



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## ВИСШИ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 1380.....

Дата 20.10.....2017 г.

ДО  
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ  
НА КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ  
В 44-ТОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

**относно:**  
**ПРОЕКТ ЗА ЗАКОН ЗА**  
**ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА**  
**СРЕД ЛИЦА, ЗАЕМАЩИ ВИСШИ**  
**ПУБЛИЧНИ ДЛЪЖНОСТИ**  
**№ 754-01-71 / 06.10.2017 г.**

**УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

Проектът за Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи висши публични длъжности (ЗПКСРЗВПД), който е внесен в Народното събрание със сигнатура № 754-01-71 / 06.10.2017 г., не се различава съществено от този, който бе обект на обсъждане през м.август на настоящата година.

Наред с верните констатации в мотивите, че:

- Няма никакви видими резултати от борбата с корупцията по висшите и средните етажи, въпреки осезаемото и присъствие във всички области на обществения и икономически живот;
- съществуват възможности за „нерегламентирана намеса в работата на разследващите органи“, но създаването на нов разследващ орган при същите обществени условия и при същите процесуални правила не гарантира изключване на източниците и последиците на „нерегламентирана намеса“ в неговата работа;
- механичен сбор на КОНПИ с КПУКИ не може да произведе ефект на създаване на ефективен единен антикорупционен орган е други в този дух, авторите на законопроекта са пропуснали да отчетат причините за бездействието или непригодността на конституционно призваните държавни органи за защита на държавата от корупционни практики и механизми (МВР, прокуратура/вкл.следствието/ да изпълнят задължението си по закон.

От друга страна, необосновани са друга част от констатациите в мотивите, например тези за съществения принос и професионалните успехи на КОНПИ и резултатите от дейността ѝ. За такъв извод липсват всякакви обективни предпоставки и той може да се направи едва след като дейността и резултатите на КОНПИ бъдат подложени на много сериозен и задълбочен професионален анализ с цел постигане на валидни изходни данни за действителна оценка на съществуването и дейността им.

Положителен е опитът да бъде законодателно регламентирано установяването на ефективен специализиран орган на противодействие на

корупцията, но законопроектът страда от част от съществените за българския законодателен процес понастоящем проблеми.

Първият от тях е свързан с отсъствие на идейна чистота на замисъла. Постигане е обособяването на конкретните корупционни престъпления, защото внася определена яснота за кои престъпни състави гражданите и техните организации ще бъдат принудени да търпят и репресията на „Службата“ като допълнение на тази на наказателното производство. В останалата част няма напредък. В случая законотворците са съсредоточени върху достъпните им материи като оръжие, конституиране на органа и кой му е „патрон“, правомощия на разследващи и извършващи оперативно – издирвателна дейност, агенти и доброволни скрити и явни сътрудници, специални и неспециални разузнавателни средства, правомощията за „превенция на корупцията“, „противодействие на корупцията“ или „...разкриване, предотвратяване...и пресичане на замислени, подготвени или осъществявани посегателства, свързани с корупционни прояви на лица, заемащи висши публични длъжности“ и т.н., но напълно игнорират съществените теми на правното регулиране на подобна дейност като:

- преследването не само на формите на индивидуална икономическа корупция, но и тези на институционална корупция и нейните проявните форми (политическа, административна, социална и пр.);
- уредба - подробно и в императивни правни норми – на законния ред, който ще бъде спазван при осъществяване на „оперативно – издирвателна, информационна и аналитична дейност и наблюдение и контрол на лица, обекти и дейности, по реда на този закон(чл.7). Препращането към актовете на директора

означава създаване на организация на напълно свободна дискреция за упражняване на неустановени по източник, характер и естество административни, наказателни, дисциплинарни, процесуални и други правомощия, съответно отсъствие на контрол върху изпълнението на реципрочните задължения на администрацията;

- пропуск да се уреди подробно какъв контрол ще бъде осъществяван върху лицата, осъществяващи „оперативно – издирвателна, информационна и аналитична дейност и наблюдение и контрол на лица, обекти и дейности“ и от кого, във от Директора (вътрешнослужебен);
- пропуск да се определи какви са актовете на директора и заместник – директорите. Посочено е, че са облечени в заповеди, но е пропуснато установяване на правното им естество, което детерминира правния режим на издаването и контрола им.
- пропуск да се установи какви са правата на лицата, чиито права – пряко или косвено, са засегнати от подобна „оперативно – издирвателна, информационна и аналитична дейност и наблюдение и контрол на лица, обекти и дейности“, пред кой се защитават и чрез какви законови средства могат да се защитават;
- пропуск да се обоснове значението на самостоятелната разследваща функция на длъжностните лица при службата при поставяне на резултатите и в зависимост от същата прокуратура, която признато не се справя със задълженията си за предаване на съд на виновните за корупционни престъпления – на всички нива, включително на тези на високите публични длъжности и на средните администратори и т.н.

