Становище по проекта на Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични длъжности

Асоциацията на прокурорите в България изразява сериозни възражения срещу предложения проект на Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични длъжности. Той не предлага стабилна, предвидима и конституционно издържана антикорупционна уредба, а възпроизвежда поредния институционален експеримент с прекомерна концентрация на правомощия, неясни гаранции за независимост и значителни рискове за правната сигурност.

Още мотивите към проекта съдържат признание, че от края на 2023 г. до началото на 2026 г. Република България е преминала през две концептуално противоположни реформи в областта на антикорупционния модел, като и двете не са изпълнили в достатъчна степен ангажиментите по НПВУ. В съдържанието на същите мотиви се посочва, че създадената в края на 2023 г. самостоятелна Комисия за противодействие на корупцията е била закрита в началото на 2026 г., а функциите ѝ са били разделени между други органи. Това само по себе си е най-силният аргумент срещу ново прибързано институционално прекрояване. Изложеното съображение обуславя необходимостта от задълбочено осмисляне на националната политика в сферата на противодействие на корупцията, за да може националното законодателство ефективно и задоволително да отговори на предизвикателствата по идентифициране на проблемите с нея, както и неутрализирането на възможността от реализиране на прояви, които биха компрометирали дейността на лица, заемащи публични длъжности. За тази цел следва да бъде установена нормативна рамка, която очертава механизъм по ефикасно противопоставяне на всички дейности, които могат да доведат до осъществяването на корупционно поведение от лицата, заемащи публични функции.

Видно от съдържанието на мотивите към проекта на Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични длъжности, се констатират несъвършенства и недостатъци, създаващи условия за възпрепятстване по създаването на нормативен механизъм за ефективно противопоставяне на корупционното поведение в страната във връзка с поетите ангажименти на Република България към Националния план за възстановяване и устойчивост.

На първо място, законопроектът възстановява „мегаорган“, вместо да решава причините за предходния провал в сферата на противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични функции. Проектът възлага на новата Комисия едновременно няколко дейности по превенция, проверки на декларации, установяване на конфликт на интереси, оперативно-издирвателна дейност, участие в разследването и дори процесуална възможност да обжалва откази за образуване на досъдебно производство. Това е прекомерна концентрация на несъвместими по своя характер функции в един орган. Вътрешното съчетаване на административен, контролен, полицейски и квазипроцесуален капацитет не създава автоматично ефективност, а дори напротив създава предпоставки за дефицит на отчетност и размиване на отговорността.

Особено проблематично е, че глава шеста предвижда оперативно-издирвателна дейност чрез гласни и негласни способи, включително наблюдение, идентифициране на лица и обекти, събиране на информация от технически канали за комуникация, оперативно внедряване и искане за използване на СРС. Това не е типичен инструментариум на административен орган, а на силова/разследваща структура, който изисква много по-строги външни гаранции и съдебен контрол, отколкото проектът реално урежда.

На второ място, независимостта е заявена, но не е гарантирана в стандартите на европейското право. Проектът обявява Комисията за независим орган и предвижда петчленен състав, формиран от Народното събрание, президента, общите събрания на съдиите от ВКС и ВАС и Висшия адвокатски съвет, а председателят се определя на ротационен принцип чрез жребий. Формалният плурализъм при излъчването не е достатъчен, когато на органа се дават толкова концентрирани правомощия, а отчетността и външният контрол остават слаби. Европейските стандарти не изискват непременно един или повече органи, но изискват необходима независимост, когато на такъв орган се възлагат превантивни и/или правоохранителни функции. EPAC/EACN изрично подчертава, че независимостта е ключова за достоверността на антикорупционния орган и включва политическа, функционална, оперативна и финансова независимост, както и подходящи механизми за отчетност. Същите стандарти сочат и необходимост от независим съветнически/надзорен механизъм за мониторинг и защита както срещу злоупотреби, така и срещу неоснователни атаки. Съветът на Европа също изисква специализираните антикорупционни органи да разполагат с необходимата независимост, за да действат ефективно и без неправомерен натиск.

Проблемът на проекта е, че той взема от европейските стандарти тезата за „независим орган“, но не изгражда в пълна степен стандартите за външен баланс, контрол и правна предвидимост. По този начин се установява съществена непрецизност при така изработения проект за Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични длъжности с изискванията на правото на Европейския съюз.

На трето място, от съдържанието на така предложения проект се установява неравнопоставеност и институционална асиметрия. Проектът предвижда членовете по квотите на ВКС и ВАС да се избират от общите събрания на съдиите, но кандидати могат да бъдат и прокурори. Така се стига до странна конструкция, при която прокурори могат да бъдат избирани по „съдебни“ квоти от органи на съдии, докато прокуратурата като институция няма собствена самостоятелна квота в състава на Комисията. Това поражда въпрос за институционалната логика на модела и за действителния баланс между магистратските общности.

Още по-видима и значима е асиметрията при представителството, изразяваща се в това, че Висшият адвокатски съвет има пряка квота, а прокуратурата няма, макар че

проектът силно засяга разследването, наказателния процес и взаимоотношенията с прокурора. Това неизбежно ще бъде възприето като неравнопоставеност в изграждането на орган, който има и репресивни функции.

На четвърто място, от съдържанието на така предложения проект се установяват неясноти, които отварят пространство за субективен произвол. Проверките за почтеност на служителите на Комисията се уреждат по правила, приети от самата Комисия, а непреминаването им е основание за освобождаване. Това е твърде тежка последица, оставена в значителна степен на вътрешна уредба, без достатъчно законови обективни критерии, гаранции и ясно разписан механизъм за защита срещу субективен произвол. Сходен проблем се наблюдава и при оперативно-издирвателната дейност доколкото част от конкретните способи и средства се оставят на инструкция на самата Комисия. При дейности, засягащи основни субективни права, законът трябва да е пределно ясен с обективно разписани предпоставки по отношение извършването на оценка на законността на намесата в съответните субективни права и при какви условия се стига до тяхното ограничаване, а не да делегира съществената материя на подзаконова вътрешна регламентация.

Допълнителна тревога поражда и нормата, според която членовете на Комисията, разследващите инспектори и органите по чл. 25 не носят имуществена отговорност за причинени вреди при упражняване на правомощията си, освен ако вредите са настъпили в резултат на престъпление от общ характер. Такъв широк имунитет, съчетан с разширени правомощия, е сериозно отклонение от логиката на отчетността. По този начин се създават условия за субективна злоупотреба с власт, позволяваща при реализирането на дейности от страна на посочените органи, последните да не понесат материална /имуществена/ отговорност за осъществените от тях незаконосъобразни действия. Така установеното положение за липса на вменяване на имуществена отговорност за причинени вреди при упражняване на правомощията на Комисията, разследващите инспектори и органите по чл. 25 от Закона, е несъвместимо и с императивните правила по ЗОДОВ, съгласно които държавата и общините отговарят за вредите, причинени на граждани и юридически лица от незаконосъобразни актове, действия или бездействия на техни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, както и за вредите, причинени от действието на отменени като незаконосъобразни или обявени за нищожни подзаконови нормативни актове.

На пето място, констатира се съществена непрецизност в използваната законодателната техника, което илюстрира незадълбоченото осмисляне на националната политика за противодействие на корупцията сред лицата, заемащи публични длъжности и нейното регламентиране в нормативна рамка. Проектът за Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични длъжности, не просто създава нова Комисия, а посредством него се пренаписват в преходните и заключителните разпоредби големи части от други закони, включително Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за съдебната власт, Кодекса на труда и редица секторни закони. Само наличието на § 84 и § 89 показва мащаб на интервенцията, който е несъвместим с кратък и ускорен дебат. В приложения текст личат изменения в Кодекса на труда, в Закона за безопасно използване на ядрената енергия, в Закона за социално подпомагане, в Закона за съхранение на въглероден диоксид в земните недра и други.

Особено показателни са измененията в НПК, с които служители на Комисията получават допълнителни процесуални роли, а самата Комисия получава специална възможност да обжалва прокурорски отказ за образуване на досъдебно производство. Това поставя въпрос не само за баланса между институциите, но и за процесуалната привилегия на един административен орган спрямо останалите участници.

На шесто място, предходният опит не оправдава ново институционално разширяване. Публичните европейски и международни анализи за Република България в последните години не сочат, че проблемът е единствено в това кой орган носи етикета „антикорупционен“. OECD отбелязва, че българските антикорупционни власти се нуждаят от по-силни капацитети, по-трайни резултати, по-високо обществено доверие и репутация на независимост и професионализъм, а също и че относително ниското обществено доверие и трудностите при привличане на компетентни и квалифицирани кадри, притежаващи необходимите теоретични познания и практически умения в сферата на противодействие на корупцията сред лиза, заемащи публични функции.

14 Април 2026