



**Проект на Закон за противодействие на корупцията сред лица,  
заемащи висши публични длъжности**

[линк към консултацията](#)

**Информация**

**Откриване / Приключване:** 30.09.2022 г. - 14.10.2022 г. Неактивна

**Номер на консултация:** #7082-K

**Област на политика:** Архив - Правосъдие и вътрешни работи

**Тип консултация:** Закон

**Вносител:** Министерство на правосъдието

**Тип носител:** Национално

Борбата с корупцията по висшите етажи на властта в България не дава нужните резултати. Такава е общосподелената констатация както на обществото, така и на международните наблюдатели. Една от главните причини за това са неубедителните разследвания на това сложно явление, включително произтичащи и от трудности при доказването на корупционни престъпления, както и съществуващите възможности за нерегламентирана намеса в работата на разследващите органи. Именно поради изложените по-горе причини основната цел на предлагания законопроект за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности е създаването на ефективен орган за борба с корупцията.

**Отговорна институция**

**Отговорна институция**

**Министерство на правосъдието**

Адрес: София, София, ул. Славянска 1

Електронна поща: [priemna@justice.government.bg](mailto:priemna@justice.government.bg)

**Начини на предоставяне на предложения и становища**

- Портала за обществени консултации (изисква се регистрация чрез имейл);

- Електронна поща на посочените адреси;
- Системата за сигурно електронно връчване <https://edelivery.egov.bg/> (изисква се квалифициран електронен подпис или ПИК на НОИ);
- Официалния адрес за кореспонденция.

## Полезни връзки

Рубрика „Закрила на детето“ към дирекция „Международна правна закрила на детето и международни осиновявания“ - <https://mjs.bg/home/index/4d58b6a3-346b-4026-9aaa-7d5654890938>

## Документи

### Пакет основни документи:

[Проект на Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности - вер. 1.0 | 30.09.2022](#)

[Мотиви към проекта на Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности - вер. 1.0 | 30.09.2022](#)

[Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието по законопроекта - вер. 1.0 | 30.09.2022](#)

[Резюме на цялостна предварителна оценка на въздействието - вер. 1.0 | 30.09.2022](#)

[Становище от дирекция „Модернизация на администрацията“ на Министерския съвет - вер. 1.0 | 30.09.2022](#)

[Становище на Фондация „Български институт за правни инициативи“ - вер. 1.0 | 14.10.2022](#)

[Становище на Илиян Пламенов \(получено по ел. поща на 18.10.2022 г.\) - вер. 1.0 | 19.10.2022](#)

[Справка за отразяване на предложенията и становищата - вер. 1.0 | 27.10.2022](#)

---

### Консултационен документ:

---

### Справка становища:

---

## Коментари

[Коментари \(pdf\)](#)

**Автор:** Илия Христов (10.10.2022 11:53)

За отмяна на чл. 8, ал. 6 от сегашния ЗПКОНПИ

Чл. 8, ал. 6 от сегашния ЗПКОНПИ е:

*„(б) Заместник-председателят и членовете на Комисията се избират от Народното събрание по предложение на председателя на Комисията.“*

Тази разпоредба трябва да се отмени, защото липсва каквато и да е логика, обосновка или причина, избраният председател да предлага останалите членове на комисията. Обосновката, че така се създава по-добър работещ екип е несериозна и невярна. **Един независим колегиален орган може да работи ефективно само когато неговите членове не са свързани лица и нямат никакви зависимости помежду си, а в този случай председателят си определя останалите членове по някакви неясни и нерегламентирани критерии и симпатии, а НС узаконява избора му.** Това според мен е една неправилна практика, която за съжаление се прилага и при избора на членовете и на други независими органи. **Затова предлагам чл.8, ал. 6 от сега действащия ЗПКОНПИ да се отмени.**

Както вече предложих в друг коментар, предлагам и да се промени чл. 8 от сегашния ЗПКОНПИ относно избора на председател, зам.-председател и членове на сега действащата КПКОНПИ, която ще бъде вече с друго име след приемането на закона.

По аналогия с този законопроект **предлагам двама от членовете да се избират от НС, двама да се избират от ВКС и ВАС и един да се назначава от президента.** Считаю, че това би било едно целесъобразно решение и ще допринесе за необходимия баланс между двете комисии.

Горните промени трябва да влязат в сила едва след изтичането на мандата на сегашните членове на КПКОНПИ.