Всеки един от тези аспекти на правно регулиране на една напълно нова дейност и администрация изисква прецизно и пълноценно правно регулиране, което да съответства на изискванията на принципите на правовата държава, особено на този за правната сигурност, на равенството пред закона, забраната за административен произвол и злоупотреба и спазването на принципа на пропорционалността.

Вторият проблем е, че законодателят употребява нерегламентирани правни понятия, които не се обясняват на гражданите. В законопроекта това са „корупционна проява“, „заплаха за корупционна проява“, „посегателство, свързано с корупционна проява“, „корупционно нарушение“, „корупционни престъпления“. Очевиден е стремежът на законотворците да избегнат дефинирането на конкретни елементи на изпълнителното деяние на евентуалното бъдещо правонарушение „корупционна проява“, както и на опита или заплахата да се осъществи корупционна проява, която не е нито административно нарушение, нито престъпление и се различава по правни и фактически белези от тях.

От особено значение ще бъде дефинирането на новорегулирани правни понятия като „превенция на корупцията“, „противодействие на корупцията“ или „...разкриване, предотвратяване...и пресичане на *замислени, подготвени или осъществявани посегателства, свързани с корупционни прояви на лица, заемщи висши публични длъжности.*“ Последващото обобщаване на проявните форми на такава дейност, което е намерило място в Глава IV и сл. от законопроекта не е достатъчно, защото не изчерпва правомощията и задълженията на бъдещата структура и по този начин отваря много широко вратите за административен произвол, противоречиво тълкуване и злоупотреба с право, без гаранции за пълноценна съдебна защита на правата на гражданите и техните организации.

Проверката на имущественото състояние по Глава V е съществено различна от проверката на имущественото състояние по ЗОПДНПИ, защото се осъществява само на база информацията по декларациите и публичните регистри, в които се отразяват декларираните обстоятелства. В този смисъл проверката за имущественото състояние по Глава V не е релевантна за действителните имуществени отношения, доколкото тя не прави оценка на конкретните имуществени права към момента на придобиването и отчуждаването им, а от там и няма да предоставя адекватна информация за действителните признаци на корупционна среда или практика. За проверка на имущественото състояние по Глава V могат да се ползват специалните софтуерни продукти, които са годни да съпоставят информацията от публичните регистри и да направят анализ, независещ от ничия субективната оценка.

Няма конституционна пречка да се създаде още един разследващ орган чрез изменение на НПК в лицето на предлаганата агенция, нито да му се „отдели“ компетентност да извършва разследване по определени престъпления от специалната част на НК. Ще възникне спор за конституционност на персоналното обособяване на престъпленията, които ще се разследват от агенцията. Един от най-важните международно признати признаци на върховенството на правото е този за „юридическото равенство“, който намира израз в – според много сполучливия израз на Дайси<sup>1</sup> – „нито един човек не може да бъде наказван, нито физически, нито имуществено, освен за отделно нарушение на закона, *установено по обичайния юридически начин пред обикновените съдилища.*“ Народното събрание вече наруши този принцип при промяна на подсъдността в НПК(извеждането

---

<sup>1</sup> Цитирано по Tomas Bingham, *The Rule of Law*, Penguin, 2011.

на делата по персонален признак срещу определени длъжностни лица пред Специализирания съд).

