказателства, които са основания за налагане на обезпечение по друг закон, какъвто е ЗОПДИПД (отм.). При всички положения пропуските в дейността на съдебните органи по конкретния случай при събирането на доказателства за установяване на притежаваното от двамата подсъдими имущество

към момента на постановяване на присъдата са спомогнали за практически невъзможното ѝ изпълнение в частта ѝ за конфискацията.

Друга причина за това неизпълнение, относима към разглеждания казус, може да се търси и в укриването на подсъдимите „братя Галеви“ от правораздавателните органи. Това попречи влязлата в сила спрямо тях осъдителна присъда да бъде изпълнена – както по отношение на наказанието лишаване от свобода, така и на наложената им конфискация на идеални части от тяхното имущество. Бягството на двамата получава толкова широк обществен отзвук, че става повод за приемане от ВКС на Тълкувателно решение № 3 от 15 ноември 2012 г. по искане на тогавашния министър на правосъдието. Въпросът, с който Върховният съд е сезиран, е дали постановяването на осъдителна присъда и налагането на ефективно наказание лишаване от свобода може да бъде отчитано от решаващия съд и да бъде основание за определяне на по-тежка мярка за неотклонение на подсъдимия, и по-специално задържането му под стража. ОСНК приема, че това е недопустимо. Определянето на по-тежка мярка е възможно само при наличието на някоя от предпоставките на чл. 66, ал. 1 от НПК, а измежду тях липсва постановяване на осъдителна присъда и налагане на ефективно лишаване от свобода.

Изложеното по-горе отново разкрива емблематичността на разглеждания случай с „братята Галеви“ и в каква степен той е показателен не само за дейността на Комисията, но и за работата на системата от органи на съдебната власт. Именно поради невъзможността да бъде реализирана в пълнота наказателната отговорност за извършените от тях престъпления, успешното приключване на производството по ЗОПДИППД (отм.) по отношение на **идентифицираното от Комисията незаконно придобито от тях имущество остава засега единственият възможен начин за постигане на справедливост и в някакъв смисъл възмездие от страна на обществото.**

Следващото по делото заседание пред Кюстендилския окръжен съд е на 12 септември 2013 г. По време на това трето заседание обаче ход на процеса не е даден, поради смъртта на назначения особен представител на един от ответниците – Радмила Христова, съпруга на Ангел Христов. За нов представител е определен друг адвокат от Кюстендилската адвокатска колегия и делото е отложено за 4 октомври 2013 г.

И при четвъртото заседание по делото не се пристъпва към разглеждането му по същество. Причина за това е молбата на новоназначения особен представител на ответницата Радмила

Христова за допълнително време, необходимо му да се запознае с всички материали по делото. Предвид сложността и обема им, както и с цел осигуряване на ефективна и адекватна защита, съдът уважава искането и насрочва следващото съдебно заседание за 4 декември 2013 г.

На тази дата, обаче, разглеждането на делото е спряно. Този път повод за молбата на единия от ответниците в тази насока става наличието на образувано на 18 септември 2013 г. тълкувателно дело във Върховния касационен съд. Последното е по искане на националния омбудсман за приемане на тълкувателно решение по следните въпроси:

**(1) Необходимо ли е да съществува връзка между конкретната престъпна дейност по чл. 3 от Закона за отнемане (отм.), времето на нейното осъществяване и придобитото имущество, за да се постанови отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност по реда на ЗОПДИППД (отм.)?**

**(2) Достатъчно основание ли е да не е установен законен източник на доходите за придобиване на имуществото през проверявания период по реда на ЗОПДИППД (отм.), за да е налице основателно предположение, че имуществото е придобито от престъпна дейност?**

Кюстендилският окръжен съд приема, че въпросът по тълкувателното дело е преюдициален при разглеждането на конкретното дело срещу „братя Галеви“, доколкото обосновава събирането на доказателства, разпределение на доказателствената тежест и произнасяне на правилно решение. Поради това, с определение спира делото до приемането на тълкувателния акт.

Такъв е налице на 30 юни 2014 г. Според тълкуването, изразено от ОСГК на ВКС, е необходимо да има връзка (пряка или косвена) между престъпната дейност по чл. 3, ал. 1 ЗОПДИППД (отм.) и придобиването на имуществото. Достатъчно е, връзката да може обосновано да се предположи логически, с оглед обстоятелствата по делото, както и да не е установен законен източник в придобиването на имуществото, за да бъде то отнето по реда на чл. 28 ЗОПДИППД (отм.). Конкретната престъпна дейност и обстоятелствата, от които се прави предположението за връзката с придобиването на имуществото, са тези, които определят релевантния период във всеки конкретен случай, който трябва да е в рамките на чл. 11 ЗОПДИППД (отм.).

След произнасянето на Върховния съд, делото е възобновено, но отново не тръгва по същество. На заседанието от 15 юли 2014 г. не се явява

особеният представител на Радмила Христова, поради влошено здравословно състояние. Съдът не дава ход на делото поради необходимостта от осъществяване на адекватна защита на съответната страна. Но, доколкото същият особен представител става причина за трето отлагане на процеса, съдът го заличава като такъв и разпорежда на Кюстендилската адвокатска колегия да определи друг особен представител. Следващото заседание е насрочено за 15 септември 2014 г.

**Общата оценка на този стадий** е невъзможна към момента, тъй като делото не е приключило. Всъщност, тази оценка ще бъде дадена от съда, който ще прецени основателни ли са претенциите на КОНПИ. **Но още тук обаче, се налага да отбележим слабото сътрудничество между органите на Комисията и Прокуратурата, което ясно си проличава в съдебната фаза на производството.**

По-тясно и резултатно сътрудничество между Комисията и Прокуратурата, особено в случаите на повдигнато обвинение за престъпление, за което се предвижда наказание конфискация. По този начин ще се подпомогне прокуратурата в дейността ѝ по изясняване на обстоятелствата, свързани с имущественото състояние на обвиняемото лице. А това, от своя страна, би създавало и повече гаранции за реализиране на наказателната отговорност при последващо постановяване на осъдителна присъда с наложено наказание конфискация. Това с пълна сила важи и за сътрудничеството между тях при обезпечаване на имуществото, защото съгласно съвместната инструкция прокурорът следва да представи на Комисията информация за поискано от него и допуснато от съда обезпечение на имуществото на обвиняемия по реда на 72 от НПК. **Можем обаче да се надяваме, че след като Комисията и Главна прокуратура създадоха съвместни екипи за действие, сътрудничеството помежду им значително ще се подобри.**

#### **4. Управление и разпореждане с отнето имущество**

Във връзка с управлението и разпореждането на имущество, отнето с влязъл в сила акт на граждански съд, действащият Закон за отнемане, за разлика от приложимия към разглеждания казус, съдържа изрични правила. Тази дейност е поверена на колективен орган – Междуведомствен съвет за управление на отнетото имущество, с председател заместник-министъра на финансите и членове заместник-министрите на правосъдието, икономиката, енергетиката и туризма, труда и социалната политика и регионалното развитие (чл. 87).

Комисията е длъжна ежемесечно да уведомява съвета за влезлите в сила съдебни решения за отнемане на незаконно придобито имущество. Съветът предлага на Министерския съвет да предостави за управление на бюджетни организации и общини за изпълнение на техните функции отнетото по реда на закона имущество или да възложи продажбата му. Имуществото, за което е взето решение за продажба, се продава от Националната агенция за приходите по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Ако след изчерпване на способите за продажба по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс имуществото не бъде продадено, Националната агенция за приходите връща преписката в съвета за вземане на последващо решение за управление и разпореждане с имуществото. В случаите, когато имущество е предоставено за управление, съответната бюджетна организация или община възстановява на Националната агенция за приходите разходите, свързани с управлението, съхранението и организирането на продажбата на това имущество (чл. 88 - 90).

#### **ОБЩА ОЦЕНКА НА НАБЛЮДАВАНИЯ КАЗУС**

Ефективност на органите по отнемане по отнемане на имущество в контекста на наблюдавания казус: наблюдението на този казус показва в яснота цялата сложност на тази институция, нейният капацитет, но и нейните слабости. Капацитетът ѝ може да бъде отбелязан в три основни линии: (1) бърза проверка; (2) бързо обезпечение; (3) ефективно разследване на връзките с трети лица.

**Слабост се забелязва в оценъчната дейност, тъй като всички стойности, до които е стигнала, са обект на допълнителни експертизи в рамките на съдебното производство, което забавя процеса.** По много от имотите представителите на Комисията сами са поискали от съда да назначи експертиза, което е доказателство за това, че те самите не са убедени в обективността на своите оценки.

Какви последствия може да има това дело върху практиката и резултатите на процедурата по отнемане на имущество? Важността на делото е такава, че евентуален неуспех ще постави под съмнение ефективността на така наречената „гражданска конфискация“ като средство за борба с незаконното обогатяване.

#### **ПРЕПОРЪКИ**

- Трудно може да се ориентираме в това колко точно ще бъде **стойността на имуществото**, което държавата може да придобие в следствие на това производство. Сумата от над 4 милиона се оказва просто индикативна, а много от исканите имоти

са собственост на трети лица или са обременени с тежести. Това състояние възпрепятства ясната оценка на ефективността на Комисията по разбираем за обществото начин, а именно – колко ресурс е вложила държавата в тази процедура спрямо това колко имущество ще отнеме. В светлината на този казус се поставя по общия въпрос за статистическите данни, които се събират по отношение на така наречената „гражданска конфискация“. **Регистърът, поддържан в КОНПИ, явно не е достатъчен.** Ежегодните доклади, изпращани от Комисията в Народното събрание дават само обща информация и то по преценка на самата Комисия. **Може би е редно да се помисли за допълнителна роля на Националния статистически институт.** Тази институция има правомощието да събира и обобщава данни в областта на правосъдието и вътрешната сигурност, а именно статистика по различни критерии като брой осъдени лица, вид наказания, вид престъпления и др. По този модел тя може да събира данни и за реално отнетото от държавата имущество както в рамките на наказателната, така и по отношение на гражданската конфискация.

- В този случай е налице **недобра координация между органите на Комисията и участващия по делото прокурор.** Тя е особено видна в съдебната фаза, където прокурорът не успява да обясни пред съда, защо влязлата в сила присъда не е приведена в изпълнение. Впоследствие инспекторите на Комисията не могат да прецизират претенцията си какво точно имущество да бъде отнето. Това объркване е използвано от защитата и внася допълнително неяснота в изхода на процеса. **Явно е, че сътрудничеството между държавните органи не трябва да спира до установяване на имуществото и споделяне на информация, но да продължава до самия край на производството.** С други думи, когато по отношение на едни и същи лица има възможност да бъде постановена както наказателна, така и гражданска конфискация, инспектори и прокурори следва да идентифицират имуществото, което съответните институции ще отнемат. Иначе оставаме с впечатлението за припокриване на претенциите, което може да е в противоречие с принципите на правовата държава.

- В наблюдавания случай прави впечатление фактът, че е добита значителна по количество и важност информация от международен характер, включително от така наречените „офшорни“ зони. В същото време доказателствената стойност на добитата информация е под въпрос. Явно е необходимо допълнително да бъдат разпитвани свидетели от въпросните страни, което може да се окаже и невъзможно, но във всеки случай ще забави крайното решение. **Редно е да се помисли за засилване на сътрудничеството между Комисията и Министерството на правосъдието,**

**с посредничеството на което придобитата по неформален ред информация да бъде превърната в молба за правна помощ и така да може да послужи като доказателство пред българския съд.**

- В наблюдението не успяхме да изясним въпроса за това как се съхранява **обезпеченото имущество.** Това тук е от особена важност, тъй като по закон собствениците на имуществото носят отговорност за неговото съхранение, а в случая тези собственици са в неизвестност. Новият закон за отнемане на незаконно придобито имущество разписа по-подробни разпоредби по въпросите на управлението на обезпеченото и/или на отнетото имущество, но до този момент няма информация за тяхното приложение. **В наблюдавания случай се констатира пълна незаинтересованост от страна на държавата по отношение на обезпеченото имущество, което до голяма степен обезсмисля цялата процедура.**



## ПРИЛОЖЕНИЕ 2. АНАЛИЗ НА КАЗУСА „ТОШКО ПАЧЕВ“ – ОРГАНИЗАТОР НА „ЧЕРНО ТОТО“, БЪЛГАРИЯ

ЯНУАРИ 2015 г.

В България така нареченото „черно тото“ е проблем от дълги години. Залаганията и „уреждането“ на спортни състезания от всякакъв вид започва да преминава в традиция. Същевременно настройката в обществото по отношение на този вид престъпления е изключително негативна, защото при тях всеки човек се чувства излъган. Факт е, че както в момента на провеждане на полицейската акция, така и при предприемане на съответните действия от Комисията, повечето от големите медии отразяват събитието, като му отделят възможно най-голямо внимание.

В конкретния случай проверяваното лице е Тошко Пачев – 26-годишен футболист, който е създател и основен организатор на мрежа за незаконни залагания, разпростряла своята дейност на територията на някои от най-големите български градове и обхванала футболисти от различни футболни клубове в страната. Районна прокуратура – гр. Бургас е образувала наказателно дело и е повдигнала обвинение срещу Тошко Пачев на основание чл. 327, ал. 1 от НК за това, че в периода октомври 2012 г. до 13 декември 2012 г. е устройвал хазартни игри (залагания върху резултати от спортни състезания – футболни мачове) не по установения от Закона за хазарта ред, т. е. без необходимия за това лицензионен акт.

Видно е, че според повдигнатото от прокуратурата обвинение престъпната дейност е извършвана от лицето в един изключително кратък период

от време – два месеца. Обикновената житейска презумпция, обаче, навежда на мисълта, че дейността е осъществявана в един значително по-дълъг период. Аргументите в тази насока са множество. Следва да се посочи, например, че за два месеца трудно може да се изгради подобна мрежа за незаконни залагания. Също така, предвиденото в НК углавно наказание за това престъпление е лишаване от свобода до шест години и глоба до 10 000 лв. (кумулятивно). Минимален праг не е предвиден за нито едно от двете наказания. Според публикациите в медиите, още при задържането на лицето в апартамента му е намерена сумата от 10 000 лв., за които прокуратурата предполага, че представляват събрани залози. Този пример идва да покаже, че налагането на глоба дори и в максималния ѝ по закона размер не би могла действително да засегне лицето. Ако тя се съчетае с минимален размер на наказанието лишаване от свобода, то категорично следва да се приеме, че дори и кумулативното приложение на двете наказания няма да доведе до постигане целите на отговорността – превъзпитателна, предупредителна и репресивна. Репресивният елемент определено не е налице – сумата от 10 000 лв. не представлява сериозно наказание предвид възможните облаги от този тип престъпления.

Друг аргумент за подбора на конкретния казус е, че това е една от първите преписки, образувани по новия закон. Наказателното производство е образувано през декември 2012 г., уведомяването на прокуратурата до КОНПИ е от 24 април 2013 г. с

входяща дата в Комисията 30 април 2014 г. Именно по тази причина то е и едно от производствата по новия закон, по които са извършени най-много процесуални действия и съответно позволява най-пълен анализ.

## ЕТАПИ НА НАБЛЮДЕНИЕ

### 1. Установяване на незаконното имущество

Абсолютните положителни процесуални предпоставки за образуване на производство по ЗОПДНПИ са дадени от законодателя в условия на алтернативност.

Първата посочена в закона хипотеза е наличието на образувано наказателно производство по някои от конкретно посочените в разпоредбата на чл. 22 от Закона престъпления. Второто посочено в закона основание за откриване на производство по ЗОПДНПИ е установено по безспорен начин (с влязло в сила наказателно постановление) извършено от лицето административно нарушение, което е от естество да създава облага на стойност над 150 000 лв. към момента на придобиването ѝ и не може да бъде отнета по друг ред – чл. 24 ЗОПДНПИ. Характерните особености на това основание са: а) възможност да сезира Комисията има само съответният административнонаказващ орган, издал наказателното постановление; б) административното нарушение следва да е безспорно установено, което в случая става с влязло в сила наказателно постановление (тук е разликата с предходната хипотеза, при която е достатъчно повдигането на обвинение, без задължение същото да е доказано); в) нарушението трябва да е създавало възможност за реализиране на облага над определена стойност – 150 000 лв. Вижда се, че приетият от законодателя праг е значителен и в повечето случаи не може да бъде достигнат с едно единствено административно нарушение. В случая, обаче, съвкупността от административни нарушения, реализираната общо от които облага надвишава 150 000 лв., не е предвидена като основание за образуване на производството; г) последното изискване е конкретната облага да не може да бъде отнета по друг ред. Законодателят е преценил, че ако лицето е извършило едно административно нарушение, дори и с тази висока облага, не е оправдано да се задвижва тежката и скъпо струваща на данъкоплатеца машина за гражданска конфискация. Само кумулативното

наличие на всички посочени условия може да послужи като годно основание за образуване на производството по ЗОПДНПИ<sup>66</sup>.

След получаване на уведомление от компетентните органи (прокурор или административнонаказващ) съответната териториална дирекция започва проверка. Законът не е посочил началната ѝ дата, но следва да се приеме, че това е датата на входиране на уведомлението в деловодството на съответната териториална дирекция. Крайният срок за извършването ѝ е една година, като може да бъде удължен с не повече от шест месеца. В рамките на този срок компетентните органи трябва да съберат пълна информация за имуществото на лицето, обичайните и извънредните му разходи, източниците на доходи и конкретния размер на същите и всички други обстоятелства, имащи значение за случая. След приключване на проверката териториалният директор прави предложение пред Комисията в три възможни варианта – за удължаване на срока, за образуване на производството или за прекратяване на проверката, а по този начин и на самото производство. Това, което на практика следва да се установи в хода на проверката е има ли имуществото на лицето незаконен произход или не. Незаконният произход на едно имущество се презюмира, ако е налице „значително несъответствие“ между стойността на същото и приходите на лицето. Според допълнителните разпоредби на ЗОПДНПИ несъответствието е значително, ако надвишава 250 000 лв.