**Автор:** Илия Христов (09.10.2022 13:02)

Въпрос към Министерството на правосъдието

Защо тук не е даден имейл, на който да се изпращат коментарите и становищата?

**Автор:** Илия Христов (08.10.2022 21:45)

За аналогични промени и в КПКОНПИ

Предлагам аналогични промени да се направят и за избора/назначаването на членовете на сега действащата КПКОНПИ, която ще бъде вече с друго име след приемането на закона.

Двама от членовете да се избират от НС, двама да се избират от ВКС и ВАС и един да се назначава от президента. Считаю, че това би било едно целесъобразно решение и

ще допринесе за необходимия баланс между двете комисии.

Разбира се, горните промени трябва да влязат в сила едва след изтичането на мандата на сегашните членове на КПКОНПИ.

**Автор:** Илия Христозов (08.10.2022 20:35)

За отпадането на чл. 9 и на част от чл. 8 от законопроекта - 3 част

В мотивите към Решение № 8/1996 г. по КД № 7 от 1996 г. КС също посочва, че:

***„Президентът на Република България е държавен глава. Защитата на основните президентски правомощия от въздействието на политическата конюнктура и от ограничаването им с гласувани от парламентарното мнозинство закони се осигурява чрез уреждането им на конституционно равнище. Упражняването на тези правомощия може да се поставя в зависимост само от предвидените в Конституцията условия.***

***Правомощията на президента са изброени в Конституцията въз основа на принципа на изричното възлагане. Недопустимо е ограничаването със закон на конституционно установените правомощия.***

***Когато със законова уредба се ограничава (поставя под условие) упражняването на конституционно установено правомощие, въпросът надхвърля границите на целесъобразността и навлиза в сферата на конституционосъобразността. Противното разбиране би позволило всяко конституционно установено правомощие на държавен орган да бъде ограничавано чрез закон и би обезсмислило до голяма степен Конституцията на Република България.“***

Ясно е видно от гореизложеното, че разпоредбата на чл. 9 няма място в законопроекта.

По подобен начин стои и въпросът относно разпоредбите на чл. 8. Известно е, че според чл. 73 от Конституцията:

***„Чл. 73. Организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията **и на правилник, приет от него.**“***

Следователно спорно е от конституционална гледна точка дали с отделен закон може да се разпорежда на НС какво да прави в един или друг случай. Известно е, че при всеки подобен случай на избор, НС си определя собствени правила за процедурата на избора. Следователно от чл. 8 има смисъл да останат май-много неговите първа и втора алинея.

В подкрепа на становището ми, че трябва да отпадне по-голямата част от чл. 8 и целия член 9 е и фактът, че в законопроекта няма и намек за подобна подробна процедура относно избора на членовете на Комисията от ВКС и ВАС. Няма никаква

логика за една от трите власти да има подробни задължения в закона, а за друга власт да няма.

В този случай се получава, че е в сила известната поговорка „За кучета и котки може, а за прасета – не!“

Във връзка с гореизложеното предлагам да отпадне напълно чл. 9 от законопроекта, а от чл. 8 да останат евентуално само 1 и 2 алинея.

**Автор:** Илия Христозов (08.10.2022 20:33)

За отпадането на чл. 9 и на част от чл. 8 от законопроекта - 2 част

*Изискването за прозрачност, от една страна, и принципът за разделение на властите, от друга, са ключови при гарантиране демократичността на управлението. Те са плод на една и съща идея за начина, по който да се упражнява държавната власт. Имат и паралелно действие, насочено към една и съща цел. В изискването за прозрачност би могло да се види дори едно своеобразно надграждане на принципа за разделение на властите. В този смисъл и **решението как да се ангажират държавните органи с изискванията на прозрачното управление трябва да се търси в рамките на установения в Конституцията баланс на правомощията на висшите държавни органи. Когато един висш държавен орган се нагърбва с осигуряване прозрачността на дейността на друг висш държавен орган, винаги съществува опасност неговата инициатива да влезе в разрез с принципа за разделение на властите.***

По отношение на мястото на президента спрямо трите власти и за правото му на самостоятелна преценка КС посочва, че:

*„Предвид правното му положение на орган, който олицетворява единството на нацията, Конституцията отрежда на държавния глава консолидираща роля в конституционно установената система на държавното управление, който стои редом с другите, натоварени от Конституцията с упражняването на законодателна, изпълнителна и съдебна власт висши държавни органи, без да може да се ангажира и идентифицира в същото време с някоя от тези три власти. **Президентът е самостоятелен държавен орган и черпи своите правомощия направо от Конституцията.** Основният ни закон му предоставя както присъщи с оглед на неговия правен статус правомощия, така и правомощия, които се отнасят до домена на всяка една от разделените власти. По този начин Конституцията очаква от него да гарантира баланс между трите власти.*

Никоя от трите власти не стои йерархически над президента, нито някоя от тях му е подчинена.