По подобие на всички проекти, които правят опит да облекат пряко политическото говорене в правна форма, проектът проявява дефицит на приложението на дължимата правна техника. Принцип на законотворчеството е този на „здравия разум“, който изисква правните норми да бъдат формулирани чрез използване на ясен, лесен за разбиране, недвусмислен език, който да бъде точен и да не поражда колебание в съзнанието на всеки читател<sup>2</sup>, включително такъв, който не разбира и прилага право. Не отговарят на тези изисквания правни норми, които употребяват лишени от собствено правно съдържание понятия като „корупция“, „корупционни прояви“, „корупционни престъпления“, „посегателства, свързани с корупционни прояви“ и пр. Тези понятия не съответстват на изискванията на Закона за нормативните актове (ЗНА) и Указ 883/74 г. (вж. чл.37 от указа). Те нямат и установено в закон общоупотребимо значение, а в по-голямата си част, когато са употребявани от юристи, имат доктринерен<sup>3</sup> или работен характер и/или значение. Така формулирани те предоставят огромна свобода за разширително, поправително или изменително тълкуване както за органите на агенцията, които ще прилагат закона, така и за прокуратурата и съда. Подобен резултат, недопустим по принцип, е абсолютно изключен при регулиране на обществени отношения водещи до налагане на някакъв вид наказание или санкция (вкл. имуществена, обратно на поддръжниците на

---

<sup>2</sup> Поради практичността и простотата на изложение, вместо теория и относима съдебна практика, вж. Общото практическо ръководство на Европейския парламент, Съвета и Комисията, предназначено за тези, които участват в съставянето на законодателни текстове на ЕС от 2013 г.

<sup>3</sup> Примерно „Корупционни престъпления“, Сборник съдебна практика, Павлина Панова, Ралица Илкова, СИБИ, 2006 г.

тезата за „граждански характер“ на отнемането на незаконно придобито имущество).

Съществен проблем на законопроекта е допуснатата неопределеност на процесуалните функции и приложимите процедури при ясното разграничение, което законът прави между разследващата дейност по НПК и оперативно – издирвателна дейност по ЗМВР. От една страна, законът предвижда въвеждането на процесуалната фигура „разследващ агент на специализираната агенция“ и въвежда тази фигура в наказателния процес при досъдебното производство. Същевременно не предвижда изменение на ЗМВР, според който само МВР служителите могат да извършват подобни действия, при това по процедура, уредена с неприложим към неслужители на МВР нормативен акт. Същата неопределеност съществува и по отношение на актовете (правни и фактически действия) по предотвратяване, противодействие и пресичане на посегателства, компетентността за осъществяване на такива актове, съответно лицата, под чието ръководство и контрол се осъществяват тези актове. Ако те засягат права и законни интереси на граждани и други правни субекти, различни от длъжностните лица в специализираната агенция, правната уредба на процедурата по контрол на дейностите и издаване на съответните актове би следвало да бъде установена в закон или правилник, различен от акт на самата агенция, защото не се регулират вътрешноорганизационни въпроси, а нормират по първичен начин обществени отношения. Пряко свързан с този въпрос е и въпросът за правото на защита на гражданите и представителите на техните организации, съответно за формите и процесуалните средства на защита, срещу действията на органите на агенцията, засягащи тяхната правна сфера. Правна регламентация на подобна защита е уредена в рамките на НПК по отношение на разследващата дейност, но проектът очевидно не идентифицира



възможност за засягане защитени от Конституцията на РБ и закона права и интереси на „оперативно интересните лица“, спрямо които вероятно ще се бъдат извършвани действията по превенция, пресичане и т.н., както и на третите на учреденото правоотношение<sup>4</sup> лица – свързани, контролирани или несвързани.

В проекта са намерили място и някои откровени правнотехнически недоразумения. В чл.6, ал.1, т.1 от законопроекта се говори за „наблюдение, разкриване, предотвратяване, противодействие и пресичане на *„подготвени или осъществявани посегателства“*. Без да познаваме в детайли оперативно – техническите способности за „наблюдение, разкриване, предотвратяване, противодействие и пресичане“ считаме наложително внимателното прецизиране на целта и обекта на правно регулиране, съответно на средствата за постигане на целта, тяхното съответствие с изискванията на приложимите в Република България принципи и правила на правно регулиране, а след това да се потърсят най-подходящите изразни средства за постигането на целта на законодателната техника – съвършенство на правната норма. При спазването на тези правила вероятно словосъчетанието „подготвено или осъществявано посегателство“ не би била подходящо за елементите на изпълнителното деяние на евентуалното правонарушение „корупционна проява“ или „заплаха за корупционна проява“. Най-малкото ползването му следва да бъде съчетано с конкретни действия с конкретизирано авторството, механизъм и обект на посегателство. Ползването на понятия като „корупционни прояви“, наред с „корупционни престъпления“ показва, че авторите на законопроекта ясно различават актове на корупция (прояви), които не са обект на

---

<sup>4</sup> Използваме понятието „правоотношение“ доколкото имаме е налице правна норма, която овластява определени правни субекти да извършват или неизвършват определени правни или фактически действия, но неопределеността на правното регулиране не ни позволява да установим съдържанието на правоотношението(правата и задълженията), съответно конкретните страни в правоотношението и принадлежността му към една или друга област на правото.