В ЗОПДНПИ се говори за три решения на Комисията – **за образуване** (чл. 27, ал. 4, т. 3), **за обезпечаване** (чл. 37) и **за отнемане** (чл. 61, ал. 2, т. 2). Това е остатък от стария закон, при който самата проверка не беше конкретно нормирана. Към момента решението за образуване на производство се явява излишно. КОНПИ е тълкувала закона в смисъл, че законодателят не е нормирал задължение за приемане на решение за предявяване на искане за налагане на обезпечителни мерки. По тази причина като константна практика на Комисията се оформя инкорпорирането на двете решения в един документ. Казано по друг начин, с едно решение Комисията образува производството и задължава Председателя ѝ да предяви искане за налагане на обезпечителни мерки. В конкретния случай проверката е образувана на 30 април 2013 г., а решението за обезпечаване е прието на 21 май 2014 г. **Видно е, че Комисията е просрочила с двадесет и един дни максимално**

<sup>66</sup> Законодателят беше предвидил и още едно основание за образуване на производството – сигнал на граждани, на които е станало известно обстоятелството, че дадено лице е извършило административно нарушение, попадащо в хипотезата на чл. 24 ЗОПДНПИ. Тази разпоредба на закона беше обявена за противоконституционна с Решение на Конституционния съд № 13 от 2012 г. Към настоящия момент граждани и техните организации нямат право да сезират КОНПИ. Дори и да изпратят сигнал, Комисията не може да образува производство по него. Евентуално това, което нейните служители могат да направят, е да изискат информация от компетентните държавни органи и ако получат официално уведомление, биха могли да образуват производство.

**допустимия по закона срок за образуване – една година.** Няма данни по преписката КОНПИ да е приела решение за удължаване на срока на проверката. Как ще се оцени подобно производствено нарушение от съда предстои да се разбере. При всички положения този пропуск от страна на органите на Комисията може да се използва от ответната страна и да доведе до недействителност на нейното решение, а оттам и до отхвърляне на иска ѝ. Следва да се отбележи, че при извършването на проверката КОНПИ ползва само и единствено официална информация, т.е. такава, предоставена ѝ от компетентните органи на държавно управление. Изключение са само банковите институции. По тази причина тя е и зависима от тях – дали отговорите ще се вметят в съответните срокове. Информация от други източници тя не може да ползва поради конфиденциалността на информацията. На този етап от производството опазването му в тайна е най-сериозният проблем. Въпреки че може да се намери оправдание за забавянето на териториалната дирекция, не е оправдано неприемането на решение за удължаване на проверката, което е следвало да бъде взето преди 30 април 2014 г. и да бъде отбелязано в искането до съда.

Към 21 май 2014 г. инспекторите от ТД Бургас са представили пред колективния орган подробен и мотивиран доклад за образуване на производството по отнемане. В него са посочени всички имуществва, придобити от лицето в рамките на проверявания период, обичайните и извънредните му разходи, платените от него публични задължения и реализираните доходи. Информацията е систематизирана по години. За да се даде обективна оценка на имуществото, са ползвани външни за Комисията експерти – сертифицирани оценители. Като пропуски в производството правят впечатление следните обстоятелства:

**а) За всяко едно от имуществата е дадена пазарна оценка към момента на придобиването му.** Според чл. 69, ал. 1: „Незаконно придобитото имущество се оценява по действителната му стойност към момента на неговото придобиване или отчуждаване“, а според ал. 2: „**Ако е установено, че цената, посочена в документа за собственост, не е действително уговорената цена или в документа за собственост липсва цена,** имуществото се оценява към момента на неговото придобиване или отчуждаване, както следва: недвижимите имоти и ограничените вещни права върху тях – по пазарна стойност; превозните средства – по пазарна стойност; Систематичното тълкуване на разпоредбите показва по безспорен начин идеята на законодателя – цената, посочена в документа за придобиване или отчуждаване, следва да бъде оборена. Едва тогава е възможно да се премине към пазарна оценка. Няма данни

по преписката, че инспекторите от ТД Бургас са положили каквито и да било усилия, за да докажат, че има разминаване между посочените в акта за собственост и действително платените цени. Не са представени каквито и да било доказателства в тази насока – няма начало на писмено доказателство, няма преводи по банкови сметки. Много голяма е вероятността при бъдещо възражение от страна на проверяваното лице съдът да съобрази законовите разпоредби и да прецени, че искът на Комисията е неоснователен, тъй като притежаваното от него имущество не е незаконно. Ако сделките с имуществото на лицето се оценяват по договорна, а не по пазарна стойност, то несъответствието (само между покупни и продажни цени) пада на 218 186 лв. – с приблизително 30 000 лв. под законовия праг.

**б) През 2006 г. органите на НАП извършват ревизия на проверяваното лице.** Резултатите от нея са обективирани в ревизионен акт, с който компетентният орган приема, че средствата за придобитите до края на 2004 г. имоти са получени от проверяваното лице по дарение от родителите му и от брата на майка му. Ревизионният акт е влязъл в сила и представлява официален документ. Инспекторите от ТД Бургас и членовете на КОПНИ приемат, че производството по ДОПК не може да се приеме за меродавно и направените констатации от данъчния орган не са достоверни и нямат доказателствена сила за Комисията. Подобен подход е изключително опасен. Той води до открито противопоставяне между органи на държавното управление, при което единият от тях поставя под съмнение качеството на работата на другия и отказва да приеме като официален издадения от него документ. Такова поведение не може да не се отрази на гражданите – щом държавата не признава (без никаква конкретна обосновка) доказателствената сила на издаден от нея документ, физическите лица също може да не се съобразяват с него. Също така, подобна теза в конкретния случай е в полза на КОНПИ, но какво ще стане, ако НАП установи несъответствие в определени размери? А ако председателят ѝ издаде наказателно постановление, с което се налага наказание за извършено административно нарушение, от което е реализирана облага на стойност над 150 000 лв.? Комисията пак ли ще откаже да го признае? **Тази двойственост в подхода е необоснована и противоположна за установяване и поддържане на правовия ред в държавата.** Не е редно тя да бъде толерирана и налагана от органите на държавно управление или признавана от органите на съдебната власт.

**в) В преписката са допуснати и някои технически грешки, които видимо са останали от предходни преписки.** Така например, на стр. 23 в края се посочва, че „Цената на бъдещия иск е в размер на [...]“ Няма

бъдещ иск – това е решението за отнемане и по него посочената цена е цената на иска. Видно е, че този изказ е останал от решението за обезпечаване, което се взема с оглед предявяване на бъдещ иск.

г) В преписката е посочено, че за оценяване пазарната стойност на имуществото към датата на неговото придобиване, съответно към датата на предявяване на иска, са ползвани услугите на вещо лице – Атанас Атанасов. Видно от поканата към проверяваното лице за запознаване с документите по преписката, инспекторът от КОНПИ, чрез който същата е отправена се казва Атанас Атанасов. Не разполагаме с конкретни данни, за да сме напълно сигурни, че вещото лице съвпада с инспектор-икономистът от Комисията, но вероятността за това е твърде голяма. Вещото лице следва да е външно за преписката, за да се гарантира неговата безпристрастност. По никакъв начин не може да се говори за обективни оценки, ако лицето, което ги извършва е в трудови или служебни правоотношения с възложителя. Това дори би следвало да се третира като основание за отвод на вещото лице. Не може убедено да се твърди, че това е нарушение на процедурата или пропуск в производството, но при всички положения поставя под съмнение направените и представени в решението и искането оценки.

д) В ЗОПДНПИ не е посочено изрично по какъв начин трябва да е придобито имуществото, за да се счита то за незаконно. Логиката на законодателя би следвало да е, че се отнема само това имущество, което е придобито от престъпна дейност, т. е. парите, с които то е придобито са с незаконен произход. Това би следвало да означава, че за всеки конкретен период на обследване (например една година) трябва да се съобразява от органите на Комисията разполагало ли е лицето с доходи за придобиване на имуществото или не. В случая инспекторите са направили подобен паралел – година по година са сравнявали приходите и разходите на лицето и са проверявали съответствието между тях. За страничния наблюдател, който не е ангажиран в процеса на обследване, е видно, че са допуснати определени пропуски. Например, на стр. 23 от решението за предявяване на иска за отнемане в т. 1 „Доходи, приходи или източници на финансиране...” е посочена само една продажба на МПС по пазарна стойност. Не са събрани доказателства (няма приложени такива по преписката) да е обследван доходът на родителите му. Щом по данни на НАП е имало периоди, в които проверяваното лице е получавало дарения от своите роднини, дори и да не се доверява на тях, Комисията е следвало да извърши проверка. Няма приложени данъчни декларации на родителите му. Не са представени банкови документи, от които да може да се провери

извършени ли са трансфери на суми между лицата или не. Подобни банкови документи щяха да докажат две неща: имало ли е дарения от майката към сина; и заплатени ли са суми при прехвърлянето на недвижимото имущество и какви са те. Не може да се направи обосновано предположение, че проверяваното лице е заплатило на родителите си придобитото недвижимо имущество по пазарни оценки, ако не са представени доказателства в тази насока. Обичайно е родители да прехвърлят на децата си имоти, като привидният договор е покупко-продажба, а прикритият – дарение. Това се прави, за да не се наруши запазената част от наследството на другите наследници, тъй като сделката е по-трудно оборима. Задължително е при подобна хипотеза инспекторите на КОНПИ да извършат съответните проверки, защото това ще бъде основна линия на защита в съдебния процес.

**Видно от анализа на преписката е, че инспекторите от ТД Бургас не са предприели всички необходими действия, за да гарантират още в хода на тази фаза изхода на процеса.** Едно от основните им преимущества по ЗОПДНПИ е „изненадата“ – това, че разполагат със значително по-дълъг срок от ответника, за да се подготвят за съдебния процес. Първата фаза – проверката, се извършва в условията на секретност. Това предоставя преднина на органите на Комисията, които разполагат с 12 месеца, да извършат всички възможни проверки. Те не следва да действат като адвокати на Комисията, т.е. да се стремят към предявяване на иск за отнемане на всяка цена. Тяхната дейност е много по-близо до тази на прокурора. Те са длъжни да изяснят цялата фактическа обстановка и да внесат на заседание в Комисията само онези преписки, за които са сигурни, че са обосновани. Самите членове на КОНПИ не преглеждат цялата документация (понякога това са стотици страници) и се доверяват на изложеното в становището. Именно по тази причина инспекторите трябва да са проверили всички факти и обстоятелства от обективната действителност, за чието осъществяване или неосъществяване те са имали данни. Такъв е случаят с даренията и прехвърлените от родителите имоти.

Тези несъвършенства в производството биха могли да се свържат със законовите разпоредби и по-конкретно с чл. 17 от ЗОПДНПИ, според който членовете на Комисията и директорите на териториалните дирекции не носят имуществена отговорност за причинени вреди при упражняване на възложените им по закона правомощия, освен ако вредите са настъпили в резултат на умишлено престъпление от общ характер. По този начин те се освобождават от евентуална регресна отговорност по Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ). Този нормативен акт се отнася

до хипотезите, при които съответните държавни или общински органи ще носят имуществена отговорност за причинените от техни служители имуществени или неимуществени вреди в резултат на техни незаконосъобразни актове, действия или бездействия. По силата на ЗОДОВ и КОНПИ носи този вид юридическа отговорност. Особено в случая е, че практически ЗОПДНПИ пречатства възможността за регрес от страна на държавата спрямо виновните длъжностни лица. Трябва да се докаже, че съответното тяхно действие или бездействие осъществява състава на дадено престъпление по служба, за да се реализира регресът. Подобно решение на законодателя е спорно. Няма логична причина при тези органи отговорността да променена и те да не носят нормалната имуществена отговорност, която е характерна за всички длъжностни лица и граждани. Тази редуцирана отговорност видимо се отразява и върху качеството на работата им. Подписването на декларации за конфликт на интереси и възможността за отвод, респективно самоотвод не гарантират в пълна степен независимостта им. А дори и да се приеме, че това е така, тези декларации по никакъв начин не могат да действат като стимул за пълноценно осъществяване на служебните задължения.

е) Въпреки липсата на конкретни законови разпоредби и редуцираната отговорност на членовете на Комисията, няма пречка във вътрешните ѝ правила да се предвиди, подобно на Сметната палата и Комисията за защита на конкуренцията, че ще има ресорен член на КОНПИ, който да следи движението по дадените преписки. Подобно разпределение, макар и абсолютно неформално, беше налице и при действието на стария ЗОПДИППД, но в началния момент на конституирането на държавния орган. Тогава всеки от членовете наблюдаваше работата по преписките на поверените му териториални дирекции. Сега, с оглед възможността за създаване на трайни отношения, които могат да се разглеждат като предпоставка за корупция, **преписките могат да се разпределят на случаен принцип между членовете и те да са задължени да следят в подробности развиващото се производство.** Това би спомогнало за по-добрата работа на инспекторите и с течение на времето, поради засиления ведомствен контрол, следва да доведе до цялостно повишаване качеството на отработените преписки. Също така, по този начин членовете на Комисията ще придобият реален и цялостен поглед върху дейността ѝ.

#### Обща оценка на стадия

Извършената от териториалните инспектори работа е изключително обемна. Не става ясно от решението на КОНПИ колко и кои са длъжностните лица, работили по преписката. От част от приложената

документация може да бъде направен изводът, че това са основно двама души. Въпреки обемността ѝ, в настоящия преглед бяха отбелязани някои доста съществени пороци в производството. Сред тях са: просрочване на проверката без данни за надлежно прието решение за удължаването ѝ; несъобразяване с официален документ, издаден от друг държавен орган в рамките на законово предоставената му компетентност и други. **Няма данни по преписката или в публикации на пресата, които могат да наведат на извода, че пропуските се дължат на корупционни практики или конфликт на интереси.** По-вероятно е тук да става дума за установяване на практика на КОНПИ, която се налага от нейните членове спрямо подчинените им директори и инспектори. **Наложително е органите на КОНПИ да извършват истински икономически анализ.**

Настоящият казус не предполага особен анализ (поради липсата на контролирани от лицето юридически лица), но и в този случай такъв липсва. Това би улеснило работата на Комисията и съда в съдебната фаза и би премахнало случаите, в които лицето не притежава незаконно придобито имущество по смисъла на специалния закон (такова, за което е налице несъответствие в размер над 250 000 лв.). Наложително е инспекторите да извършват проверки и по отношение на информация, съдържаща се в документи извън официалните справки, както и придобита от други източници. Юридическата работа по преписката е видна, но относно качеството на икономическата могат да се поставят множество въпроси. Възможността за контрол от страна на съответния член на КОНПИ би могла действително да доведе до повишаване качеството на работата.

#### 2. Обезпечаване на имуществото

Според ЗОПДНПИ инициативата за налагане на обезпечителни мерки принадлежи на Комисията. Това законодателно решение е логично, защото държавният орган се явява ищец в съдебното производство. В случая хипотезата е обезпечаване на бъдещ иск. По тази причина е особено наложително опазването му в тайна до вписването на съответната мярка, респективно до уведомяването на длъжника. По тази причина практиката на Комисията е да приема едно решение, един документ, с два диспозитива – за откриване на производството и за налагане на обезпечителни мерки. Още същия или на следващия ден искането се внася в съда за налагане на мерките. Налагането става с определение, което подлежи на незабавно изпълнение и е предвидена възможност за обжалването му пред апелативен съд. Законодателят е нормирал като положителна процесуална предпоставка за допустимост наличието на „обосновано предположение, че имуществото е

придобито от незаконна дейност“. На обезпечение подлежи цялото движимо и недвижимо имущество на ответниците по бъдещия иск, което се намира в техния патримониум, в това число и вземанията им от различните длъжници.

Анализът на конкретния случай показва някои разминавания между нормативната база и действителното положение. Видно от материалите по преписката, решението на Комисията за образуване на производството е взето на 21 май 2014 г., а обезпечителните мерки са наложени от съда на 26 май 2014 г. Изпуснати са два работни дни. Дори и да предположим, че чисто технически инспекторите от ТД Бургас не са могли да предявят искането си на 21 май 2014 г. поради разстоянието между двата града (Комисията заседава в София, а компетентният съд е Окръжен съд – Бургас), няма обективна причина за пропускането на следващите два работни дни. **Подобен пропуск предоставя възможност на проверяваното лице, особено при допуснат теч на информация, да извърши съответните разпоредителни сделки с имуществото си или част от него и по този начин значително да препятства дейността на Комисията и правораздавателните органи.** Видно е, че при първото решение съдът е предоставил на КОНПИ едномесечен срок за предявяване на иска, който с ново определение от 29 май 2014 г. е бил удължен на три месеца. Не са ясни мотивите на Комисията и съда, тъй като не е предоставено копие от искането за удължаване, а в определението на съда е посочено само, че искането е основателно, без да е обсъждано по същество. По тази причина анализ в случая не може да се направи. Действията на КОНПИ след налагане на обезпечителните мерки се свеждат до задължителното връчване на декларация и предоставяне на възможност на лицата да се запознаят с материалите по преписката. Ако те се възползват от предоставената им законова възможност за защита на правата още в тази фаза, могат да посочат и/или представят пред органите на Комисията доказателства за произхода на средствата си. В този случай КОНПИ следва да провери възраженията и доказателствата и да прецени дали да предяви иск за отнемане или да прекрати производството. Именно това е обичайната причина да се иска по-дълъг срок за предявяване на иска, защото към момента на налагане на обезпечителните мерки декларацията не е връчена и органите на Комисията не могат да знаят как ще се развие производството.

ЗОПДНПИ, за разлика от отменения закон, урежда в самостоятелен раздел управлението на обезпеченото имущество. Принципът е, че имуществото, върху което са наложени обезпечителни мерки, се оставя за пазене на проверяваното лице или на

лицето, което държи имуществото към момента на налагане на обезпечението. Предоставена е възможност, при преценка на Комисията, имуществото да се предаде за пазене на специално лице, чието възнаграждение е за сметка на ищеца. Това правно положение съвпада с предходната уредба. Новото тук е изричната възможност за предоставяне на отделни видове имущества на отговорно пазене в съответните институции. Например, движими вещи с историческа стойност в Националния исторически или в друг музей; движимите вещи с научна стойност в Националната библиотека, в институт на Българската академия на науките или в университет и т. н. За да се осъществят тези хипотези органите на КОНПИ следва да извършат оглед на недвижимото имущество. **Това означава, че те трябва, в присъствието на органи на МВР и поемни лица, да влязат в жилището на проверяваното лице и да извършат оглед, за да преценят евентуалното наличие на вещи с културна, историческа или научна стойност.** Към момента единствено се изискват справки от банковите институции, за да се установи дали лицето има сключен договор за ползване на банков сейф и евентуално отварянето му в присъствието на съответните лица. Изключение са случаите, в които органите на Комисията извършват оглед на място. Не е за подценяване фактът, че в повечето от случаите проверяваните лица разполагат с каса в дома си, в която съхраняват оръжие и различни ценности. Желателно е да се извършват и тези действия, още повече, че законът изрично ги предоставя като правомощия. По конкретната преписка също няма данни да е правен оглед в дома на лицето.