В същото време **Основният ни закон**, предвид правното му положение и по-специално обстоятелството, че той не носи политическа отговорност пред Народното

**събрание, въвежда конкретен механизъм, който да изключи надмощие на президента над другите власти и да изключи каквото и да е влияние върху издаваните от него актове, особено когато те засягат въпроси от сферата на изпълнителната власт.“**

Президентът, който стои извън трите власти, в същото време при осъществяването на своите правомощия по правило може да бъде възпиран от една от тях - изпълнителната власт, в областта на т. нар. "споделена компетентност".

**Преценката, необвързана от формални правни основания, извършена от президента, който по начина на своето избиране в най-голяма степен олицетворява единството на нацията, се поставя от Конституцията над разбирането за равенството на гражданите пред абстрактните норми на закона.**

В същото време самата Конституция съдържа необходимите ограничения, за да гарантира, че правото на президента да помилва няма да се превърне в произвол. В този смисъл правомощията на президента не са конституционно неограничени. Основният закон изключва упражняването на правомощията на държавния глава произволно, неаргументирано и безконтролно.

В същото време **президентът, когато упражнява правомощието, е обвързан и не може да излиза извън границите на конституционно провъзгласените ценности, нито да нарушава конституционно установените принципи, на основата на които функционира държавното управление и се гарантират и осъществяват основните права на гражданите.**

**Президентът е длъжен да търси баланса между основните конституционни ценности и принципи, като с оглед на конкретния случай следва да е в състояние да прецени на кои от тях да даде предимство.**

**Недопустимо от гледна точка на конституционната уредба обаче е със закон да се определят или ограничават основанията, самостоятелността на преценката и мотивите за осъществяване от президента на правомощието по чл. 98, т. 11 от Конституцията.“**

**Автор:** Илия Христов (08.10.2022 20:32)

За отпадането на чл. 9 и на част от чл. 8 от законопроекта - 1 част

В чл. 9 на законопроекта са регламентирани редица задължения на президента във връзка с определения от него член на Комисията.

Според мен тези разпоредби са излишни и са в противоречие с някои от текстовете в Конституцията.

Конституционното основание президентът да може да назначава член на Комисията е в чл. 98, т. 7:

*„Чл. 98. Президентът на републиката:*

*7. назначава и освобождава от длъжност и други държавни служители, определени със закон;“*

Видно е, че законодателят не е предвидил в Конституцията никакви допълнителни условия или ограничения за съответния избор на президента. Единственото условие е съответната длъжност да е определена със закон.

На мен не ми е известна практика на КС конкретно по тази разпоредба, но има тълкувателни решения на КС по отношение на други правомощия на президента, на основание чл. 98, точки 9-13, като например Решение № 6/2012 г. по КД № 3 от 2012 г. и Решение № 8/1996 г. по КД № 7 от 1996 г., в които макар и да са по други казуси, КС посочва общите постулати за правомощията на президента и за неговото място спрямо трите власти.

От тези решения е видно, че президентът е държавен глава и олицетворява единството на нацията и неговите укази се осъществяват на основата на вътрешното убеждение на държавния глава и в тях е въплътена самостоятелната преценка и воля на президента.

Изрично е посочено, че тези укази *„не могат да бъдат придружавани с мотиви, доколкото Конституцията само в един случай изисква задължително мотивиране указите на президента. Това са указите по чл. 101, ал. 1 от Конституцията, с които президентът мотивирано връща закон в Народното събрание за ново обсъждане. Оттук следва, че всички останали укази на държавния глава не следва да бъдат придружавани с мотиви“*. А щом указът не е задължително да се придружава с мотиви, следователно и със закон не може да се задължи президента да мотивира своя избор, така както е указано в чл. 9, ал. 2.