наказателноправно регулиране, а представляват друг вид правонарушение<sup>5</sup>. Какъв е този вид, как се установява квалификацията на „корупционните прояви“, какъв е фактическият състав на правонарушението и коя е правната норма, която регулира санкцията за това правонарушение законопроектът е пропуснал да посочи. Обективното право на Република България, от друга страна, не урежда изрично като административни, дисциплинарни или граждански правонарушения конкретни „корупционни прояви“, поради което не могат да се ползват чрез позоваване или препращане други правни норми. Считаме наложително предварителното прецизно детерминиране на съдържанието на юридическото понятие „корупция“, явяващо предпоставка за идентифициране на корупционните правонарушения – престъпления, административни нарушения или нещо друго и ако е друго, какво точно ще бъде. Предложението за определение на „корупция“ в чл.3, ал.1 на законопроекта на Министерство на правосъдието не може да служи като годна основа за такова обсъждане, защото страда от същите пороци. Той си служи, от една страна, с неясно и противоречиво словесно формулиране на правилото, с ползване на двусмислени и/или лишени от легално определение по съдържание думи като „злоупотреба с власт“<sup>6</sup>, „нематериална облага“ и т.н., а от друга, свежда корупцията единствено до предумишлените резултатни престъпления – „с цел пряко или косвено извличане на облага“. Същевременно са пропуснати всички прояви на корупционна дейност, които не целят пряко или косвено извличане на облага (същинските корупционни престъпления), а осуетяване получаването на облага от трети лица или

<sup>5</sup> За класификацията на видовете правонарушения вместо всички – вж. Р.Ташев, *Обща теория на правото, основни правни понятия*, СИБИ 2004, стр.182, т.135, според която правонарушенията биват: престъпления(в нак.право), административни нарушения(в адм. право), деликти(в гр. право) и дисциплинарни нарушения (в трудовото право), което предполага видовете гражданска отговорност като наказателна, административна, гражданска и трудова.

<sup>6</sup> Като своеобразен хибрид между понятия с утвърдено законово съдържание – злоупотреба със служебно положение и превишаване на власт.

причиняването на вреда на трети лица (несъщинските). Неизвестно защо, освен това, в предмета на правно регулиране е попаднала само корупцията, която се развива в сферата на държавната власт (трите власти) – висши публични длъжности, а са „изпаднали“ всички останали области в които тя има проявление – политическата корупция, корупцията в частния сектор, корупцията в сферата на услугите и т.н.

Не представлява принос в законодателно и смислово отношение приравняването на статута на специалните длъжностни лица към този на специалната служба Държавна агенция „Национална сигурност“. Би следвало много стриктно да се дефинира 1) невъзможността на служителите на службата да извършват действия по чл.124б - 129 ЗДАНС във връзка с случаите на тежки корупционни престъпления и 2) пълната забрана да се ползват правомощията по чл.124б и сл. когато проявите са от административен, етически или друг характер, вкл. на престъпления, които не са тежки по смисъла на НК.

Всички въпроси за начина на конституиране, статута и органите на антикорупционния орган, извън тези за гарантиране на неговата независимост, са по-скоро технически и затова второстепенни. Законопроектът не съдържа никакви инструменти или средства за гарантиране на независимостта на агенцията и председателя ѝ. Формално назначаването от президента представлява опит за извеждане от пряка политическа зависимост, но по-същественото е правомощието на президента да прекрати правоотношението при наличието на определени основания, упражняването на което не подлежи на съдебен или друг контрол за съответствие със закона. Не представлява гаранция за независимост и изборът на тримата заместник – председатели с квалифицирано мнозинство от НС, с оглед отношението на обществото към начина по който са избирани досега.

При създаването на такава агенция рискът от попадането ѝ под политическо влияние и последиците от това, според нас, би бил по-голям от ползите, които тя би принесла на обществото.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА

