

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

Информация

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

Номер на консултация: #7082-K

Област на политика: 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

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.

Документи

Пакет основни документи:

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

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

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

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

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

[Доклад за цялостна предварителна оценка на въздействието по законопроекта - 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](#)

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

Консултационен документ:

Справка становища:

Коментари

[Коментари \(pdf\)](#)

[Коментари \(csv\)](#)

Автор: Илия Христозов (10.10.2022 11:53)

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

Чл. 8, ал. 6 от сегашния ЗПКОНПИ е:

„(6) 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 никакви 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.** Считам, 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 Христозов (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 Христозов (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. Считам, 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.

Някоя 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 Христозов (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 Христозов (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 устройствените правилници 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 Христозов (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 ЗПКОНПИ 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

Справка или съобщение.

Окончателен акт на Министерския съвет