Посочено е още и, че правото на президента да упражни своите правомощия *„не е обвързано с предвидени от закон конкретни основания и може да бъде упражнено от президента във всеки случай, когато той прецени“*.

Ще приложа тук някои извадки от решенията на КС, от които ясно е видно, че разпоредбите на чл. 9 нямат място в този законопроект. Повечето от извадките са общи постулати за правомощията на президента, а някои са свързани с конкретни хипотези, като например помилването, но според мен и те са приложими в този случай.

Понеже най-вероятната причина за наличието на чл. 9 е желанието за прозрачност за действията на президента, ще представя първо становището на КС по тази тема, така както е отразено в мотивите по Решение № 6/2012 г. по КД № 3 от 2012 г.:

***„Ако под претекст, че е нужна прозрачност в дейността на даден висш държавен орган, който и да е друг висш държавен орган по пътя на разширителното тълкуване на конституционната рамка се опита да си присвои допълнителни, в смисъл на непосочени изрично в Конституцията правомощия и да ги внедри в установената конституционна рамка, той ще декомпозира установения модел на взаимоотношения между висшите***

**държавни органи**, а по този начин ще разстрои системата и ще денонсира повече или по-малко централната идея на принципа за разделение на властите, че никоя от властите не може да подчинява друга.

От друга страна, все с оглед необходимостта да гарантира баланса на правомощията на висшите държавни органи и да не допусне някой от тях да получи възможност да доминира, Основният ни закон неслучайно възприема определен подход на регламентация. Специално правомощията на някои висши държавни органи се изброяват и този начин на регламентация няма друга цел освен да посочи границите на властта, която той се ангажира да осъществява, а оттук и да изключи, доколкото положението му на титуляр на определена власт позволява, евентуална негова намеса по отношение на друг висш държавен орган, както и обратното - намеса на друг висш държавен орган в сферата на дейността му. С други думи, разпределението на правомощия, което прави Конституцията, използвайки подобен подход на уредба, прокарва ясна разграничителна линия в правното положение на висшите държавни органи и укрепва тяхната стабилност и независимост от други висши държавни органи.

**Автор:** Илия Христов (06.10.2022 14:32)

Предложение за особените мнения и протоколите

Считам, че разпоредбите на чл. 13, ал. 3 и 4:

*„3) Членовете имат право на особено мнение, което се мотивира и се отразява в протокола по ал. 4.*

*4) За заседанията на Комисията се води протокол.“*

са неточни и непълни.

Вярно е, че в част от държавните органи и ведомства има практика особените мнения да се прилагат към протоколите от заседанията, но считам, че тази практика е погрешна и не е в духа на принципа на прозрачност.

В по-голямата част от държавните органи и ведомства, като например Конституционния съд, Комисията за защита на конкуренцията и други, е регламентирано особените мнения да се прилагат към съответното решение. Такава е правната регламентация и в сродната КПКОНПИ, което е отразено в чл. 163, ал. 10 от нейния правилник.

Това е и правилният подход според мен, защото именно решенията имат по-голяма публичност и към тях има по-голям обществен интерес и затова е добре от тях да се разбере освен мнението на мнозинството на членовете на Комисията, така и евентуалните особени мнения.

Към протоколите от заседанията няма такъв голям обществен интерес, но те трябва да са достатъчно подробни, за да могат да отразят реалните дискусии и изказани мнения, което също е добре да бъде ясно и точно регламентирано в съответния нормативен акт. Добър пример за такава ясна регламентация е разпоредбата на чл.

163, ал. 11 от правилника на КПКОНПИ.

По мое мнение обаче, горепосочените правни регламентации трябва да са в съответния закон, а не в устройствения правилник и вече има редица примери, когато тези регламентации са в устройствените закони, а в устройствените правилници е регламентирана по-подробно самата процедура със съответните срокове.