От преписката (събраната данъчна информация – стр. 7 и 8 от иска) е видно, че лицето трайно е отдавало под наем свой недвижим имот. Няма данни инспекторите от ТД Бургас да са проверили отдавали ли се под наем апартаментът и през 2014 г. Ако това е така, то те е трябвало да наложат обезпечение върху това вземане на проверяваното лице и да се изпрати запорно съобщение на длъжника. Практически, ако съответният недвижим имот се окаже придобит от незаконна дейност, сумите от наема се явяват плодове по смисъла на закона и също подлежат на отнемане. Дори и да не са обект на отнемане, искът се отнася и до суми от продажба на имущество, които към момента не са налични. Ето защо, за да гарантира тези свои вземания, логично и естествено е Комисията да поиска обезпечение върху вземанията на лицето. Такива действия обаче в случая не са предприети.

Законодателят е предоставил на Комисията и възможност за продажба на определени вещи. Това са на първо място вещите, които могат да се обезпечат значително през периода на пазене и запазването

им е свързано с големи разходи. Тази разпоредба към момента не е прилагана. Законодателят я е създал неприложима, поради което тя няма и да намери своето практическо приложение. Това е така поради изискването за кумулативност. Вещта трябва едновременно да се обезценява бързо и пазенето ѝ да е свързано с големи разходи. Не се изискват „големи разходи“ за съхранение на информационни технологии, а обезценяването им е изключително бързо. По тази причина те са изключени от обхвата на закона. Спорно е доколко могат да се считат за големи разходите по съхранението на моторни превозни средства. Втората хипотеза на продажба преди решение за отнемане е свързана със случаите на бърза развала. Тук спадат основно вещи от биологично естество.

### Обща оценка на стадия

В конкретния случай не са извършени нарушения на закона от страна на органите на КОНПИ – направен е опит за връчване на декларацията по чл. 57, ал. 1 от ЗОПДНПИ (инспекторите от ТД Бургас два пъти опитват да връчат декларацията по пощата) и за предоставяне на възможност за запознаване със събраните материали по преписката. Лицето е отказало да приеме декларацията и да се запознае с преписката. Според закона това е негово право, а не задължение и неупражняването му не може да се тълкува в негова вреда. По отменения закон непредставянето на декларацията по чл. 17, респективно допуснати непълноти и/или неточности при попълването ѝ имаха важно значение, защото обръща доказателствената тежест – не Комисията доказваше незаконния произход на средствата си, а лицето – законния. По настоящия ЗОПДНПИ изрично е посочено, че това не е така.

Допуснати са обаче и пропуски в дейността на органите на Комисията. Налице е забавяне на предявяването на искането за налагане на обезпечителни мерки. Вече бе посочено, че бързината в тази част от производството е от изключително значение, защото е свързана с опазването му в тайна и препятстване на лицето да извърши действия на разпореждане с имуществото. По тази преписка е налице забавяне с два работни дни (иначе са общо четири), в които проверяваното лице спокойно е можело да извърши разпоредителни сделки и те да бъдат вписани от нотариуса в съответните регистри. Друг пропуск е, че не е проверено продължава ли лицето да отдава под наем свое имущество и не са наложени обезпечения върху тези вземания. Дори и да няма такива, т.е. проверяваното лице да не отдава свое имущество, то по преписката няма данни в тази насока (за извършена такава проверка) и остава съмнение за пропуск в производството. На следващо място, инспекторите от ТД Бургас не са

извършили огледи на имуществото след налагане на обезпечителни мерки. Следвало е да влязат в недвижимия имот, да извършат оглед и изземване и да наложат обезпечения, като предадат вещите за съхранение в съответните институции. Не са предприети и мерки (по преписката няма данни) за предоставяне на лекия автомобил марка „Ауди“, модел „А8“ с дата на първоначална регистрация 1 октомври 2003 г. за отговорно пазене на друго лице. Оставянето му в държане на ответника по иска за отнемане може да доведе до погиването или до сериозното повреждане на движимата вещь. Няма данни по преписката компетентните лица да са извършили оглед на автомобила и да са го предали на проверяваното лице с приемо-предавателен протокол, в който да е констатирано моментното състояние на вещта. По тази причина влошаването на състоянието ѝ по никакъв начин не може да бъде констатирано.

### 3. Съдебен процес за отнемане на незаконно имущество

Законодателят е предвидил тримесечен срок от налагането на обезпечителните мерки от съда до предявяването на иска за отнемане на незаконно придобито имущество. Този срок, както бе посочено и в анализа на предходната фаза, следва да се използва от Комисията за връчване на декларация, предоставяне на лицето на възможност за запознаване с материалите по преписката и посочване и/или представяне на доказателства. Въз основа на тези негови действия съответните териториални инспектори следва да предприемат действия по снабдяване, анализ и оценка на новите доказателства, за да преценят какъв проект на решение да бъде внесен на заседание на КОНПИ – за предявяване на иска за отнемане или за прекратяване на производството.

Предмет на отнемане по ЗОПДНПИ е незаконното имущество на лицето. Според чл. 63, ал. 2 от закона то включва: - личното имущество; - имуществото, придобито общо от двамата съпрузи или от лицата във фактическо съжителство; - имуществото на ненавършилите пълнолетие лица; - имуществото на другия съпруг, независимо от избрания режим на имуществени отношения; - имуществото на лицето, с което проверяваното лице е във фактическо съжителство. Освен това на отнемане подлежи и безвъзмездно прехвърленото имущество, възмездно прехвърленото имущество, когато насрещната страна по сделката е недобросъвестна (знаела е или е могла да знае за незаконния произход на имуществото). Предмет на отнемане по закона е и прехвърленото на или придобито от контролирано юридическо лице имущество. В останалите случаи на отнемане подлежи

равностойността на отчужденото имущество, оценявано по неговата пазарна стойност.

В конкретния случай проверяваното лице няма сключен брак, няма данни да се намира във фактическо съжителство с друго лице, няма признати лица и няма данни да контролира самостоятелно или съвместно юридически лица. По тази причина предмет на отнемане е личното му имущество, както и равностойността на отчужденото. Спорен е въпросът следва ли да се включва имущество, прехвърлено от родителите на проверяваното лице, без да е обследван из основи неговия произход. Ако това са имоти, които са придобити от свързаните лица непосредствено преди отчуждаването им, то най-вероятно те са били изначално притежание на проверяваното лице и предходните сделки с тях са били привидни. Ако, обаче, тези имоти са наследствени или придобити много назад във времето, трудно може да се обоснове незаконния им произход.

Прави впечатление, че Комисията отново е просрочила предявяването на иска. Според определението на Окръжен съд Бургас от 29 май 2014 г. срокът за подаване на иска е удължен от един на три месеца и изтича на 26 август 2014 г. Искът на КОНПИ е предявен пред съда на 18 септември 2014 г. Налице е забавяне от близо месец. Според разпоредбата на чл. 74, ал. 4 от ЗОПДНПИ „съдът отменя служебно или по искане на заинтересованото лице наложените върху имуществото обезпечителни мерки, ако КОНПИ не представи доказателства, че е предявила иска в законния срок“. Не е ясно защо съдът е пропуснал служебно да вдигне наложените обезпечения, но рискът за това в случая е твърде голям. За втори път в това производство Комисията пропуска законоустановените срокове.

Предявявайки иска си, Комисията не е направила никакви доказателствени искания, в това число и искания за експертни оценки на имуществото. Твърде вероятно е представените по преписката в досъдебната фаза оценки да са изготвени от инспектор от ТД Бургас, което поставя под съмнение тяхната обективност. Предполага се, без да има данни по преписката, че Комисията е в очакване дали лицето ще оспори така направените оценки. Ако то не го направи – съдът може да приеме предложените от Комисията. Ако го направи, разносните по експертизите ще са за ответника.

Поради липса на информация към момента не може да се направи анализ на съдебната фаза. Искът е заведен в деловодството на съда на 18 септември 2014 г. От този момент тече срок на съда за образуване на делото и публикуване

на обявлението за това в „Държавен вестник“. Законодателят предвижда тримесечен срок от момента на обявлението до първото заседание на съда по делото, за да могат трети заинтересовани лица, които претендират права на собственост или други права върху имуществото на проверяваното лице, да предявят пред съда своите претенции. Този срок не би могъл да изтече преди 26 декември 2014 г. (чисто технически образуването на делото и обявяването в „Държавен вестник“ не могат да бъдат извършени преди тази дата). Това е най-краткият възможен срок, като е твърде вероятно, но няма данни по преписката, срокът (към януари 2015 г.) все още да не е изтекъл. Не са представени от Комисията доказателства в тази насока, не е представен и отговор на иска, ако такъв е предявен от ответника. Няма данни и за проведено първо по делото заседание. По тази причина анализ на съдебната фаза към настоящия момент не е възможен.

#### Обобщена оценка на стадия

Към момента не може да бъде направена пълен и точен анализ на съдебната фаза на производството по установяване и отнемане на незаконно придобито имущество. Не са се състояли съдебни заседания, съответно не са представени протоколи от тях, които да послужат като материална основа за оценка на дейността на КОНПИ. От извършените до момента действия, за които има сигурна информация, се очертават два основни проблема. Първият от тях е пропуснатият срок за предявяване на иска. Просрочието от близо месец позволява на бъдещия ответник да поиска от съда отмяна на наложените обезпечения. Без анализ оставяме факта, че съдът е следвало служебно да ги отмени, а той не е реализирал това свое правомощие. Няма значение кой е ищец и кой ответник в едно производство.

Задължението на съда е поставено категорично от законодателя и той няма право на преценка (вътрешно убеждение) как да подходи в случая. Вторият евентуален порок е, че Комисията не е обследвала (няма данни да е обследвала) произхода на прехвърленото от родителите имущество, за да може да направи обосновано предположение, че то е с незаконен произход. Целта на закона не е да се отнеме цялото имущество на лицето, а само това, чийто произход е незаконен. Не става ясно от преписката оставено ли е имущество на ответника с оглед несеквестируемостта му. ЗОДНПИ изрично посочва, че несеквестируемостта имущество не подлежи на обезпечение. Според принципа на по-голямото основание, то не би следвало да подлежи и на отнемане дори и по специалния закон (по ГПК то никога не подлежи на отнемане).



#### **4. Управление и разпореждане с отнето имущество**

Към момента по ЗОПДНПИ няма производство, което да е приключило с влязло в сила съдебно решение, което да подлежи на изпълнение. По тази причина анализ на фазата „управление и разпореждане с имущество“ е невъзможен.

#### **ОБЩА ОЦЕНКА НА НАБЛЮДАВАНИЯ КАЗУС**

Органите на КОНПИ са действали в рамките на закона, без да надхвърлят предоставените им от законодателя правомощия. Обемът на преписката не е особено голям. Това е така по обективни причини – проверяваното лице няма още навършени тридесет години, което стеснява продължителността на проверявания период; не е сключило брак и няма данни да живее с някого на фактически начала; в регистрите на населението не се откриват данни за наличие на деца; лицето няма участия в и не е прехвърляло имущество на юридически лица, нито е регистрирано като едноличен търговец. По всички тези причини кръгът на свързаните лица е силно лимитиран, а проверяваният период е десет вместо петнадесет години. Въз основа на така изложената фактическа обстановка буди недоумение фактът на просрочване с двадесет и един дни на проверката, без при това да е взето надлежно решение за удължаване на срока ѝ. Същото недоумение се поражда и при превишаването на постановления от съда срок за предявяване на иск за отнемане на незаконно имущество. Проверяваното лице не е попълнило декларация по чл. 57 от ЗОПДНПИ, не е направило възражения и не е поискало събирането на нови доказателства, нито е представило такива. Поради това обективно инспекторите от ТД Бургас не е следвало да извършват каквито е да е действия по допълнително разследване. Трябвало е искът да бъде предявен до 26 август 2014 г., а не на 18 септември 2014 г.

Пропуски се откриват в трите стадия на производството. Техният конкретен ефект върху изхода на процеса ще се установи и анализа в един последващ момент. Към настоящата дата следва да се отбележи, че няма основателни причини, които да оправдаят поведението на инспекторите.

**Медийното представителство на дейността на Комисията също е ограничено.** Видно от намерените в интернет пространството публикации, КОНПИ е представила твърде ограничена информация, която може да бъде сведена до чисто статистически данни. **Една от основните цели на този закон е превенцията и създаването на усещане в обществото за наличие на правов ред и справедливост.** Обществото няма как да разбере за дейността на Комисията, ако тя

не изнесе съответната информация и не я поднесе на медиите в подходящия ѝ вид. По този критерий първите години от работата на Комисията бяха много по-достъпни в медиите и това беше основна задача на отдела за връзки с обществеността.

Отражението на анализирания тук случай в медиите е засилено само в началния му момент. Представяната от тях информация е изключително еднотипна и в статистически вариант. От гледна точка на Комисията това не е добре, защото не отразява цялостно работата ѝ. Обществото няма и не може да придобие ясна представа за мащабността на дейността ѝ и резултатите, които тя би могла да постигне. По този начин се препятства осъществяването на самата цел на закона – създаване на усещане за справедливост и доверие в институциите. Отделът за връзки с обществеността трябва да предоставя информация за всяко едно от основните решения, които приема по повод на медийни казуси. Трябва да се даде по-подробна информация за вида и стойността на имуществото, връзки на лицето с подземния свят, ако има установени такива, на кои други значими и свързани с проверяваното лице лица имуществото попада под обсега на закона и т.н. По този начин ще се култивира чувство на съпричастност в обществото, ще се изгради усещане, че съществуването на Комисията има смисъл и с течение на времето би могло да се създаде чувството, че правото може да надделее над престъпността. В по-голямата си част тези цели са постижими, но само с активното участие на КОНПИ.

#### **ПРЕПОРЪКИ**

Необходими са някои законодателни промени в уредбата. Те се отнасят до всеки един от етапите на процеса:

- Трябва ясно да се очертае броя на решенията, които КОНПИ приема в рамките на едно производство.

- С цел справедливост на отнемането следва да се уреди хипотезите, при които проверяваното лице бъде оправдано в наказателното производство. Вече не се изисква влязла в сила осъдителна присъда, за да се премине към отнемане. Достатъчно е повдигането на обвинение. Не е посочено, обаче, какво се случва, ако в хода на производството по отнемане обвинението бъде изменено и престане да отговаря на законното изискване по ЗОПДНПИ или лицето бъде оправдано, защото се доказва, че друг е извършил престъплението, например. При сега действащата уредба това не е основание за прекратяване на гражданската конфискация. Не е редно да не се съобразяват разликите в хипотезите за прекратяване на наказателното производство.

- Би могъл да се предвиди ред за определяне на ресорен член на КОНПИ, който да следи за

изпълнението на задълженията на инспекторите в хода на цялото производство. По този начин самите членове ще бъдат съпричастни към работата на Комисията, а инспекторите ще действат по-стриктно. Недобър вариант е изначално прикрепяне на дадена териториална дирекция към определен член на Комисията, защото може да доведе до установяване на отношения, които да бъдат предпоставка за корупционни практики.

- Законодателят трябва да уточни дали всяко имущество на проверяваното лице подлежи на отнемане. Разликата от 250 000 лв. се установява по отношение на цялото имущество, попадащо в или минало през патримониума на проверяваното лице. Част от него обаче може да е придобита със законни средства и тя трябва да се извади от масата. Едва след това ще се преценява наличието на несъразмерност. Такова имущество би следвало да е това, за придобиването на което лицето е разполагало със законни източници на средства, както и безвъзмездно придобитото (стига органите на КОНПИ да не установят прикрития му характер).

- Необходимо е да се улесни и съкрати процедурата по разпореждане с отнетото имущество. Към момента тя е твърде тромава и бавна, което от своя страна води до обезценяване на имуществото и до намаляване ефекта върху обществото.

Освен нормативните промени, трябва да се проведат реформи вътре в дейността на КОНПИ:

- Инспекторите трябва да извършват истински икономически анализ, а не прости действия на събиране и изваждане, които не свидетелстват по никакъв начин за произхода на имуществото.

- Инспекторите трябва да упражняват всички правомощия, които са им предоставени от закона. Няма пречка, след налагане на обезпечителните мерки, органите на Комисията да влязат в имота на лицето и да извършат оглед, а при необходимост и изземване на вещи.

- При всяко неизпълнение на задължения, което не се дължи на обективни причини, инспекторите следва да понасят дисциплинарна отговорност. Не следва да се допуска по една сравнително лесна преписка да са налице две просрочия от изключителна важност и да нямаме данни за реализирана дисциплинарна отговорност.

- Когато се извършват експертизи от инспектори на Комисията, това трябва изрично да се посочи, защото тяхната безпристрастност е под въпрос.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 3. КАЗУСЪТ НА ВИЛА БЕРЧЕТО, БЕРЧЕТО, ПАРМА, ИТАЛИЯ

СЕПТЕМВРИ 2014 г.

За избора на казуса по конфискация на Вила Берчето (Villa Berceto) могат да се посочат редица причини. Той представлява един от най-широко обсъжданите в Италия случаи за конфискация на имущество през последните години, особено заради изключителното и необичайно повторно използване на имуществото след неговата конфискация. Имуществото представлява богата къща, притежавана от Винченцо Бусо (Vincenzo Busso), брокер на недвижими имоти, работещ в района на Милано. През 2009 г. той бе арестуван по обвинение за принадлежност към оглавяваната от престъпния бос Луиджи Сицилиано (Luigi Siciliano) най-голяма престъпна групировка – филиал на Камората (Camorra). За по-добро разбиране на случая, следва да бъде пояснено какво представлява Камората. Това е една от най-големите престъпни организации в Италия, действаща в региона на Неапол, наричан още Кампаня (Campania). Камората, както и всички други клонове на италианската мафия, се състои от множество по-малки групировки, които действат не само в южните части на страната, но също така и на север, както показва и този случай. От гледна точка на дейността, такава престъпна организация може да се занимава с целия спектър на престъпления: от международен трафик на наркотици до проституция и от изкупуване на предприятия с цел пране на пари до преработване на опасни отпадъци.

