МОТИВИ
към проект на Закон
за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди

I. Причини, които налагат приемането на проекта на Закон за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди:

1. С § 60 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за противодействие на корупцията (ДВ, бр. 84 от 2023 г.) (ЗПК) бяха направени промени в Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ЗОДОВ), които имаха за цел да синхронизират разпоредбите на двата закона. Направените в чл. 2 и чл. 2а от ЗОДОВ промени обаче оставят извън приложното му поле отговорността за вреди, причинени на граждани и юридически лица от съдебни актове по Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗОНПИ), както и отговорността за вреди, причинени от дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество. Това означава, че понастоящем в националното законодателство липсва вътрешноправно обезщетително средство за защита във връзка с производствата по ЗОНПИ.

С решението си по допустимост от 10 септември 2013 г. по делото „*Недялков и други срещу България“*, жалба № 663/11, §§ 91-102, Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) признава вътрешноправното средство по чл. 2, ал. 2 и чл. 2а от ЗОДОВ за ефективно при необходимост от обезвреда, ако исковете за отнемане срещу жалбоподателите бъдат изцяло или частично отхвърлени на национално ниво. По-късно в решенията си по делата *„Тодоров и други срещу България“* (жалба № 50705/11 и 6 други) и *„Йорданов и други срещу България“* (жалби № 265/17 и № 26473/18) ЕСПЧ не присъжда имуществени вреди на жалбоподателите по две причини – първо, защото има възможност делата да бъдат възобновени и преразгледани на национално ниво, и второ - заради наличието на вътрешноправно средство за обезщетение по законите за отнемане на имущество, придобито от престъпна/незаконна дейност в ЗОДОВ, което позволява търсене на имуществени вреди и пропуснати ползи (вж. §§ 320-324 от *Тодоров и др*. и §§144-150 от *Йорданов и др*.). Към момента пред ЕСПЧ има 8 висящи производства, касаещи отнемане на имущество[1], голямата част от тях - във фаза за решаване след двустранна размяна на становища.

При така очертаното положение, с голяма степен на вероятност може да се очаква, че изходът от делата ще е неблагоприятен. Съществува голям риск ЕСПЧ да се откаже от досегашната си практика да не присъжда имуществени вреди и да уважи поне частично (ако не изцяло) претенциите на жалбоподателите в този смисъл, които възлизат на огромни суми. Само по едно от висящите производства (делото „Солаков срещу България“) цената на иска в националното производство е над 3,5 милиона лева.

2. Текстът на чл. 6, ал. 1, т. 21 от ЗПК не е прецизен, доколкото като лица, заемащи публични длъжности, са посочени началниците на митници.

[1] съответно по Закона от 2005 г. (7) и Закона от 2018 г. (1)

Съгласно чл. 7, ал. 2 и 4 от Закона за митниците (изм. ДВ, бр. 98 от 2018 г., в сила от 7.01.2019 г.), административно звено в структурата на Агенция „Митници“ е териториалната дирекция. В чл. 9, ал. 4 от Закона за митниците е определено, че териториалните дирекции се ръководят и представляват от директор, който се назначава от директора на Агенция „Митници“ съгласувано с министъра на финансите.

Изложеното налага в чл. 6, ал. 1, т. 21 от ЗПК думите „началниците на митници“ да се заменят с думите „директори на териториални дирекции в Агенция „Митници“

3. В чл. 115, ал. 1 и 2 ЗПК законодателят предвижда административнонаказателна отговорност за лицата, заемащи публична длъжност, които не подадат декларация по този закон в срок.

Нормата на § 2, ал. 1, т. 1 от ДР на ЗПК, която е идентична на отменената § 2, ал. 1, т. 1 от ДР на ЗПКОНПИ, предвижда, че разпоредбите на глави пета („Декларации”), осма („Конфликт на интереси”) и единадесета („Административнонаказателни разпоредби”) се прилагат съответно за: служителите в администрацията на президента, в администрацията на органите на законодателната и съдебната власт, на Висшия съдебен съвет, на Инспектората към Висшия съдебен съвет и на Националния институт на правосъдието, в администрацията на органите на изпълнителната власт, в това число на териториалните звена, служителите в местната администрация, служителите в администрацията на органи, създадени със закон, с изключение на служителите, които заемат технически длъжности.