Във връзка с гореизложеното предлагам разпоредбите на чл. 13, ал. 3 и 4 да придобият следния вид:

*„3) Членовете имат право на особено мнение, което се мотивира и се прилага към решението по ал. 2.*

*4) За заседанията на комисията се води протокол, в който се отразяват разискванията и гласуването на всеки от членовете на комисията.“*

**Автор:** Илия Христов (06.10.2022 11:03)

Предложения за изменения и допълнения

### **За образователния ценз на членовете на Комисията**

Няма никаква логика, а и липсва обосновка в мотивите, защо е допуснато ограничението в чл. 7, ал. 2, всички членове на Комисията да бъдат само с висше **юридическо** образование и с най-малко 10 години **юридически** стаж, т.е. да бъдат само от юридическата гилдия. Видно е, че двама от членовете ще са съдии от ВКС и ВАС и освен това всички разследващи инспектори ще бъдат *„лица с висше юридическо образование, с образователно-квалификационна степен "магистър" и най-малко 10 години юридически стаж“*, следователно **юристите ще бъдат достатъчно добре представени** в самата Комисия, а и в нейната администрация.

Известно е обаче, че корупцията е свързана преди всичко с нарушения от икономическо и финансово естество. Следователно трябва да има и хора в Комисията със съответните икономически познания, така както е предвидено например, в чл. 8, ал. 3 от сегашния ЗПКОНПИ. За обикновените членове на КПКОНПИ законодателят дори не е предвидил никакви ограничения по отношение на специалността на образователния ценз (чл. 8, ал. 4 от ЗПКОНПИ), което също има логика за конкретния случай, защото за членовете на такава комисия не е толкова важно вида на образованието, а са най-важни нравствените качества.

Прекалено ми се струва и изискването всички членове да са с най-малко 10 години професионален стаж.

Затова предлагам разпоредбата на чл. 7, ал. 2 да бъде в един от следните варианти:

*„За членове на Комисията се избират, съответно назначават български граждани с високи професионални и нравствени качества, които имат висше юридическо или икономическо образование, с образователно-квалификационна степен "магистър" и*

*най-малко 10 години професионален стаж.“*

или

*„За членове на Комисията се избират, съответно назначават български граждани с високи професионални и нравствени качества, които имат висше юридическо или икономическо образование, с образователно-квалификационна степен "магистър" и най-малко 5 години професионален стаж.“,*

като в този случай изречение второ от чл. 7, ал. 1 да придобие вида:

*„Комисията се председателства на ротационен принцип за една година, като председателят се определя чрез жребий между членовете на комисията с най-малко 10 години професионален стаж.“*

По този начин всеки който предлага членове на Комисията ще има естествен стремеж да предлага кандидати с по-голям професионален стаж, за да могат да заемат длъжността председател на комисията, но няма да има дискриминация за младите кадри.

### **За необходимостта от заместник-председател на Комисията**

Разпоредбата на чл. 14, ал. 3 *„Правомощията на председателя в негово отсъствие се осъществяват от определен от него член на комисията.“*

не върши добра работа, ако председателят заболее внезапно или в случай на смърт, освен ако председателят не е издал предварително заповед, в която да е определил кой да го замества в точно такива случаи. Подобни са и хипотезите, изброени в чл. 11, ал. 1, точки 3, 4, 5 и 6. За избягване на такива случаи, а и за изграждане на една по-добра субординация, предлагам да се предвиди и заместник-председател на Комисията.

Затова предлагам релевантните разпоредби да са във вида:

**- изречение второ от чл. 7, ал. 1 -** *„Комисията се председателства на ротационен принцип за една година, като председателят и заместник-председателят се определят чрез жребий между членовете на комисията с най-малко 10 години професионален стаж.“,* ако е предвидено в чл. 7, ал. 2 изискване за 5 години професионален стаж на членовете на Комисията,

или

*„Комисията се председателства на ротационен принцип за една година, като председателят и заместник-председателят се определят чрез жребий.“,* ако е предвидено в чл. 7, ал. 2 изискване за 10 години професионален стаж на членовете на Комисията ;

**- разпоредбата на чл. 12, ал. 2 -** *„Заместник-председателят на Комисията получава основно месечно възнаграждение в размер 90 на сто от възнаграждението*

на председателя на Комисията.“,

а досегашната алинея 2 да стане алинея 3;

**- разпоредбата на чл. 14, ал. 3** – „Правомощията на председателя в негово отсъствие се осъществяват от заместник-председателя или от определен от него член на комисията.“

Разбира се, ако се приемат някои от горепосочените предложения, ще се наложат редакционни промени и в други разпоредби на проектозакона.

## История

**Начало на обществената консултация - 30.09.2022**

**Приключване на консултацията - 14.10.2022**

**Справка за получените предложения - 27.10.2022**

[Справка за отразяване на предложенията и становищата](#)

**Окончателен акт на Министерския съвет**

---