В разглеждания тук случай ролята на Винченцо Бусо е изпиране на приходите от международен трафик на наркотици чрез инвестиции в недвижимо имущество или строителство в цяла Италия. Самият Бусо е бил председател на агенция за недвижими имоти и строителство G.I.L.A, а Вила Берчето е била част от активите на агенцията.

Въпреки че още от самото начало на процедурата по конфискация случаят беше отразяван в повечето новинарски емисии, той придоби истинска популярност по време на фазата на управлението и разпореждането. Водещите италиански печатни издания отразиха темата за отнемането на този имот и превръщането му в обществена библиотека, фитнес център и място за курсове и събития, посветени на културата на върховенството на закона<sup>67</sup>. Така случаят беше обявен за пример за истински добра практика по управление на конфискувано незаконно имущество.

### ЕТАПИ НА НАБЛЮДЕНИЕ

#### 1. Установяване на имуществото

Основанията за действия в този етап на конфискацията на Вила Берчето са регламентирани в:

<sup>67</sup> <http://www.ilfattoquotidiano.it/2012/01/04/berceto-villa-confiscata-camorrista-diventa-centro-civico-bimbi-anziani/181542/>; <http://video.repubblica.it/edizione/parma/berceto-%C2%AD%E2%80%90villa-%C2%AD%E2%80%90confiscata-%C2%AD%E2%80%90alla-%C2%AD%E2%80%90camorra/66410?video=&pagefrom=1>; [http://parma.repubblica.it/cronaca/2011/04/15/foto/berceto\\_la\\_villa\\_confiscata\\_alla\\_camorra-%C2%AD%E2%80%9014979390/1/](http://parma.repubblica.it/cronaca/2011/04/15/foto/berceto_la_villa_confiscata_alla_camorra-%C2%AD%E2%80%9014979390/1/).

- чл. 321 на Наказателно-процесуалния кодекс на Италия;

- чл. 2-три, параграф 2 на Закон № 575/65.

Според италианското законодателство разследването за установяване на незаконно имущество се води от органите на полицията (обикновено от специализираните звена като Карабинери (Carabinieri) или финансова полиция (Guardia di Finanza) и компетентния орган на прокуратурата. На практика, в случая на Вила Берчето двете институции, които са извършили разследването за установяване на имуществото, са били:

- Миланската районна дирекция „Антимафия“ (съдебна полиция Карабинери), която е разследвала активите на агенцията за недвижими имоти G.I.L.A Srl, с мажоритарен собственик Винченцо Бусо; и

- Прокурорът от Миланския район – г-н Мусо (Musso).

Трудно е да се прецени действителната продължителност на етапа на проверка и оценка на Вила Берчето, тъй като имотът е бил част от по-мощно разследване, наречено Operazione Pavone (Операция „Паун“), извършено от карабинерите на миланския район. Цялото разследване е продължило няколко години, което прави невъзможно установяването на точните дати на започване и приключване на проверката касаеща Вила Берчето, нито дали е имало забавяне или ранно приключване на процедурата. Известно е само, че на 27 юли 2009 г. Миланската районна дирекция „Антимафия“ изпраща до прокурора Мусо уведомление за започване на процедура по превантивна конфискация на основание чл. 321 от Наказателно-процесуалния кодекс.

Няма информация и за стойността, на която е оценено имуществото на този етап, затова е трудно да се посочи и методиката, по която то е било оценено.

**По отношение на противодействието на конфликта на интереси, законодателството, регулиращо този етап от процедурата по конфискация, не съдържа специални разпоредби или правила.** Освен това, нито в законите за компетентните органи, нито във вътрешните им документи се уреждат правила за действие в ситуации на конфликт на интереси. Единствено неотдавнашно решение на Апелативния съд хвърля малко светлина по този проблем: съдът потвърждава че по силата на моралния дълг на Прокурора, прокурор, който се намира в ситуация на семейна връзка с разследваното лице, следва да направи отвод, а с разследването на случая да се заеме друг прокурор.

Липсва и информация за обжалване на резултатите на проверката от страна на лицето, срещу което е

била започната процедурата по конфискация на имущество.

Малкото информация за този етап на процедурата е получена чрез задълбочено проучване на медийните публикации по темата, както и от съдебния администратор по делото Лаура Песче (Laura Pesce). Г-жа Песче съдейства на екипа, като предостави сравнително изчерпателна информация по случая, с изключение на съдебната фаза поради, забраната за разкриване на информация по наказателните производства в Италия, от една страна, а от друга страна – тъй като просто не е разполагала с информация за приключването на случая, поради изтичането на мандата ѝ.

#### Обща оценка на стадия

При оценяването на този етап от процедурата, според степента на прозрачност, почтеност, отчетност и ефективност следва да бъде взет предвид фактът, че информацията е получена от един източник – съдебният администратор по делото, който обаче не участва в разследването и установяването на имуществото. В рамките на този етап не беше възможен достъпът до информация, касаеща действията на полицията.

**По този начин, липсата на достатъчно информация може да бъде оценена като липса на прозрачност, което на свой ред рефлектира върху възможността да бъде оценена степента на почтеност и ефективност.**

#### Препоръки

Както и за следващите етапи на процедурата, разгледани по долу, основната препоръка, която може да бъде направена, има две страни: от една страна, следва да бъдат предприети мерки за осигуряване на достъп до информация по всички случаи на конфискация на имущество, по прозрачен и достъпен за широката публика начин. От друга страна, за да бъде възможно въвеждането на такива мерки, следва да се опрости цялостната процедура по отнемане на имущество. На практика, за да бъде възможно проследяването на един конкретен казус за отнемане, би следвало да се приемат *ad hoc* правила, касаещи само процедурата по конфискация, които да преодолеят дългите срокове и сложността на традиционната италианска съдебна система. Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество бе създадена през 2011 г. с цел именно опростяване и унифициране на процедурите по конфискация, но към момента този орган все още не е зароботил достатъчно ефективно.

## 2. Обезпечаване на имуществото

Етапът на обезпечаване в Италия включва участиено на много институции. В разглеждания казус на Вила Берчето те са:

- съдията по предварително разследване, г-жа Донадео (Donadeo);
- прокурорът на Миланската районна прокуратура, г-н Мусо (Musso);
- Миланската районна дирекция „Антимафия“ (съдебна полиция Карабинери)
- Независимият департамент по превантивните мерки на Миланския съд;
- съдебният администратор, г-жа Песче, назначена от съдията Донадео.

В този етап на процедурата по конфискация, съдията и прокурорът продължават да наблюдават делото с оглед последващото внасяне на молба до съда за издаване на решение за конфискация. Освен това, съдията по предварителното разследване назначава съдебен администратор, който на практика администрира процедурата по конфискация на имуществото.

На първо място, съдебният администратор проучва имуществото и оценява неговата настояща стойност. Изхождайки от тези данни, той изготвя план за администриране и управление на имуществото до края на своя мандат. В рамките на 30 дни от назначението си съдебният администратор следва да представи пред съдията доклад относно събраните данни и план за управление с оглед постигане на споразумение за дейностите по управление на имуществото.

В разглеждания случай прокурорът Мусо предостави на съдия Донадео преписката по производството с препоръка за налагане на конфискация на Вила Берчето, а съдията на свой ред издаде постановление за отнемане на имуществото – собственост на компанията G.I.L.A Srl с мажоритарен собственик Винченцо Бусо, включително Вила Берчето.

С постановления № 51746/05 RGNR и № 1/06 RGGIP, издадени на 6 октомври 2009 г., съдия Донадео разпорежда отнемането на имуществото и номинира Лаура Песче за администратор на Вила Берчето. Събирането на данни и информация по случая, е направена от съдебния администратор в срок със съдействието на Миланската дирекция „Антимафия“.

Въз основа на събраните данни през февруари 2010 г. Независимият департамент по превантивните мерки на Миланския съд, приемайки за основателни доводите на искащата страна, издава решение за налагане на конфискация на основание чл. 2-три, параграф 2 от Закон 575/65.

Оценката на имота е направена от съдебния администратор Песче в сътрудничество с Обсерваторията на пазара на недвижимите имоти. Къщата бе оценена на 550 000 евро, като в процеса на оценката стана ясно, че е утежнена с ипотечен кредит на стойност 380 000 евро. Към датата на конфискацията на вилата неизплатената сума по кредита възлиза на почти триста хиляди (295 077,31) евро, като този дълг все още е неизплатен.

Този етап от процедурата по конфискация продължи около седем месеца, като е трудно да се установи доколко е имало забавяне или ускоряване на процеса. Продължителността на етапа е установена въз основа на информацията, че прокурорът е стартирал процедурата на 27 юли 2009 г., а съдът постановява конфискация през февруари 2010 г. Данните за проучване на този етап са получени от съдебния администратор Песче в отговор на отправеното запитване на експертите, няколко документа по делото, достъпни онлайн, и договора между местните власти на град Берчето и администрацията на регион Емилия Романя (Emilia Romagna).

По отношение на предотвратяването на конфликта на интереси единствените съществуващи разпоредби в тази насока касаят позицията на съдебния администратор. Съгласно чл. 3 Глава 1 на Част 9 от Кодекса „Антимафия“, съдебният администратор не може да бъде назначен, ако се намира в роднинска връзка с лицето, срещу имуществото на което се прилага процедурата по конфискация. На практика, в разглеждания случай съдебният администратор Песче, твърди, че е била поканена да декларира обстоятелства в тази връзка.

По време на проучването на казуса не бяха открити данни за обжалване на решения в този етап от засегнатата страна.

Информацията относно този етап, както и за първия етап, на процедурата бе получена в кореспонденцията със съдебния администратор г-жа Песче.

### Обща оценка на стадия

Както и последният етап – разпореждането с отнетото имущество, този втори етап може да се определи като достатъчно прозрачен, ефикасен и ефективен. Данните, предоставени от г-жа Песче в отговор на запитването на екипа, съдържаха детайлна и изчерпателна информация за този етап от процедурата. Заедно със сравнително краткият срок, в който беше взето решението за конфискация, етапът може да се оцени като достатъчно ефективен.

## Препоръки

Въпреки позитивната оценка, може да се направи и една препоръка: препоръчително е информацията относно делата по конфискация да е свободно достъпна за гражданите чрез определени форми за запитване и/или онлайн. Достъпът до такава важна информация не следва да зависи от личното отношение на лицата, участвали в процедурата, към искания да я получи.

### 3. Съдебен процес

Институциите в Италия, имащи отношение към третия етап на процедурата по конфискация, са:

- съдилищата, компетентни по производства за конфискация на имущество, включително Апелативният съд (Corte di Cassazione);
- съдебният администратор.

От гледна точка на продължителността на съдебното производство италианското законодателство не предвижда специални срокове за съдебните процедури. С оглед оценката на продължителността на този етап следва се има предвид, че на практика съдебната фаза протича едновременно с разследването и установяването на имуществото, с етапа на обезпечаване, както и с четвъртия етап – същинското отнемане.

В разглеждания тук казус съдебните процедури продължиха около три години – от юли 2009 г. до началото на 2013 г., като казусът премина през всички стъпки на съдебния процес, предвидени в законодателството, включително през процедури по обжалване на всяка следваща инстанция от засегнатата страна. За съжаление, документите, получени от съдилищата относно този случай, не съдържат информация за броя на изслушванията.

Решението на първоинстанционния съд, издадено на 16 юли 2010 година, осъжда Бусо на седем години затвор и 7 000 евро глоба. Тази присъда потвърждава и конфискацията на имуществото на Бусо (т. е. на активите на агенцията за недвижими имоти G.I.L.A., включително и Вила Берчето). Както вече е постановено с разпореждането от 6 октомври 2009 г., имуществото се отнема заради установеното разминаване между стойността на притежаваното имущество и законните доходи на обвиняемия, а също и въз основа на доказателства за незаконния произход на имуществото.

На втора инстанция, с решение от 24 ноември 2011 г., съдът потвърждава присъдата на Бусо и конфискацията на имуществото му, като приема доказателствата за използването на имуществото в престъпленията, за които е осъден. Третата

инстанция – Върховният съд потвърждава решението на предните две инстанции.

Италианското законодателство не предвижда специални разпоредби за противодействие на конфликта на интереси в съдебните производства.

Информацията за този етап от процедурата по случая с Вила Берчето беше получена чрез официални запитвания до съдилищата, произнесли се по случая. На експертите бяха предоставени необходимите документи, в това число решенията на съда на първа и втора инстанция.

### Обща оценка на стадия

От събраната информация за този етап от процедурата по конфискация не би могъл да бъде направен изводът за неефективност или липса на прозрачност. Наистина, получаването на информация от съдилищата относно дела е бавна процедура, но в този конкретен случай, необходимата информация все пак беше получена без особени проблеми.

### Препоръки

Достъпът до документи от съдебната фаза в процедурата по конфискация е възможен, но не е лесен. Силно препоръчително е да се създаде онлайн достъп до всички документи в съдебната система, доколкото в момента публикуваните в интернет пространството документи по дела са по-скоро изключение, особено що се касае до решенията на Върховния съд. Необходимо е и реформирането на системата по събиране и архивиране на информация в съдебната система като цяло.

### 4. Изпълнение на съдебното решение за отнемане, същинска конфискация

Институциите, участващи в този стадий от процедурата, са:

- съдебният администратор, г-жа Печсе;
- делегираният съдия по случая, г-жа Донадео;
- градската администрация на Берчето;
- местното управление на съдебната полиция Карабинери в Берчето.

След окончателното решение на Върховния съд за конфискация на имущество, то следва да премине в управление на Националната агенция за управление на имущество. В случая на Вила Берчето, обаче, същинското отнемане, както и последващият го етап по управление и разпореждане с отнетото имущество, на практика са осъществени от съдебния администратор и делегираният съдия със сътрудничеството на властите на Берчето и, в

частност, на кмета на града – Луиджи Лучи (Luigi Lucchi). Причините за този извънреден подход са предимно две:

На първо място, следва да се направи уточнението, че в този случай, говорейки за „изпълнение на съдебното решение“, става дума за решението на първоинстанционния съд, доколкото следващите две инстанции потвърждават това решение. На практика, още след решението за конфискация на първа инстанция, кметът на града Луиджи Лучи, демонстрира голям интерес и готовност за сътрудничество със съдебния администратор и делегирания съдия при изготвянето и реализацията на плана за управление и повторно използване на Вила Берчето. Тази информация се потвърждава както от кореспонденцията със съдебния администратор Песче, така и от разговорите и проведеното интервю с г-жа Силвия Джентиле (Silvia Gentile) – служител на кооператива „Фантазия“, отговорен за управлението на имуществото.

Както посочва г-жа Песче, през март 2011 г. местното управление на съдебната полиция в Берчето я уведомява за интереса и желанието на градската администрация да се заеме с управлението и използването на имота. С разрешението на делегирания съдия, съдебният администратор Песче постановява „безвъзмездно отдаване под наем“ в полза на градската управа на Берчето, което на практика позволява безплатното използване на имота от местните власти. Официално споразумението е подписано на 22 март 2011 г. за срок от шест години. Текстът на споразумението е достъпен онлайн на интернет страницата на общината на Берчето.

На второ място, случаят с разпореждането с Вила Берчето не следва обичайната практика заради Националната агенция за управление и разпореждане с конфискувано имущество. Въпреки че кметът Лучи се обръща към Агенцията във връзка с интереса към използването на имота, на практика Агенцията като цяло отсъства от тази процедура. Това не позволява да се направи оценка дали този пропуск се дължи на липсата на ресурси или на лошото функциониране на институцията.

От гледна точка на продължителността, оценката е че този етап протича изключително бързо, особено в сравнение с други случаи на конфискация на имущество (на практика, както беше посочено по-горе, споразумението за безвъзмездно ползване е сключено още преди решението за конфискация да бъде окончателно потвърдено от последната инстанция). Краткият срок по изпълнението на решението за конфискация се дължи основно на местната управа на градчето и най-вече на

кмета Лучи, който усилено работеше за по-бързото и полезно използване на имота. Следва да се отбележи и доброто междуинституционално сътрудничество (между кмета, делегирания съдия и съдебния администратор) в този етап, което беше оценено като изключително ефикасно както от г-жа Песче, така и от г-жа Джентиле. На практика, без такова сътрудничество, имотът щеше да претърпи сериозни повреди. Както посочва г-жа Песче, щетите, възникнали в периода когато имотът не е бил използван, са били оценени на около 50 000 евро. В частност е била повредена системата за водоснабдяването на имота, тъй като през зимата водата замръзнала и спукала тръбите. Също така, както често се случва с неизползвани имоти, повредена е била и фасадата на сградата. След като имотът преминал в управлението на община Берчето, местните власти предприемат основно реновиране на сградата.

И в този етап на процедурата по конфискация, законодателството не урежда механизми за контрол над институциите, имащи отношение към изпълнението на съдебното решение за конфискация.

Информацията за този етап от процедурата е получена чрез кореспонденция със съдебния администратор по делото, интервю със служител на кооператива, отговорен за управлението на имуществото, както и от открити източници – в случая интернет страницата на община Берчето.

#### **Обща оценка на стадия**

Въпреки че не беше много, информацията, получена относно този етап от процедурата, даде необходимата картина и демонстрира прозрачно и ефикасно междуинституционално сътрудничество. **Положителна оценка на работата на институциите в този етап може да се даде и заради предоставения онлайн достъп до документи.**

#### **5. Управление на отнетото имущество**

Институциите, отговорни за този етап от процедурата по конфискация, са:

- местната администрация на Берчето;
- регионалната администрация на региона Емилия Романя (Emilia Romagna);
- социалният кооператив „Фантазия“ („Fantasia“).

След като получава правото за ползване на Вила Берчето по силата на споразумението за безвъзмездно ползване, местните власти на Берчето вземат решение за съвместно управление със социалния кооператив „Фантазия“. Освен това, през първите две години община Берчето успява да сключи с регионалната администрация на Емилия

Романя договор за съфинансиране на ремонтните дейности. Споразумението е сключено на 16 януари 2012 г., а през следващата година е преподписано за още една година. Документите са достъпни онлайн както на интернет страницата на община Берчето, така и на тази на властите на региона Емилия Романя.

Споразумението от 2012 г. предвижда предоставянето от Региона Емилия Романя на общината Берчето на 120 000 евро с цел реновиране и повторно използване на имота; през 2013 г. споразумението е преподписано, като предвижда предоставянето на още 20 000 евро. На практика, обаче, тези суми са една малка част от вложените средства в имота, тъй като основната част е поета от общината на Берчето.

Освен финансовата помощ, споразумението урежда и дейностите, които следва да бъдат извършени: реновиране на сградата, изграждане на фотоволтаична конструкция на покрива на сградата, изграждане на обществена библиотека в сградата на имота, социални дейности, като образователни курсове по правораздаване и добри административни практики и други образователни и културни инициативи за деца и възрастни.

През юли 2013 г. властите на Берчето се обръщат към Националната агенция с молба за финализиране на процедурата и окончателното предоставяне на имота на общината. До сега отговор от Агенцията не е получен.

На практика, повечето от дейностите, заложили в споразумението между властите на Берчето и региона Емилия Романя, бяха изпълнени. В частност, извършени са повечето необходими дейности по реновирането на сградата (с помощта на инженери, архитекти и водопроводчици, които работят безвъзмездно); изградена е и успешно се използва фотоволтаичната система; около една трета от къщата е преустроена в библиотека, което може да се посочи като едно от най-забележителните постижения за малък град като Берчето; една от големите зали се използва за безплатен фитнес център; редовно се организират курсове и семинари със съдействието на „Либеря Парма“ (регионалният клон на Либеря (Libera) – едно от най-големите национални НПО, работещи по темите за борба с организираната престъпност и корупция. Къщата разполага с вътрешен басейн (какъвто понастоящем няма в Берчето); но към момента той все още не може да бъде използван от гражданите заради трудности, свързани с привеждането в съответствие с изискванията за ползване на обществени спортни съоръжения, които не бяха валидни преди, когато басейнът беше частна собственост. Накрая, на втория етаж на имота има 5 стаи, които в момента се ремонтират и ще бъдат използвани като хотелска част за гостите на града.

От гледна точка на продължителността на този етап от процедурата, в чл. 48, параграф С от Кодекса „Антимафия“ се казва, че местната администрацията, на която имуществото е предоставено за ползване, следва в рамките на една година да реши и да представи план за използване на имуществото. Този срок е напълно спазен от община Берчето, със съдействието на администрацията на региона и благодарение на ефективните и навременни действия на служителите на местната власт.

Също както и за предходния етап, законодателството на Италия не предвижда механизми за противодействие на конфликта на интереси. По принцип, Националната агенция следва да извършва проверки на институциите, които управляват конфискувано имущество, с оглед гарантирането на ефективността и коректността на процедурата и избягването на нередности. В разглеждания случай, обаче, поради невключването на Агенцията в казуса, контролът върху институциите на практика не бе осъществен.

#### Обща оценка на стадия

Въпреки че не цялата информация по случая беше достъпна, този етап от процедурата може да се определи като най-прозрачен и ефективен поради факта, че имотът беше и продължава да бъде управляван от социален кооператив и изключително отдадена местна администрация.

#### Препоръки

Основната препоръка по отношение на етапа по управление на конфискуваното имущество се отнася до дейността на Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество. Работата на тази институция следва да бъде по-организирана и прозрачна, въпреки трудностите и патовата ситуация, в която се намира в момента.

Още една препоръка е свързана с дейността на институциите, които на практика използват отнетото имущество: добра практика би било периодичното изготвяне и публикуване на доклади относно развитието на дейностите, които са планирани по дадено имущество, направените подобрения и постигнатите резултати.

#### ПУБЛИЧНОСТ И ПРОЗРАЧНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ В КОНТЕКСТА НА НАБЛЮДЕНИЕТО НА КАЗУСА „ВИЛА БЕРЧЕТО“

Както беше посочено и при анализа на етапите на производството в наблюдавания казус, с малки изключения, **достъпът до документи е силно**



ограничен, което на практика е знак за пълна липса на публичност и прозрачност в дейността на институциите, имащи правомощия по процедурата по конфискация в Италия. Всъщност, тази липса на прозрачност е характерна не само за процедурите по конфискация, но като цяло за италианската администрация и, в частност, за съдебната система.

### ЕФЕКТИВНОСТ НА ИНСТИТУЦИИТЕ В КОНТЕКСТА НА НАБЛЮДАВАНИЯ КАЗУС

Най-общо погледнато, ефективността на институциите, участвали в процедурата по отнемане на Вила Берчето, може да се оцени като положителна. Основната причина за тази оценка е сроковете, в които се извърши процедурата. В сравнение с други случаи, процедурата по конфискация на Вила Берчето е позитивен пример за бързина (по-малко от две години от началото на процедурата до разпореждането и практическото използване на имота). Въпреки, че експертите не успяха да установят контакт с всички институции, работили по казуса, данните, получени от отделните участници в процедурата, позволяват даването на положителна оценка на наблюдавания казус.

### ОБЩА ОЦЕНКА НА КАЗУСА

Изводите, които могат да бъдат формулирани в резултат на наблюдението по казуса, повтарят тези от медийния мониторинг и извършеното наблюдение на институциите. Оценката, която може да бъде направена, намира израз в две насоки: от една страна, високо ниво на откритост и прозрачност в последните два етапа от процедурата и, от друга, хаотичност и неяснота в етапите по установяването на имуществото и съдебния процес.

Случаят с Вила Берчето е показателен за контраста, който е характерен като цяло за процедурите по конфискация на имущество в Италия: от една страна затворена политическа и съдебна система, която не позволява на гражданите да вземат дейно участие в процедурите по конфискация, и още по-важно – по този начин не съдейства за осъзнаването от обществото на превантивния ефект на този инструмент. От друга страна, доказаното желание на гражданите и някои напредничави политически фигури за използването на отнетото имущество със социална цел и в по-широк смисъл укрепването на (все още слабата) обществената воля за противодействие на организираната престъпност и корупцията.

На практика в наблюдавания казус най-важна роля изиграва кметът на Берчето – г-н Лиуджи Лучи. Както посочва съдебният администратор Песче „Нищо от това [отдаването за ползване и практическото

използване на имота от община Берчето] нямаше да се случи без изключителната ангажираност на кмета Лучи. Аз работя като съдебен администратор от 1997 г. и в много малко случаи съм била свидетел на толкова силна отдаденост на общото благо от страна на политическа фигура. Би било добре, ако в Италия имаше поне 10 000 като г-н Лучи...”

Подобно е и мнението на г-жа Джентиле, която отговаря за ремонтните дейности и използването на Вила Берчето от 2012 г. По време на интервюто тя обрисова картина на задружна общност (от около 2 000 души, населяващи Берчето), която с общи усилия работи за обновяването на сградата, бивша собственост на мафията, и в момента се радва на чудесно място за културни и образователни прояви.

От друга страна, италианската държава за пореден път доказва невъзможността гражданите да получат достъп до огромната и тромава административна система. Наистина, в казуса с Вила Берчето Националната агенция изобщо не участва, но ако агенцията беше действаща и функционираща институция, получаването на информация по случая би било далеч по-лесна задача.

Това обуславя и извода по отношение на общественото въздействие на казуса Вила Берчето, който е още едно доказателство за популярното схващане за слаба, неефективна и непрозрачна държава.



## ПРИЛОЖЕНИЕ 4. АНАЛИЗ НА ВИСЯЩИ ДЕЛА ПО ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО В ИТАЛИЯ

ЯНУАРИ 2015 г.

### КАЗУСЪТ LA. RA. SRL, МОТТА САНТ'АНАСТАСИЯ, СИЦИЛИЯ

La. Ra. Srl е сицилианско предприятие с дейност по разработването, инсталирането и поддръжката на различни системи. От самото си основаване предприятието е основен доставчик на части и компоненти на военната база на САЩ „Сигонела“ (Sigonella). Предприятието е отнето през 1998 г. от мафиотския бос Кармело Ла Мастра (Carmelo La Mastra) и оттогава се управлява от държавата чрез Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество. Въпреки че някога предприятието е било успешно, през последните години то губи конкурентоспособността си, което доведе до освобождаването на много служители. Днес La. Ra. Srl е пред фалит, което отново ще доведе до загуба на работни места за много хора.

Казусът е избран за наблюдение, тъй като е показателен за многото дефицити в етапа по управление на конфискувано имущество в Италия. Особено интересен е фактът, че преди няколко години, работниците на предприятието (бидейки наясно с положението, в което се намира компанията, и поради сериозния риск от фалит) разработват проект, с който от една страна ще могат да запазят дейността на компанията, а от друга – да дадат нов живот на друго наскоро конфискувано и все още неизползвано имущество. Въпреки тази чудесна и напълно реализируема инициатива, местните власти на Мотта Сант'Анастасия (Motta Sant'Anastasia) не

позволяват реализирането на проекта. Работниците не получиха и подкрепа от Агенцията във водените спорове, което доведе до провал на проекта.

Информацията за представеният анализ е получена в резултат на проведени телефонни интервюта и електронна кореспонденция с настоящия финансов управител на La. Ra. Srl, г-н Иноченцо Маскали (Innocenzo Mascali) и разследващия журналист Мария Грация Сапиенца (Maria Grazia Sapienza), работила по случая в продължение на много месеци.

### НАБЛЮДАВАН ЕТАП ОТ ПРОЦЕДУРАТА ПО КОНФИСКАЦИЯ

#### *Управление на отнетото имущество*

Институциите с компетенции в тази част от процедурата по конфискация на La. Ra. Srl са:

- Бюрото за държавна собственост на Италия;
- Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество
- финансовият управител на La. Ra. Srl, г-н Маскали (Mascali), назначен от Агенцията.

След окончателната конфискация на La. Ra. Srl през 2001 г. предприятието преминава в патримониума на държава и става „държавна собственост“. След създаването на Националната агенция за управление на имущество, която поема функциите на Бюрото за държавна собственост на Италия, предприятието

преминава през 2012 г. под управлението на Агенцията, която назначава специален финансов управител.

Въпреки че компанията е конфискувана от мафията, в продължение на известен период, тя остава способна да развива дейност и да запази мястото си на пазара. Въпреки това, през последните четири години предприятието се сблъсква с големи трудности, които увеличават риска от фалит.

От момента на преминаването в патримониума на държавата (2001 г.) до 2013 г. La. Ra. Srl успява да запази бизнеса си в областта на доставката и поддръжката на високотехнологични системи благодарение на основния си клиент – американската военна база „Сигонела“. „Сигонела“ продължава да разчита на услугите на La. Ra. Srl и след конфискацията на компанията, въз основа на сключените преди години договори. Въпреки това, няколко години след конфискацията, компанията се сблъсква с трудности при получаването на банкови заеми за финансиране на дейността си, тъй като е зависима от държавата и се смята за „ненадежден“ клиент. Със сигурност финансирането на нови проекти е било ключово за предприятие, което развива бизнес в областта на иновациите.

Така, още през 2011 г., осъзнавайки че американската военна база няма да поднови договорите, изтичащи през 2013 г., 68 служители на La. Ra. Srl разработват нов проект. Проектът предвижда създаването на голям спортен и медицински център върху терена на друг конфискуван заедно с La. Ra. Srl от Ла Мастра имот, който е предоставен на администрацията на Мотта Сант'Анастасия.

Проектът беше много добре посрещнат от Агенцията, която се съгласява проектът да бъде изпълнен и теренът да бъде предоставен за ползване от La. Ra. Srl.

Кметът на Мотта Сант'Анастасия обаче се противопостави на този план, с мотивите, че общината има други планове за използването на имота.

След тази позиция на кмета, Националната агенция престана да отговаря на молбите на служителите на La. Ra. Srl за намеса и по този начин проектът окончателно се провали.

Нещо повече, през последните години Агенцията отказва на La. Ra. Srl участието и в други проекти, като изграждане на паркинг в Катаня, който би позволил на предприятието да се задържи на пазара. Освен това, областният управител на Катаня Джовани Салви (Giovanni Salvi) многократно е настоявал участието на

La. Ra. Srl в този проект с мотива, че това значително би повишило прозрачността на целия проект.

В телефонните интервюта финансовият управител на La. Ra. Srl г-н Маскали, многократно е подчертавал недоумението си от подобно отношение от страна на Агенцията.

След изтичането на договорите за поддръжка с американската база „Сигонела“ през 2013 г., предприятието се сблъска с огромни ресурсни проблеми. Резултатът за служителите бе повече от драматичен: от общо 68 служители, през 2013 г. работните си места запазват 43-ма, а през 2014 г. личният състав е намален до 24 души.

Въпрос на няколко месеца е La. Ra. Srl окончателно да фалира.

#### **КАЗУСЪТ НА НЕПРАВИТЕЛСТВЕНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ „СИЛАТА НА МЪЛЧАНИЕТО“ (Касал ди Принчипе, Кампаня)**

„Силата на мълчанието“ (“La forza del silenzio”) е неправителствена организация, основана от полицейския служител Винченцо Абате (Vincenzo Abate), която през последните шест години използва конфискуваната от престъпния бос Франческо Скавионе (Francesco Schiavone) по прякор Сандокан вила. Франческо Скавионе е един от най-влиятелните мафиотски босове на клана Касалеси (Casalesi) и в момента излежава ефективна присъда. Интересното в този казус е, че конфискувана е само половината от имота, докато другата половина все още е обитавана от семейството на Скавионе. В конфискуваната част, „Силата на мълчанието“ е създала център за деца страдащи от аутизъм, който се прочува и на международно ниво с новаторския си подход, изследване и помощ на засегнатите от тази болест.

Този казус представлява добър пример за изпълнение на съдебното решение за конфискация на имущество, затова е анализиран от гледна точка на този етап от процедурата. Случаят се радваше и на голямо внимание от страна на медиите. За пример може да бъде посочен телевизионният репортаж от есента на 2014 г. на известния криминолог Джон Дики (John Dickie) за поредицата за Мафията на канала History. Такива казуси са наистина пример за успешно повторно използване на конфискувано имущество и заслужават да бъдат разгледани в детайл.

Данните за анализиране на този случай са получени от следните източници: (1) телефонно интервю с председателя на неправителствената организация „Силата на мълчанието“, г-н Винченцо Абате; (2) официални документи по процедурата

за предоставяне на имуществото за ползване, предоставени от г-н Абате и (3) официални документи, достъпни онлайн на интернет страницата на регионалната управа на Кампания<sup>68</sup>.

## НАБЛЮДАВАН ЕТАП ОТ ПРОЦЕДУРАТА ПО КОНФИСКАЦИЯ

### *Изпълнение на съдебното решение за отнемане, същинска конфискация*

В този етап на процедурата, участваха следните институции:

- Бюрото за държавна собственост на Италия, заместено през 2011 г. от Националната агенция за управление и разпореждане с обезпечено и конфискувано имущество;
- Градската администрация на Касал ди Принчипе и Agrorinasce Scrl. Agrorinasce Scrl е консорциум на местните администрации от провинцията Касерта, създадено с цел подпомагане развитието на региона чрез реализиране на проекти, финансирани по различни регионални, държавни и европейски програми;
- Неправителствената организация „Силата на мълчанието“.

Институцията, непосредствено отговорна за изпълнението на решението за конфискация е Бюрото за държавна собственост. След окончателното съдебно решение за отнемане от 12 ноември 2003 г. Бюрото предоставя имота на градската администрация на Касал ди Принчипе със Заповед № 39300.

В продължение на около шест години Касал ди Принчипе не използва имота. Местната администрация твърди, че конфискацията на половината от къщата прави имуществото неизползваемо, още повече, че в другата половина живее семейството на бившия собственик.

През 2007 г. председателят на парламентарната комисия Антимafia, посещава имота, което води до обрат на патовата ситуация. Местната администрация взима решение да изгради в къщата стена, която да раздели конфискуваната половина от тази, принадлежаща на семейство Скавионе.

Също през 2007 г. регионалните власти на Кампания предоставят финансова помощ за реновиране и обзавеждане на вилата (Регионална наредба № 88 от 20 март 2007 г. предвижда 160 000 евро за разходите по възстановяването на имота).

На 8 юли 2009 г. градската управа на Касал ди Принчипе заедно с консорциума Agrorinasce Scrl подписва споразумение за безвъзмездно ползване на конфискуваната половина от имота с неправителствената организация „Силата на мълчанието“ за срок от двадесет години. С това споразумение асоциацията получава правото за използване на имота за дейностите си по подкрепа на деца, страдащи от аутизъм. Председателстваната от полицаия Винченцо Абате асоциация се превърна във водеща световна организация за изследване и лечение на аутизъм.

### **КАЗУСЪТ „САРКОНЕ“, РЕДЖИО ЕМИЛИЯ, ЕМИЛИЯ РОМАНИЯ<sup>69</sup>**

В края на септември 2014 г. Дирекцията за разследване на мафията (Direzione Investigativa Antimafia) изземва<sup>70</sup> имуществото на семейство Сарконе (Sarcone), намиращо се на територията на Реджио Емилия. Според разследващите, Сарконе имат връзки с групата Grande Aracri на клана 'Ndrangheta, чието влияние се разпростира в областта Кротоне, Калабрия. Стойността на обезпеченото имущество възлиза на пет милиона евро, като включва над 40 недвижими имота, акции, предприятия и суми по банкови сметки.

Казусът е подбран за анализ на началните етапи на процедурата по конфискация по ред причини. На първо място, процесът беше широко отразен от медиите. Интересът се дължи основно на факта, че случаят се явява доказателство за разпространението и влиянието на мафията и в северните райони на Италия, които традиционно се смятат от италианското общество за райони „свободни от мафия“. В този случай става дума за мафиотската организация на Калабрия – 'Ndrangheta, оперираща в богатия северен район Емилия Романя. Освен това, бидейки сравнително нов и широко отразен от медиите, казусът е добър пример за анализ на етапите по установяване и обезпечаване на имущество.

<sup>68</sup> Достъпни на: [http://fondazioneopolis.regione.campania.it/showInEvidenceDocuments.php?bb1a82c9aa29ce63beb388080ed9f1d4=36be605fb2d73ac01c3f20ff4bcea0d3&id\\_document=137&refresh=on](http://fondazioneopolis.regione.campania.it/showInEvidenceDocuments.php?bb1a82c9aa29ce63beb388080ed9f1d4=36be605fb2d73ac01c3f20ff4bcea0d3&id_document=137&refresh=on)

<sup>69</sup> Поради широкото отразяване на този казус в медиите, цялата информация за представения анализ е събрана чрез мониторинг на медийни публикации: <http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/09/24/ndrangheta-operazione-dia-sequestrati-beni-per-5-milioni-di-euro-a-reggio-emilia/1131312/>; <http://espresso.repubblica.it/attualita/2014/09/24/news/maxi-sequestro-alla-ndrangheta-in-emilia-toccatto-il-feudo-dei-grande-aracri-a-brescello-1.181491>; <http://gazzettadireggio.gelocal.it/reggio/cronaca/2014/09/24/news/ndrangheta-operazione-antimafia-in-corso-a-reggio-emilia-1.9990092>; <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2014-09-24/reggio-emilia-colpo-cosca-ndrangheta-grande-aracri-121703.shtml?uuiid=ABLYUkWB>.

<sup>70</sup> Както е посочено в описанието на италианския модел за отнемане по-горе в настоящия доклад, обезпечителните мерки по „превантивната процедура“ в Италия всъщност представляват отнемане на имуществото. То се пази от държавните органи до окончателното съдебно решение за конфискация.

## НАБЛЮДАВАН ЕТАП ОТ ПРОЦЕДУРАТА ПО КОНФИСКАЦИЯ

### *Обезпечаване на имуществото*

Институциите с компетенции в този етап на производството по конфискация са:

- Дирекцията за разследване на мафията, в това число териториалните звена във Флоренция и Болоня;
- Съдът на Реджио Емилия, с председател съдия Франческо Мария Карузо (Francesco Maria Caruso);
- Карабинерите (съдебна полиция) на Реджио Емилия.

Заповедта за налагане на обезпечителни мерки формално е изпратена от председателя на съда на Реджио Емилия, г-н Карузо, на 22 септември 2014 г., а местното подразделение на съдебната полиция пристъпва към изпълнението ѝ на 24 септември. Заповедта е издадена по искане на Дирекцията за разследване на мафията, оглавявана от г-н Артуро де Феличе (Arturo De Felice). На практика, това представлява искане за незабавно започване на „превантивна“ процедура срещу имуществото на семейство Сарконе въз основа на откритите от териториалното звено във Флоренция доказателства за „голяма диспропорция между декларираните приходи и стандарта на живот“ на братя Сарконе – обект на продължително разследване на Дирекцията за разследване на мафията във Флоренция. Разследващите обясняват, че спешното откриване на процедурата бе наистина необходимо, тъй като Сарконе са знаели за разследването срещу тях и са започнали да се освобождават от имуществото си, така че в случай на процедура по конфискация властите да нямат какво да отнемат.

## ПРИЛОЖЕНИЕ 5. КАЗУСИ ЗА ОТНЕМАНЕ НА ИМУЩЕСТВО В РУМЪНИЯ

ЯНУАРИ 2015 г.

\* Информацията за анализ на казуси по конфискация на незаконно имущество в Румъния беше набавена чрез единствения достъпен източник – интернет страницата на Националната агенция за почтеност (Agenția Națională de Integritate): <http://www.integritate.eu/HOTARARI-DEFINITIVE-SI-IREVOCABILE-ALE-INSTANTELOR-DE-JUDECATA/CONFISCĂRI-DE-AVERE.aspx>. Въпреки многократните опити, изследователският екип не получи достъп до данни от други източници.

### ДЕЛО № 371/2/2009 СРЕЩУ ГЕОРГЕ-ИОН ДАБЕЛА, РУМЪНИЯ<sup>71</sup>

Страни:

- Прокуратурата към Върховния касационен съд на Румъния (Curte de casație și justiție);
- Г-н Георге-Ион Дабела (Dabela Gheorghe-Ion), бивш директор на общинското предприятие RADET Букурещ<sup>72</sup> и съпругата му г-жа Адриана Дабела (Dabela Adriana);
- Министерството на финансите на Румъния;
- Националната агенция за почтеност на Румъния.

През 2004 г. главният прокурор на Националната прокуратура по антикорупция (Parchet Național Anticorupție), в момента Национална

антикорупционна дирекция (Direcția Națională Anticorupție), се обръща към Комисията за разследване на имущество (Comisia de cercetare a averilor) към Букурещкия апелативен съд с молба за започване на производство и проверка на имуществото на Георге-Ион Дабела, бивш директор на общинското предприятие RADET Букурещ. Основанията за искане за започване на проверка са открити в хода на друго разследване срещу г-н Дабела – по наказателно производство за корупционни престъпления. В хода на разследването се установява, че семейство Дабела притежава няколко скъпи апартаменти и къщи; при обиск на жилищата са открити и иззети големи суми валута (30 000 000 румънски леи преди деноминация<sup>73</sup>, 56 000 американски долари, 8 800 евро, 840 000 турски лири и по-малки суми в други валути – всичко на

<sup>71</sup> Решение № 1573 от 22.03.2012 г., взето на открито заседание на Върховния касационен съд на Румъния (Curte de casație și justiție) по делото срещу Георге-Ион Дабела е достъпно (към януари 2015 г.) на интернет страницата на Националната агенция за почтеност: [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitivSiIrevocabile\\_InstanceJudecata/Confiscari%20avere/DabelaGheorghelon\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitivSiIrevocabile_InstanceJudecata/Confiscari%20avere/DabelaGheorghelon_Blur.pdf)

<sup>72</sup> Дейността на общинското предприятие RADET Букурещ (Regia Autonomă de Distribuție a Energiei Termice București) е свързана с разпределяне и доставка на топлоенергия до крайните потребители на територията на община Букурещ.

<sup>73</sup> Румънската лея е деноминирана през 2005 г., като 1 нова румънска лея (RON) се равнява на 10 000 стари леи (ROL). Сумите в съдебното решение са посочени според действащата към момента на дадено събитие валута, тъй като проверките по установяване на имущество са започнали преди деноминацията, а самото делото се проточва чак до 2012 г.

стойност около 360 000 евро). Сред другите открити ценни вещи са бижута, картини и електронни уреди – на обща стойност 1 150 000 000 румънски леи (около 25 000 евро); в паспортите на семейството са открити множество печати за различни дестинации – доказателство за пътувания и почивки в чужбина. Така, според разследващите, разминаването между законните приходи и разходите и притежаваното имущество на Георге-Ион Дабела възлиза на 4 600 000 000 леи (малко над 100 000 евро). Установено е също, че той не е спазил разпоредбите на Закон № 115/1996 г., който го задължава да декларира цялото си имущество в рамките на 15 дни от встъпването на закона в сила, както и да подаде нова имуществена декларация отново в срок от 15 дни след освобождаването си от заеманата публична длъжност. Неспазването на изискванията на закона от г-н Дабела на практика послужи за основание за *ex officio* откриване на процедурата срещу него.

На 16 юни 2004 г. Комисията за разследване на имущество към Букурещкия апелативен съд, въз основа на докладите, изготвени от експертите на Комисията, излиза с решение, че имуществото на г-н Дабела е законно.

Решението е оспорено от Националната прокуратура по антикорупция пред Върховния касационен съд. Съдът постановява връщане на делото към Комисията, като констатира, че обвиняемият не е спазил задължението си за деклариране на имущество съгласно Закон 115/1996, а експертните доклади на Комисията са некоректни, тъй като обхващат по-голям период от време от установения в закона.

След преразглеждане на делото, Комисията за разследване на имущество към Букурещкия апелативен съд установява и признава, че няма доказателства за законния произход на имущество на стойност от 615 894 065 стари румънски леи (около 14 000 евро). Така, на 14 декември 2010 г. Букурещкият апелативен съд издава решение, съгласно което сумите във валута, иззети в рамките на наказателното производство, подлежат на конфискация. Освен това, Дабела и съпругата му следва да заплатят глоба, равна на стойността на средствата с недоказан произход или 61 589,40 нови леи, която сума ще бъде прихваната от конфискуваната валута. Съдебното решение се основава на новооткритите доказателства за значително разминаване между стойността на притежаваното имущество и законните доходи на г-н Дабела.

Решението от декември 2010 г. е обжалвано пред Върховния касационен съд както от Дабела и съпругата му, така и от Прокуратурата към Букурещкия апелативен съд.

Причината за обжалване, изтъкната от прокуратурата, е неправилното приложение на закона, поради което наложеното наказание е в противоречие с чл. 304 от Гражданско-процесуалния кодекс. Така, според прокуратурата, съдът е следвало да наложи глобата от 61 589,40 леи без тя да бъде прихващана от конфискуваната валута, тъй като произходът на тези средства е незаконен. Ако дължимата глоба бъде прихваната от конфискуваната валута, то излиза, че съпрузите Дабела на практика нищо не дължат на държавата, с което въпросното решение съдържа противоречиви заключения.

Георге-Ион Дабела и съпругата му също обжалват решението от декември 2010 г., като тяхното искане е делото да се върне за преразглеждане към Букурещкия апелативен съд, тъй като някои обстоятелства по делото следва да бъдат допълнително изяснени. Защитата на семейство Дабела изтъква няколко аргумента.

На първо място, Комисията за разследване на имущество към Букурещкия апелативен съд не е била компетентна да проведе проверката за установяване и оценка на имуществото. Затова искането на Дабела е проверката да бъде извършена от Националната агенция за почтеност (на основание чл. 158, Глава 1, чл. 159 Глава 1 и чл. 159<sup>1</sup> от Гражданско-процесуалния кодекс, както и на основание Закон № 144/2007, изменен със Закон № 176/2010).

На второ място, според ответниците, сумите във валута не могат да бъдат конфискувани, тъй като те са открити и иззети от разследващите в рамките на наказателното производство.

На трето място, защитата също изтъква, че законът е неправилно приложен и наложеното наказание противоречи на чл. 304 от Гражданско-процесуалния кодекс.

След проучването на доказателствата по делото, законите на Румъния и фактите, представени от съпрузите Дабела и Прокуратурата към Букурещкия апелативен съд, Върховният съд решава, че разпоредбите на закона и представените доказателства в решението от 14 декември 2010 г. не са били изтълкувани коректно. С решение № 1573 от 22 март 2012 г. Върховният касационен съд на Румъния постановява следното:

Отменя конфискацията на сумите от 3 000 румънски леи, 56 000 американски долари, 8 800 евро, 840 000 турски лири, 190 словенски толара, 20 хърватски куни и 11 900 унгарски форинта, тъй като искането на Главния прокурор на Националната прокуратура по антикорупция от 2004 г. се отнася само за започването на процедура за проверка



на имуществото на Георге-Ион Дабела и не съдържа искане за конфискация. Относно сумата, представляваща разминаването между стойността на имуществото и законните приходи на Дабела (61 589,40 леи), съдът постановява, че тъй като за произхода на тези средства не е открит законен източник, то те подлежат на конфискация в полза на държавата. Всички останали искания на страните съдът намира за неоснователни.

Този случай в продължение на години беше във фокуса на вниманието на разследващите журналисти и румънското общество като цяло, тъй като Георге-Ион Дабела е бивш директор на едно от най-големите общински предприятия в Румъния. Изходът на делото оказва съществено влияние за възвръщането на доверието на обществото в ефективността на органите по конфискация.

#### **ДЕЛО № 1844/2/2012 СРЕЩУ ШЕРБАН АЛЕКСАНДРУ БРАДИЩЯНУ, РУМЪНИЯ<sup>74</sup>**

Разглежданият тук случай по същество е обжалване от Националната агенция за почтеност на Румъния на решение № 1/11 от март 2011 г., издадено от Комисията за разследване на имущество (Comisia de cercetare a averilor) към Букурещкия апелативен съд. Причината за обжалването е, че Комисията за разследване на имущество към Букурещкия апелативен съд издава цитираното решение, осланяйки се на факта, че разследването на Националната агенция за почтеност е било проведено на основание Закон № 176/2010, което е довело до несправедливо решение и невъзможност за последващи съдебни действия. Твърдението на Националната агенция е, че проведеното от нея разследване е било на основание Закон № 144/2007 относно създаването, организацията и работата на Националната агенция за почтеност, който е бил в сила към момента на стартирането на производството. Така съгласно принципа *tempus regit actum*, регулациите на Закон 176/2010 не са приложими към случая. Закон 144/2007, на основание на който е извършена проверката, не поставя ограничение за периода на разследване на имуществото на лица, заемачи публични длъжности. Единственото ограничение е, проверката да се отнася за този период.

На 13 декември 2007 г. Националната антикорупционна дирекция сезира Букурещкия апелативен съд

за започване на проверка срещу Шербан Александру Брадищяну на основание чл. 9 от Закон № 115/1996. Г-н Брадищяну е обвинен в нарушаване на закона и фаворизиране на определени компании, от позицията на председател на оценъчна комисия на търг за доставка медицинско оборудване, организиран от Министерството на правосъдието през 2001 г. В замяна на положителна оценка на компаниите, участващи в търга, той е получил различни суми във валута. В резултат на това престъпление, Брадищяну е закупил недвижимо имущество и още редица придобивки, което води до несъответствия в имуществената декларация в края на мандата му. На 17 септември 2008 г. Националната агенция за почтеност внася иск в Букурещкия апелативен съд за решаване на случая. На 28 септември 2010 г. съдът препраща делото към Комисията за разследване на имущество към Букурещкия апелативен съд. На 23 февруари 2011 г. защитата иска освобождаване от отговорност поради изтичане на давност, позовавайки се на Закон 176/2010, който поставя ограничение от три години от датата на прекратяването на мандата (Брадищяну напуска поста си на 8 декември 2004 г., а искът срещу него е регистриран на 13 декември 2007 г.).

Съдът признава за неправомерно решението за освобождаване от отговорност поради давност, позовавайки се на Закон 115/1996, който не поставя ограничения за сроковете. В заключението се посочва, че ограничението за давностен срок, който би могъл да бъде приложен към този случай, произтича от Закон 167/1958 (определящ срока от три години), касае частно-правни отношения, а не публично-правни такива. Поради това, съдът признава, че изтичането на тригодишния период няма основание в това дело, отменя решение № 1/11 на Комисията за разследване на имущество поради неупражняване на контрол и връща делото за ново разглеждане.

#### **ДЕЛО № 186/64/2009 СРЕЩУ ДАН ВЕЛЕ, РУМЪНИЯ<sup>75</sup>**

Страни:

- Националната агенция за почтеност;
- Министерството на финансите;
- Националната прокуратура по антикорупция;
- Общинско предприятие S.C. Rial SA, Брашов<sup>76</sup>;
- Г-н Дан Веле (Vele Dan) и съпругата му г-жа Мирела Даниела Веле (Vele Mirela Daniela).

<sup>74</sup> Решение № 267 от 22.01.2013 г. на Букурещкия апелативен съд по делото срещу Шербан Александру Брадищяну (Brădișteanu Șerban Alexandru) е достъпно (към януари 2015 г.) на интернет страницата на Националната агенция за почтеност: [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile\\_InstanceJudecata/Confiscari%20avere/BradisteanuSerbanAlexandru\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanceJudecata/Confiscari%20avere/BradisteanuSerbanAlexandru_Blur.pdf)

<sup>75</sup> Решение № 4836 от 19.10.2011 г., взето на открито заседание на Върховния касационен съд на Румъния (Curte de casație și justiție) по делото срещу Дан Веле е достъпно (към януари 2015 г.) на интернет страницата на Националната агенция за почтеност: [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile\\_InstanceJudecata/Confiscari%20avere/VeleDan\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanceJudecata/Confiscari%20avere/VeleDan_Blur.pdf)

<sup>76</sup> S.C. Rial SA е общинско предприятие, отговорно за управлението и администрацията на сградния фонд на община Брашов.

През 2003 г. Националната прокуратура по антикорупция (понастоящем Национална антикорупционна дирекция) сезира Комисията по разследване на имущество към апелативния съд на Брашов с искане за започване на проверка на имуществото на г-н Дан Веле (Vele Dan), бивш изпълнителен директор на S.C. Rial S.A., Брашов. Основанията, посочени от прокуратурата, са, че г-н Веле не е спазил разпоредбите на Закон 115/1996, а именно – да декларира имущественото си състояние в срок от 15 дни от влизането на закона в сила, както и да подаде нова имуществена декларация 15 дни след освобождаването си от поста.

Неспазването на законовите разпоредби от г-н Веле доведе до *ex officio* започване на проверка срещу него.

Докато трае делото, което продължи няколко години, в сила влезе Закон № 244 от 21 май 2007 г. за създаването, организацията и работата на Националната агенция за почтеност. Така агенцията продължи с разследването по този случай.

През 2003 г. Комисията за разследване на имущество към апелативния съд на Брашов намира имуществото на Веле за законно придобито. Прокуратурата към апелативния съд на Брашов обжалва решението през върховния касационен съд на Румъния. Съдът връща делото за преразглеждане и уточняване на обстоятелства.

През 2006 г. Комисията за разследване на имущество към апелативния съд на Брашов излиза с решение, че част от имуществото на Дан Веле е придобито незаконно, тъй като подписите в редица документи за опростени заеми от трети лица не отговарят на чл. 1182 от Гражданския кодекс. Така делото отново е изпратено към апелативния съд на Брашов за ново разглеждане.

Апелативният съд на Брашов намира, че един автомобил и къща – собственост на семейство Веле са придобити незаконно. Така, с решение от 2008 г. съдът постановява конфискация на еквивалентна стойност от 836 439,688 румънски леи (около 188 000 евро).

Съпрузите Мирела Даниела и Дан Веле обжалват решението пред Върховния касационен съд и делото отново е върнато в Апелативния съд на Брашов поради липса на доказателства.