Същевременно съгласно чл. 120, ал. 2 от ЗПК, в който се уреждат компетентните органи, които могат да съставят актове и да издават наказателни постановления, се предвижда съставяне на актове за нарушения по чл. 116 и 117 ЗПК, като не е предвидено в случаите на нарушения по чл. 115 от ЗПК (неподаване на декларация в срок) санкциониране. Предвид факта, че съгласно чл. 117, ал. 1 ЗПК деянието, обявено за административно наказание, е неоказване на съдействие или не предоставяне на искани от Комисията за противодействие на корупцията сведения и документи, вкл. в електронен вид, е неотносимо по отношение на лицата, посочени в § 2, ал. 1, т. 1 от ДР на ЗПК, а същевременно в чл. 120, ал. 2 ЗПК е налице пропуск по отношение на неподаването на декларацията, предвидена в ЗПК в срок, се предлага отстраняване на допусната техническа грешка в чл.120, ал.2, като думите „ чл. 116 и чл. 117” се заменят с „чл. 115 и чл. 116”.

4. При анализа на § 2, ал. 3 от Допълнителните разпоредби (ДР) ЗПК се установява разминаване с текста на отменената разпоредба на 2, ал. 3 от ДР на Закона за противодействие на корупцията и отнемане на незаконно придобито имущество (ЗПКОНПИ) (Загл. изм. - ДВ. бр. 84 от 2023 г., в сила от 06.10.2023 г. - Закон за отнемане на незаконно придобито имущество (ЗОНПИ).

Съгласно разпоредбата на § 2, ал. 3 от ДР на ЗПК, органът по избора или назначаването води публичен регистър на подадените декларации при спазване на изискванията за защита на личните данни, като по отношение на декларациите за имущество и интереси публична е само частта за интересите съгласно чл. 51, ал. 1, т. 12 — 14, а именно:

„12. разходи за обучения извън случаите по т. 11, в т. ч. в полза на лицата по ал. 4, чиято еднократна стойност надхвърля 10 000 лв.,

13. участие в търговски дружества, в граждански дружества, в органи на управление и контрол на търговски дружества, на юридически лица с нестопанска цел или на кооперации, както и извършване на дейност като едноличен търговец към датата на избирането или назначаването и 12 месеца преди датата на избирането или назначаването;

14. договори с лица, които извършват дейност в области, свързани с вземаните от лицето. заемащо публична длъжност, решения в кръга на неговите правомощия или задължения по служба.“

Съгласно отменената разпоредба на § 2, ал. 3 от ДР на ЗПКОНПИ (с ново наименование ЗОППИ) (редакция ДВ, бр. 17 от 2019 г.), органът по избора или назначаването води публичен регистър на подадените декларации при спазване на изискванията за защита на личните данни, като по отношение на декларациите за имущество и интереси публична е само частта за интересите съгласно чл. 37, чл. 1, т. 12 — 14, а именно:

„12. участие в търговски дружества, в органи на управление или контрол на търговски дружества, на юридически лица с нестопанска цел или на кооперации. както и извършване на дейност като едноличен търговец към датата на избирането или назначаването и 12 месеца преди датата на избирането или назначаването;

13. договори с лица, които извършат дейност в области, свързани с вземаните от лицето, заемащо висша публична длъжност, решения в кръга на неговите правомощия или задължения по служба;

14. данни за свързани лица, към дейността на които лицето, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес.“.

Анализът на отменената разпоредба на § 2, ал. 3 от ДР на ЗПКОНПИ (с ново наименование-ЗОНПИ) показва, че публични са декларациите за имущество и интереси, в частта за интересите, в т.ч. данните за свързани лица, към дейността на които лицето, заемащо висша публична длъжност, има частен интерес.

Съгласно разпоредбата на § 2, ал. 3 от ДР на ЗПК обаче данните за свързани лица, към дейността на които лицето, заемащо висша публична длъжност има частен интерес, не са публични (вж. чл. 51, ал. 1, т. 15 от ЗПК), тъй като публични са единствено данните, съгласно чл. 51, ал. 1, т. 12 - 14 от ЗПК.

Същевременно видно от утвърдените от Комисията за противодействие на корупцията нови образци на декларации съответно по чл. 49, ал. 1, т. 2 и т. 4 от ЗПК, данните, включени в част: II „Интереси” от встъпителната декларация за имущество и интереси по чл. 49, ал. 1, т. 2 от ЗПК, и тези в декларацията за промяна в декларирани обстоятелства в декларацията по т. 2 в частта за интересите, изцяло се припокриват с тези по утвърдените образци на декларации по чл. 35, ал. 1, т. 2 и т. 4 от ЗПКОНПИ.