Съдът признава заема на семейството от 158 000 долара<sup>77</sup>, който междуременно е увеличил

стойността си с 1,15% за законен доход и доказателство за произхода на имуществото.

Главната дирекция по публични финанси и прокуратурата към апелативния съд на Брашов отново обжалват решението. Техните мотиви са, че решението не взема под внимание следните обстоятелства:

Г-н Дан Веле не е спазил законното си задължение за деклариране на имуществото по Закон № 115/1996.

Шестте заема на обща сума от 158 000 долара представляват не само приход, но и разход на обвиняемите.

Документите за взетите заеми не отговарят на изискванията на чл. 1182 от Гражданския кодекс, което се явява доказателство, че заемите са фиктивни и по този начин не би трябвало да бъдат признати за законен доход.

Националната агенция за почтеност също подкрепи горните твърдения и поиска промяна на решението.

След анализ на обстоятелствата по делото Върховният касационен съд решава следното: въз основа на експертните доклади по извършените проверки (от 18 октомври 1999 – 7 януари 2003 г.), доходите на семейството произхождат от заплата (31 024,28 долара), приходи от продажби (89 727 долара) и приходи от заеми от 6 физически лица (158 000 долара); докато разходите на обвиняемите (за покупка на имоти, разходи по поддръжката им и други дребни разходи) възлизат на 175 437,20 долара.

Документите, представляващи кредитни споразумения, сключени с шест физически лица на обща стойност от 158 000 долара, не могат да бъдат признати за законен източник на доходи на семейството. Нещо повече, установено бе, че самите заемодатели са хора с доста скромни доходи, живеещи в малки жилища, а някои от тях дори са издържани от съпрузи и роднини.

След като сумата от 158 000 долара не може да бъде призната за законен източник на доходи на семейството в рамките на проверявания период, се установява значително разминаване между законните приходи и разходите на семейство Веле, което се явява основание Върховният съд да постанови конфискация на тази разлика, а именно на 129 517,80 долара.

<sup>77</sup>Тук и по-долу сумите в американски долари са цитирани по съдебно решение.

## ДЕЛО № 1072/46/2009 СРЕЩУ ДАНИЕЛ ЗИДАРУ, РУМЪНИЯ<sup>78</sup>

Страни:

- Националната агенция за почтеност;
- г-н Даниел Зидару (Zidaru Daniel) и съпругата му г-жа Николета Кармен Зидару (Zidaru Nicoleta Carmen).

На 30 юли 2009 г. Националната агенция за почтеност подава в Апелативния съд на Питещ искане за конфискация на парична сума, незаконно придобита от ответниците Даниел и Николета Кармен Зидару.

На 18 май 2011 г. Апелативният съд на Питещ уважава искането на Националната агенция за почтеност и намира, че г-н Даниел Зидару е придобил незаконно 61 650 евро и 9 980 румънски леи (общо около 64 000 евро).

Г-н Зидару е бивш държавен служител, който е имал задължението да декларира имуществото си според Закон № 144/2007, но не е подал съответните декларации през 2001, 2005 и 2007 години, което води до започване на процедура по проверка на имуществото на основание Закон № 176/2010.

Съгласно събраните документи за периода от 2000 до 2008 година, приходите на Зидару възлизат на 298 303 румънски леи (около 67 000 евро). Проверката установява, че г-н Зидару притежава апартамент в Питещ и автомобил. Зидару твърди, че за придобиването на апартамента (на стойност 110 000 леи или 25 000 евро) е подпомогнат от родителите си Ионел и Сеня Зидару, а средствата представляват приходи от продажбата на техен апартамент.

Разследващите обаче, установяват, че г-н Зидару е придобил своя апартамент една година преди продажбата на апартамента на родителите му. В същото време, родителите на обвиняемия се местят в друго жилище, което е доказателство, че средствата от продажбата не са били използвани за закупуването на собственост от Даниел Зидару.

По отношение на автомобила, г-н Зидару твърди, че е събрал средствата за закупуването му чрез поредица успешни сделки за покупко-продажба на пет други автомобили от 2000 г. насам. В показанията на един от свидетелите се посочва, че разликата отново е била доплатена от родителите на ответника.

Апелативният съд на Питещ постановява окончателна конфискация на паричните суми от 61 650 евро

и 9 980 румънски леи, тъй като мярката се основава на специален закон, според който установяването на разлика между приходите и придобитото имущество на лицето е достатъчно основание.

Г-н Зидару обжалва решението с мотивите, че приложените срещу него разпоредби са противоконституционни, а Националната агенция за почтеност е нарушила принципа за невинност, тъй като както искът на агенцията, така и решението на съда се базират на предположения, които не могат да имат приоритет пред чл. 44, част 8 от Конституцията на Румъния (уреждащ правото на частна собственост).

Националната агенция за почтеност отговаря на всяко от твърденията на ответника и препоръчва обжалването да не бъде уважено.

Върховният касационен съд постановява, че решението на Апелативния съд на Брашов се основава на правилно тълкуване на закона. Съдът постановява, че презумпцията за невинност не е била нарушена, тъй като изземването на паричната сума е административна мярка, различна от наказателната отговорност, и по този начин не е нарушена. По отношение на нарушаването на чл. 44, част 8 на Конституцията, нормата не е императивна в случаите, когато има безспорно разминаване между законните приходи и имуществото на ответника. По отношение на средствата за закупуването на апартамента, съдът подкрепи заключението на разследването, че те не са били получени от родителите на г-н Зидару. Също така съдът реши, че оборотите от заемите не биха могли да оправдаят придобиването на 61 650 евро и 9 980 леи. По отношение на установените от Националната агенция за почтеност месечни разходи (314 леи (около 70 евро) на месец за 2000 г., 552,8 леи (около 125 евро) на месец за 2001 г., 272,7 леи (около 60 евро) на месец за 2002 г., 147,2 леи (около 33 евро) на месец за 2003 г., 1 071,6 леи (около 240 евро) на месец за 2004 г., 513 леи (около 115 евро) на месец за 2005 г., 1 845 леи (около 415 евро) на месец за 2006 г., 3 679 леи (около 830 евро) на месец за 2007 г. и 1 775,8 леи (около 400 евро) на месец за 2008 г.), съдът ги признава за приемливи, предвид доходите на семейство Зидару. Заключението на съда е, че жалбата на г-н и г-жа Зидару е неоснователна.

<sup>78</sup> Решение № 5861 от 06.12.2011 г., взето на открито заседание на Върховния касационен съд на Румъния (Curte de casație și justiție) по делото срещу Даниел Зидару, е достъпно (към януари 2015 г.) на интернет страницата на Националната агенция за почтеност: [http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile\\_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/ZidaruDaniel\\_Blur.pdf](http://www.integritate.eu/Files/Files/HotarariDefinitSilrevocabile_InstanteJudecata/Confiscari%20avere/ZidaruDaniel_Blur.pdf).



## ПРИЛОЖЕНИЕ 6. УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЕЗПЕЧЕНОТО И ОТНЕТО НЕЗАКОННО ИМУЩЕСТВО В БЪЛГАРИЯ: УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА ДЕЙСТВАЩИЯ МОДЕЛ

Отнемането на имущество, придобито чрез престъпна дейност, или на незаконно придобито имущество е инструмент за активно противодействие на тежки престъпления, които генерират доходи за своите извършители или свързани с тях лица. Прилагането на подобен механизъм е израз на политика за радикално противодействие на престъпността и е резултат от разбирането за наличие на висок риск от разрастване и задълбочаване на негативния ефект на тежката престъпност върху управлението и развитието на всяка държава.

Тъй като става въпрос за специализирана политика, която би трябвало да отговори на нараснал риск от „превземане на държавата от корупцията“, от нея се очаква да ограничи възможностите за действие на организираната престъпност и тежката корупция, както и да отнеме ресурсите, с които биха могли да застрашат публичния интерес.

Въпросът за отнемане на имущество е обект на регламентацията и на ниво Европейски съюз. В областта на конфискацията на имущество, придобито от престъпна дейност, са приети няколко рамкови решения, които определят, но и разграничават ролята на ЕС и на държавите-членки в борбата за изземване на престъпно имущество.

Принципът, възприет в рамковите решения на ЕС е, че отнемане на имущество е възможно в пределите на наказателно производство, от компетентен

наказателен съд, след влязла в сила присъда и по отношение на имущество, придобито чрез престъпление. Правните положения, възприети в две рамкови решения – от 2001 г. и 2005 г., са допълнени с **Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за обезпечаване и конфискация на средства и облиги от престъпна дейност в Европейския съюз**. Чрез препращане към конкретните актове на ЕС, съобразно областите на престъпността, посочени в чл. 83, ал. 1 от Договора от Лисабон, се определя обхвата на престъпленията, облигите от които подлежат на обезпечаване и конфискация по смисъла на Директивата.

На 29 април 2014 г., **Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за обезпечаване и конфискация на средства и облиги от престъпна дейност в Европейския съюз** е публикувана в Официален вестник. Тя влиза в сила двадесет дни след публикуването ѝ. Директивата въвежда мерки, предназначени да улеснят националните власти при конфискуването и възстановяването на печалби, реализирани от престъпници в резултат на трансгранична и организирана престъпност. Великобритания е решила да не се включи в Директивата. На 13 май 2014 г. в Официален вестник е публикувана поправка за изменение на Директивата както следва:

- Член 12 (транспониране): „Държавите членки въвеждат в сила законовите, подзаконовите и

административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с настоящата Директива, не до 4 октомври 2015 г., а до 4 октомври 2016 г.”

▪ Член 13 (отчитане): „До 4 октомври 2019 г., а не до 4 октомври 2018 г. Комисията представя доклад на Европейския парламент и на Съвета, в който прави оценка на въздействието на съществуващото национално право в областта на конфискацията и възстановяването на активи, придружен при необходимост от съответните предложения.”

Съгласно чл. 10 на **Директивата Управление на обезпечено и конфискувано имущество**:

„1. Държавите-членки вземат необходимите мерки, например като създават централизирани служби, комплекс от специализирани служби или равностойни на тях механизми, за да гарантират адекватното управление на обезпечено имущество с оглед на евентуална последваща конфискация.

2. Държавите-членки гарантират, че мерките, посочени в параграф 1, включват възможност за продажба или прехвърляне на имущество, когато това е необходимо.

3. Държавите-членки обмислят предприемането на мерки, които да дават възможност конфискуваното имущество да се използва в обществен интерес или за социални цели.”

Предвид тези разпоредби, България следва да предприеме адекватни законодателни мерки за транспониране на разпоредбите на Директивата в действащото законодателство.

С оглед на българския модел за управление на обезпечено и конфискувано имущество и разпоредбите на член 10 следва да имаме предвид заключенията на доклада „Отнемане на незаконно придобито имущество: предизвикателства и перспективи пред българския модел”.

В Закона за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество се разписани правила, регламентиращи способ за придобиване право на собственост от държавата, както и правила за неговото управление и реализация. Управлението като дейност по запазване и извличане на блага от държавното имущество е свързано с неговото съхранение.

#### **УПРАВЛЕНИЕ НА ИМУЩЕСТВО, ВЪРХУ КОЕТО СА НАЛОЖЕНИ ОБЕЗПЕЧИТЕЛНИ МЕРКИ**

Проблемите със съхранението и управлението на имуществото се поставят още във фазата на производството по отнемане. По смисъла чл. 81

от Закона имуществото, върху което е наложено обезпечение, може да бъде оставено за пазене на проверяваното лице или на лицето, което държи имуществото към момента на налагане на обезпечителните мерки. Законът вменява задължения на пазача да охранява имуществото с грижата на добрия стопанин, като разходите, свързани със съхранението и поддържането на обезпеченото имущество, се заплащат от КОНПИ. Законово е поставено изискването пазачът да информира Комисията за повреди по имуществото, за производства, засягащи имуществото, за евентуални действия, свързани с прехвърляне или възникване на права на трети лица върху имуществото, както и за опасност от унищожаване или повреждане на имуществото. Предвидена е възможност пазачът да бъде заменен от съда при неизпълнение на задълженията по пазене на имуществото.

Горното решение е справедливо предвид липсата на трансформация на собствеността и придобиване от държавата на този етап от установяващото и обезпечително производство по Закона, макар да крие и рискове относно опазването на имуществото, предвид възможна незаинтересованост на проверяваното лице, дори желание за унищожаване на имуществото, от една страна, и липса на държавен орган с правомощия по надзор и опазване на имуществото на този етап от производството по отнемане, от друга страна.

Правилно и в обществен интерес е законовото решение в чл. 83 от Закона, който гласи, че отнетите незаконни вещи със специален статут, намиращи се под специален режим, следва да се съхраняват за сметка на бюджета от специални институции. Този механизъм е и реално приложим предвид функциите и възможностите на посочените в закона институции. Така например, движимите вещи с историческа стойност се съхраняват в Националния исторически музей или в друг музей, а тези с научна стойност се предоставят за съхранение в Националната библиотека, в съответния институт на Българската академия на науките или в университет. Изделията от благородни метали и скъпоценни камъни се съхраняват в Българската народна банка. Министерството на културата съхранява произведения на изкуството – вещи с художествена, антикварна или нумизматична стойност. Тук се поставя въпросът за взаимодействието и сътрудничеството между тези институции и Комисията, като считаме за необходимо да съществуват нарочни правила за организация и координация на взаимоотношенията по повод съхранението на специфичните вещи, както и да се разпишат допълнителни законови разпоредби относно компетентността им в областта

на управлението на оставеното за съхранение имущество, каквато уредба към момента липсва.

Наред с горното, законът предвижда, в хода на производството по отнемане, механизми за реализация на движими вещи, които биха могли да се обезценят значително през периода на пазене, а също и в случаите, в които запазването им е свързано с големи разходи, както и за вещи, които подлежат на бърза развала. Независимо от липсата на акт за придобиване на собственост от държавата, с оглед опазване на имуществото и интересите както на проверявания, така и на държавата, се допуска продажба на посочените вещи, която се извършва по искане на Комисията от съдебен изпълнител след разрешение на съда, в кратък 7-дневен срок от постъпване на искането, като способът за реализация е явен търг или продажба от търговец в магазин, на стоково тържище или борса, посочени от КОНПИ. Следва да се има предвид, че допуснатото участие в търга на собственика на вещта, подлежаща на отнемане, не съответства на целите на Закона. С посочената възможност легално се допуска незаконно придобитото имущество да остане в патримониума на проверяваното по Закона лице, като по този начин се поставя под съмнение превантивният и обществен ефект на Закона. Сумите, получени от продажбата на имуществото, се съхраняват в специална банкова сметка на Комисията, до излизане на съответното решение за отнемане на незаконното имущество, което е трансформирано в пари.

**Необходимо е да се доразвие посочената уредба, като същата залегне не като изключение, а като правило и по отношение на МПС, техника – компютърна и бяла, телефони, технологии и т.н., чието съхранение, води до морално овехтяване и неизползваемост на по-късен етап от момента на стартиране на производствата по ЗОПДНПИ.** Практиката по прилагане и на отменения ЗОДИППД показва унищожаване на МПС и реално неизползване по предназначението им след влизане в сила на решението на съда, с което същите се отнемат в полза на държавата. По този начин остават не докрай реализирани смисълът и целите на закона за изваждане от оборота на имущества, придобити от престъпна дейност, чрез придобиването им от държавата и ползването им за задоволяване на публични нужди, а също и за обезщетяване на пострадалите от престъплението по чл. 22, ал. 1 от Закона.

## УПРАВЛЕНИЕ НА ОТНЕТОТО ИМУЩЕСТВО

След влизане в сила на съдебното решение, управлението на отнетото в полза на държавата имущество е предоставено в правомощията

на нарочно създаден по силата на ЗОПДНПИ Междуведомствен съвет за управление на отнетото имущество, който, като колективен орган, се състои от заместник-министри, определени от Министъра на правосъдието, Министъра на финансите, Министъра на икономиката, енергетиката и туризма, Министъра на труда и социалната политика и Министъра на регионалното развитие и се председателства от заместник-министър на финансите.

Обезпечаването на дейността на Съвета се осигурява от администрацията на Министерството на финансите. Междуведомственият съвет представлява междинно звено, което администрира информацията относно отнетото в полза на държавата имущество и предлага на Министерски съвет да вземе решение за предоставяне на отнетото имущество за управление от страна на бюджетни организации и общини за изпълнение на техните функции или да възложи продажбата му на Националната агенция за приходи по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. В този случай реализацията на отнетото в полза на държавата незаконно имущество се извършва по правилата на Закона за Националната агенция за приходи. Съответно, съгласно чл. 3, ал. 4 от ЗНАП, продажбата на държавната собственост се извършва по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Продажбата се осъществява от служители на Националната агенция за приходи, определени от изпълнителния директор на агенцията или от оправомощени от него лица. Посочените служители не са публични изпълнители, предвид обстоятелството, че се касае за функции по управление и разпореждане с държавна собственост, а не за провеждане на принудително изпълнение за удовлетворяване на публични вискатели. В случай че след изчерпване на способите за продажба по реда на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс имуществото не бъде продадено, Националната агенция за приходите връща преписката за вземане на последващо решение за управление и разпореждане с имуществото. Когато имущество е предоставено за управление, съответната бюджетна организация или община възстановява на Националната агенция за приходите разходите, свързани с управлението, съхранението и организирането на продажбата на съответното имущество. При сега съществуващия модел за управление, функциите на НАП по отношение на отнетите по реда на ЗОПДНПИ са концентрирани само в сферата на реализацията, като в областта на управлението Агенцията неудачно е заменена от Съвета. Наред с това, предвид липсата на правосубектност не е възможно и разписване на правила за взаимодействие между НАП и Съвета чрез инструкция по смисъла на

чл. 26 от ЗНАП. Посочената форма на управление и разпореждане включва участието на поне четири органа – Комисията, Съвета, МС, НАП, което крие рискове за бързината, наличието, липсата или загубата на информацията и опазване на държавна собственост.

Поставя се въпросът съществува ли реално управление на така придобитата държавна собственост? От една страна, Съветът не представлява постоянно действащ орган със собствена администрация, натоварена с ангажименти само по ЗОПДНПИ, той няма и постоянен състав с оглед подменящите се членове, които са и част от политическата власт – това води до липса на достатъчна ангажираност и възможност за адекватно изпълнение на функциите му. От друга страна, на практика Съветът не е орган по управление, той опосредства и подпомага МС при управлението на отнетото имущество. Дори и да се доразвие правната рамка на правомощието на Съвета и неговата обезпеченост, под съмнение остава въпросът досежно ефикасността на този модел.

Практиката по прилагане на Закона показва, че от конституирането през 2012 г. до 2014 г. не са създадени правила за работа; заседанията, които по закон следва да се провеждат веднъж на два месеца, са епизодични и на практика не се провеждат. От 2012 г. насам едва през месец март 2014 г. е проведено заседание на Съвета и през месец юни 2014 г. е направено предложение от Съвета до МС за предоставяне на имущество на държавни и общински органи, както и за продажба на имущество, изпратено за реализация по реда на ДОПК на НАП. При анализ на посоченото решение № 367 от 4 юни 2014г., се вижда, че Министерски съвет предоставя за управление:

- на общини Ново село – два поземлени имоти, единият предвиден за озеленяване;
- на община Горна Оряховица – един апартамент;
- на Министерство на земеделието и храните – 17 бр. поземлени имоти – ниви, пасища и лозя, които се включват в Държавния поземлен фонд.

Отнетите в полза на държавата имоти по 98 влезли в сила решения са предназначени за продажба от НАП, като към момента се извършва идентифициране и подготовка на собствеността с оглед реализацията по реда на ДОПК.

Естеството на разпределеното имущество показва, че в голямата си част то не е от категорията държавна собственост за задоволяване на обществен интерес и за използване за публични нужди, и като нехарактерно за държавата, то не би могло да се

ползва в пълна степен по предназначение. Наред с това, в периода от отнемането до решението относно предназначението на отнетото имущество не е ясно кой съхранява и кой управлява отнетото имущество, аналогично е положението и докато протича идентификацията и подготовката на имуществото за продажба по реда на ДОПК.

Горното доказва, че **системата за управление на отнетото в полза на държавата незаконно имущество реално не функционира, с което се губи и добавената стойност от ефекта на решението и прилагането на Закона.** Действително, самият факт на съществуване на правна рамка за отнемане в полза на държавата на незаконно имущество, както и на механизъм за отнемане на незаконно имущество е стъпка към справедливостта в обществото, с което се постига превантивен, възпитателен и репресивен ефект. Липсата, обаче, на достатъчна публичност и адекватни и ефективни мерки по управлението на отнетото имущество води до съмнения относно съществуването на механизма на ЗОПДНПИ.

Далеч по-добри и ефикасни ще са последиците от Закона при наличие на **единен орган, компетентен в управлението и разпореждането с имуществото, отнето в полза на държавата, който е обезпечен с човешки и материален ресурс да предоставя пълна информация на обществото относно отнетото имущество – чрез публичен регистър, да управлява имуществото по по-ефикасен начин – с по-малко разходи и по-добро използване.** Следва да се има предвид, че видът и характерът на отнетото имущество изисква по-различни форми на съхранение и управление. Така например недвижимите имоти – хотели, магазини, предприятия – са обекти, нехарактерни за държавната собственост, следователно за тяхното управление се изисква различна експертиза от присъщите на администрацията възможности.

В този смисъл е необходимо да се търсят форми за включване и на частни партньори в процеса по управление, чрез регламентиране на нарочни публични процедури за избор на управители на имуществото с право на придобиване на имуществото при облекчени условия. По този начин ще се даде възможност за запазване собствеността на държавата при нищожни за нея разходи и дори възможност за реализиране на финансов ресурс от незаконното имущество. Държавата следва да прояви повече гъвкавост при вземането на решения спрямо неспецифични за нея обекти, които в повечето случаи биха били и непродаваеми.

Реалното отнемане на незаконно придобитото имущество не е достатъчно, за да се постигне докрай целта на закона за защита на интересите



на обществото и за възстановяване на законността и справедливостта. Необходимо е отнетото имущество да се управлява добре и неговата стойност и стопанските му функции да се съхранят, защото само така то може да се използва ефективно за нуждите на обществото и за поправянето на вредите, причинени от престъпната дейност, от която е генерирано.

**В тази връзка, основният въпрос след въпроса за отнемането на имуществото е свързан с неговото стопанисване и управление както по време на процедурата по отнемане на имущество, така и след постановяване на съдебното решение за неговото отнемане.** Липсата на цялостна концепция за управление на отнетото имущество, както и за създаване на предпоставки за неговото съхранение в рамките на периода на развитие на процедурата пораждаат несигурност спрямо постигането на общите цели на дейността, а именно:

- Целта на управлението на имуществото е то да се запази и поддържа до неговото отнемане или до връщането му на собственика, а в случай че запазването му е невъзможно, то следва да се осребри, за да се запази неговата стойност.

- Управлението на имуществото следва да обхване както периода, в който върху него са наложени обезпечителни мерки, така и периода след неговото отнемане.

- Сериозен проблем представлява отсъствието на правила за управление на имуществото в периода след влизане в сила на съдебното решение за неговото отнемане до въвода на държавата във владение.

- Правната уредба за управление на обезпеченото имущество в Закона за отнемане на имущество е крайно лаконична и реално не урежда правила за запазване и поддържане на обезпеченото имущество. Тя **не предвижда и създаването на специален орган**, който да се грижи за управлението и надзора на обезпеченото имущество, а по същество възпроизвежда общите правила на ГПК за управление на обезпечено имущество, които са крайно недостатъчни.

- Често практическият резултат от отсъствието на адекватна правна уредба във връзка с управлението на обезпеченото имущество е неговото разпиляване и ограбване или намаляване на неговата стойност към момента на отнемане в полза на държавата.

- Слабост на правната уредба е, че тя не предвижда отговорност за вреди, причинени на обезпеченото имущество, причинени от лицето, на което е възложено да пази имуществото.

- Към момента на реалното отнемане на имуществото, държавата придобива правото на собственост върху него, но няма орган, който ефективно да се грижи за неговото запазване.

С влизане на решението в сила (а реално – дори преди този момент) интересът на бившия собственик за запазване на имуществото отпада и той губи интерес относно бившата си собственост. От влизането в сила на решението за отнемане до въвода на държавата (чрез Съвета) във владение могат да изминат от 2 до повече от 6 месеца, през които отнетото имущество остава напълно безнадзорно. Към момента на въвода във владение (а често дори още към момента на влизане в сила на съдебното решение за отнемане) най-често отнетото имущество вече е разграбено, напълно обезценено или унищожено и не е годно да се ползва по предназначение или да се продаде.

- С оглед запазване и по-добро управление на отнетото имущество е удачно *de lege ferenda* да се допусне възможност за продажба и на вещи, които не подлежат на бърза развала или значителна обезценка, ако разходите за тяхното пазене са равни на или надхвърлят тяхната стойност.

- Нелогично е правомощията по управлението да се разделят между различни лица – това е пречка за ефективното управление на имуществото. **Законът следва да концентрира правомощията по стопанисване и запазване на подлежащото на отнемане имущество в ръцете на един орган още от момента на налагане на обезпечителните мерки.**

- Недостатък на закона е, че не задължава Съвета да предостави отнетото имущество или (при продажба на имуществото) неговия паричен еквивалент за управление от страна на организации за подпомагане на жертвите от престъпления или за поправка на вредите от престъпната дейност, както и липсата на критерии за избор на начина на използване на имуществото след неговото отнемане.

- Практиката на неуспешни продажби налага да се уредят по-гъвкави законови механизми за продажба на отнетото имущество, които да преодолеят факторите, които пречат за успешното приключване на продажбата.

- Може да се направи извод, че процесът по управление и съхранение на стойността на запорираното и отнето имущество се нуждае от цялостна преработка както поради сериозни празнини в правната уредба, така и поради неудачните си принципи.

Управлението на обезпечено и конфискувано имущество е обект на правна регламентация в чл. 10 от Директива 2014/42/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 3 април 2014 година за обезпечаване и конфискация на средства и облиги от престъпна дейност в Европейския съюз:

1. „Държавите-членки вземат необходимите мерки, например като създават централизирани

служби, комплекс от специализирани служби или равностойни на тях механизми, за да гарантират адекватното управление на обезпечено имущество с оглед на евентуална последваща конфискация.”

Можем да отбележим, че такава централизирана служба съществува и това е НАП. Не се налага създаването на нови органи. Следва да се създаде целеви фонд към НАП, където да постъпват средствата от продажбата на активите. При сега съществуващия модел за управление функциите на НАП по отношение на отнетите по реда на ЗОПДНПИ са концентрирани само в сферата на реализацията, като в областта на управлението същите неудачно са заменени от функциите на Съвета. И както вече споменахме, предвид липсата на правосубектност не е възможно въвеждането на правила за взаимодействие между НАП и Съвета чрез инструкция по смисъла на чл. 26 от ЗНАП. Тук препоръката е възлагане на функции на НАП в сферата на управлението на имуществото, тоест на практика да има една централизирана служба, на която да бъдат възложени по закон функциите по управление на обезпеченото имущество с оглед на евентуална последваща конфискация. НАП е юридическо лице, „административен орган” по смисъла на АПК, пряко подчинен на Министъра на финансите да участва в проекти и програми на ЕС в тази област и да си сътрудничи с други агенции. Съответното ще е необходимо заличаване на Междуведомствен съвет за управление на отнетото имущество, поради неговата неефективност. Следващата стъпка ще е възлагане на правомощия на НАП по управлението и подписване на споразумение за междуйнституционално сътрудничество и обмен на информация с КОНПИ, включително и с други държавни органи. По този начин ще бъдат осигурени работещи механизми за взаимодействие.

Следва да се предвиди възможност за „аутсорсване на дейности” по управлението на имущество, които са несвойствени за НАП, към НПО и частни компании, в съответствие с разпоредбите на действащото законодателство и с цел запазване на обществения интерес. Съответно е необходимо възлагане на функции по управление на конфискуваното имущество и средствата от продажбата на това имущество към НПО за целите на обществения интерес и за социални цели, при упражняване на стриктен контрол и публичност.

**2.** „Държавите-членки гарантират, че мерките, посочени в параграф 1, включват възможност за продажба или прехвърляне на имущество, когато това е необходимо.”

И в сега действащия Закон са разписани правила за продажба на отнетото имущество, като функциите за това са възложени на НАП, които реализират имуществото по реда на ДОПК. С оглед достигане на по-голяма информираност на обществото относно способа на придобиване на държавната собственост, е необходимо при продажбата на имуществото да е оповестено, че е незаконно придобито, като това се отразява не само в съобщенията за продажба, но се обозначава чрез стикери върху самото имущество. Доразвиване на възможностите за бърза продажба на МПС, техника и бързо овехтяващо и губещо качествата си имущество.

**3.** „Държавите-членки обмислят предприемането на мерки, които да дават възможност конфискуваното имущество да се използва в обществен интерес или за социални цели.”

При сегашната правна рамка управлението се постига единствено с предоставяне на отнетото имущество на бюджетни организации, държавни органи и общини за изпълнение на техните функции. Считаме, че в тази област следва да се разпишат правила за широко използванена публично-частното партньорство, за аутсорсване на неспецифични за администрацията дейности по управление на търговски предприятия и обекти. Необходимо е управлението и разпоредването с отнетото незаконно придобито имущество да се вмени в задължение на един орган, към който да се създаде и фонд, разходването на който да е с цел постигане на социални цели.

#### **ПРАКТИКИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ОБЕЗПЕЧЕНО ИМУЩЕСТВО НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ НА ЕС**

Държавите-членки на ЕС могат да бъдат разделени в две категории в зависимост от типологията на повторното използване на конфискуваните активи:

- **Институционална повторна употреба:** тоест конфискувани активи се абсорбират в рамките на държавния бюджет (на практика трудно и неефективно за реализиране в България, поради липсата на административен капацитет в българските институции).
- Конфискуваното имущество да се използва в обществен интерес или за социални цели.

Към настоящият момент се обособяват два модела на повторно използване на конфискуваните активи за социални цели:

- Пряка повторна употреба: конфискувани активи директно се използват за социални цели.
- Непряка повторна употреба, повторно използване (по-гъвкав подход и следователно по-евтина система): повторното използване на облиги от конфискуваните активи чрез

установени специализирани фондове/програми, които инвестират тези постъпления за борба с трафика на наркотици или за предотвратяване на престъпността, включително и в **обществен интерес или за социални цели**.

Сред държавите, които използват директната повторна употреба попадат: Белгия (Фламандски регион) и Италия. Сред държавите, които използват индиректното използване (косвено) на конфискувани активи са: Франция, Люксембург, Испания и Великобритания (Шотландия).

### КАКЪВ ДА БЪДЕ БЪЛГАРСКИЯТ МОДЕЛ?

Възможно е да се помисли за смесен вариант, който да ползва добрите практики на посочените модели. И с настоящите правила е допустима директната повторна употреба – постигнато с възможността отнетото имущество да се предоставяне на бюджетни организации и общини за изпълнение на техните функции. По отношение на втория вариант за непряко повторно използване, както е например в Люксембург, следва да се разпишат допълнителни правила за по-гъвкаво реално управление на отнетото имущество и да се създаде целеви фонд към НАП, чиито средства, формирани от управлението и продажбата на отнетото имущество, да се използват целево за:

- финансиране на социални дейности (като при всички случаи следва да бъде привлечен и неправителственият сектор, освен НСОРБ);
- финансиране на проекти със социална насоченост за превенция и лечение на наркотични зависимости или борба срещу трафика на наркотици (МТСП, МЗ, МОН, общини);
- средства за финансиране на програми за превенция на наркоманията, помощ на наркомани и тяхната социална и професионална рехабилитация;
- насърчаване и подобряване на мерките за предотвратяване, разследване, наказателно преследване и репресии на престъпления, свързани с наркотични вещества;
- насърчаване на междуинституционалното, национално и международното сътрудничество по тези въпроси.

За постигане прозрачност на процедурите и дейностите по управление и продажба на отнетото имущество е необходимо е да съществуват ясни правила за дейността на фонда и да се предвиди задължение за публикуване на отчет за дейността на НАП и фонда във връзка с всички тези дейности. Предвид обстоятелството, че НАП е второстепенен разпоредител с бюджетни кредити към Министъра на финансите и изпълнява функции за осъществяване на бюджетните политики на държавата, считаме, че ролята на Министъра на финансите по контрол

на използването на фонда ще е от съществено значение за вторичното използване на финансовия ресурс, получен от управлението и разпореждането на отнетото имущество.

### Предвид изложеното са необходими законодателни промени в следните насоки:

- Създаване на правила за участие на частни юридически лица при съхранението и управлението на отнетото имущество и аутсорсване на част от дейността извън администрацията. Ясни критерии за избор на частни юридически лица, режим на регистрация и публичен регистър, с оглед избягване възможността от злоупотреби от страна на бивши собственици на отнетото имущество.
- Разписване на правила за прозрачност и широко оповестяване на произхода на придобиване на отнетото имущество при реализацията и управлението му – изискване за специална отчетност на имуществото и за обозначаване със стикери „отнето незаконно придобито имущество“.
- Създаване на публичен регистър на имуществата, отнети в полза на държавата.
- Създаване на възможност за бърза продажба на отнети МПС, техника и други имущества с бързо морално овехтяване и неизползваемост, както и за които разходите за опазването надхвърлят тяхната стойност още в хода на производството по отнемане.
- Заличаване на възможността за участие в продажбите на собственика на имуществото, както и разписване на правила, гарантиращи, че купувачите нямат криминално минало и не са свързани с организирани престъпни групи.
- Регламентация на процедури за унищожаване на негодно имущество и ликвидация на нерентабилни търговски предприятия.
- Създаване на система, включително и електронна, за поддържане на актуализирани списъци на отнетите активи, подходящи за предоставяне за управление на бюджетни организации и механизъм за обмяна на информация между ведомствата и общините с оглед техните нужди.
- Отмяна на разпоредбите за създаване и функциониране на Междуведомствения съвет и оправомощаване на НАП с функции по управление на отнетото имущество. За целта следва да бъде създадена специална дирекция или звено, ангажирано единствено с въпросите на управление на незаконно придобито имущество, отнето в полза на държавата.
- Създаване на специален фонд към НАП, чиито средства, формирани от управлението и продажбата на отнетото имущество да се използват целево за финансиране на социални дейности. Предвиждане на правила за публичност на отнетото имущество (например публичен регистър).

- Разписване на правила за постигане публичност и прозрачност при управлението и използването на имуществото и фонда (специална отчетност) широко популяризирана, публикуване на отчет за дейността на НАП и фонда.

Изложените предложения за промяна, целят да доразвият правната и институционална рамка на дейностите по управление и разпореждане с отнетото имущество, те ще укрепят и усъвършенстват съществуващата система, като не изискват създаване на нови структури и допълнително финансиране на дейностите. В тази връзка, следва да се има предвид, че и към момента НАП е органът по съхранение, управление и продажба на всички изоставени, отнети и конфискувани в полза на държавата имущества и разполага с организационни и структурни звена за осъществяване на тези функции.

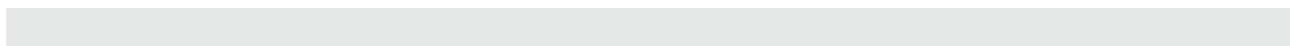












A series of horizontal lines for writing, consisting of 20 evenly spaced lines extending across the page.







**TRANSPARENCY INTERNATIONAL  
BULGARIA**

София 1000  
ул. Шандор Петъофи, № 50  
тел. 02/9867713, 9867920  
факс: 02/9867834  
mbox@transparency.bg  
www.transparency.bg

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL  
ITALY**

Via Zamagna 19  
20148 Milan, Italy  
Phone: + 39 02 40093560  
Fax: +39 02 406829  
info@transparency.it  
www.transparency.it

**TRANSPARENCY INTERNATIONAL  
ROMANIA**

21 Nicolae Balcescu Bvd.  
010044 Bucuresti, Romania  
Phone: +4 031 6606000  
Fax: +4 031 6606006  
office@transparency.org.ro  
www.transparency.org.ro

[WWW.CONFISCATION.EU](http://WWW.CONFISCATION.EU)