Предвид горното в текста на § 2, ал. 3 от ДР на ЗПК се предлага отстраняване на допуснатата техническа грешка, като предлагаме в § 2, ал. 3 от ДР на ЗПК текстът: „ чл. 51, ал. 1. т. 12 - 14 да се замени с „чл. 51, ат 1. т. 13— 15“.

II. Предлаганите промени предвиждат:

1. В чл. 2, ал. 2 и в чл. 2а от ЗОДОВ да се уреди отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани от съдебни актове по Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество, както и отговорността за вреди, причинени от дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество. Законопроектът съдържа и разпоредба за *ex tunc* действие на промяната, считано от 6 октомври 2023 г., от когато е в сила ЗПК, съответно въведените с него изменения в ЗОДОВ. Необходимостта от обратно действие на промяната в разпоредбите се обосновава от факта, че очевидно редакцията на измененията от 6 октомври 2023 г. е вследствие на техническа грешка, а не на изрично волеизявление на законодателя, както и от опасността да се окаже, че за неопределен период от време вътрешноправно средство за обезщетение няма да съществува, което ще окаже сериозно влияние върху решенията на ЕСПЧ по висящите дела.

2. В чл. 6, ал. 1, т. 21 от ЗПК думите „началниците на митници“ се заменят с думите „директори на териториални дирекции в Агенция „Митници“.

3. Отстраняване на допуснати технически грешки и пропуски в ЗПК.

III. Цели, които се поставят с приемането на проекта на Закон за допълнение на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди:

1. Със законопроекта се цели да се предотвратят неблагоприятните последици както във връзка с производствата пред ЕСПЧ, така и по отношение на висящите национални производства по чл. 2 и чл. 2а ЗОДОВ. Не на последно място, с промените се утвърждава отдавна установеният принцип държавата да отговаря в пълнота за вредите, причинени от нейни органи, закрепен и в чл. 7 от Конституцията на Република България, и се възстановява правото на гражданите и юридическите лица да търсят обезщетение за понесените от тях неблагоприятни последици във връзка с производствата по ЗОНПИ.

2. Да се приведе текстът на чл. 6, ал. 1, т. 21 ЗПК в съответствие със Закона за митниците.

3. Отстраняване на допуснати технически грешки и пропуски в ЗПК.

IV. Очакваните резултати от прилагането на допълненията на закона са:

1. Възстановяването на правото на гражданите на защита за вреди, причинени от съдебни актове по Закона за отнемане на незаконно придобитото имущество, както за вреди, причинени от дейността на Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество.

2. Прецизиране на текстове в ЗПК.

V. **Финансови и други средства, необходими за прилагането на новата уредба**

Предвидените допълнения в проекта на Закон за допълнение на ЗОДОВ не изискват допълнителни разходи/трансфери/други плащания. Предложеният проект на акт не води до въздействие върху държавния бюджет.

В изпълнение на чл. 20, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) и чл. 30б от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация е извършена частична предварителна оценка на въздействието на законопроекта.

Съгласно чл. 26, ал. 3 ЗНА проектът на акт, заедно с мотивите към него, частичната предварителна оценка на въздействието и становището на дирекция „Модернизация на администрацията“ на Министерския съвет са публикувани на интернет страницата на Министерството на правосъдието, както и на Портала за обществени консултации към Министерския съвет. На основание чл. 26, ал. 4, изр. второ ЗНА срокът за провеждане на обществени консултации по проекта е 30 дни.

Проектът е съгласуван в съответствие с разпоредбите на чл. 32 от Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация. Получените становища, заедно със справка за приетите и неприетите бележки и съображенията за това, са приложени към настоящия доклад.

За постъпилите становища е съставена справка по чл. 26, ал. 5 ЗНА, която е публикувана на интернет страницата на Министерството на правосъдието, както и на Портала за обществени консултации към Министерския съвет.

Относно съответствието на проектозакона с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека е изготвена справка от Министерството на правосъдието.

VI. Анализ за съответствие с правото на Европейския съюз

Проектът на Закон за допълнение на ЗОДОВ не съдържа разпоредби, транспониращи актове на Европейския съюз, поради което не е приложена таблица за съответствие с правото на Европейския съюз.

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждането на регулаторни режими.