

К О Н Ц Е П Ц И Я

ЗА ДЕЙНОСТТА И РАЗВИТИЕТО НА
КОМИСИЯТА ЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА КОРУПЦИЯТА

от

Ивайло Йосифов Иванов

заместник-председател на
Административен съд – Русе

кандидат за член на Комисията за
противодействие на корупцията от
квотата на ВКС

представена пред

Конкурсната комисия

в процедурата за избор на член на
Комисията за противодействие на
корупцията от Общото събрание на
съдиите от Наказателната,
Гражданската и Търговската колегии
на Върховния касационен съд

съгласно

чл. 10, ал. 6 от ЗПКСЛЗПД и

чл. 11, ал. 1 от Процедурните

правила за избор на член на КПК от
Общото събрание на
съдиите от Наказателната,
Гражданската и Търговската колегии
на Върховния касационен съд

гр. Русе

2026 г.

Уважаеми членове на Конкурсната комисия, уважаеми върховни съдии,

В началото искам да подчертая, че настоящата концепция изразява преди всичко виждането ми за дейността и развитието на Комисията за противодействие на корупцията като колегиален орган с ротационно председателство, а не представлява само еднолична програма за участието ми в нея. Поради това следващото изложение е структурирано на три равнища: личният професионален ангажимент, който поемам пред Вас и обществото, ако бъде избран за член на Комисията; решенията, които попадат в компетентността на самата Комисия; и идеите, за чието реализиране ще са необходими законодателни, бюджетни или междуинституционални мерки.¹

Номиниран съм за член на Комисията именно в качеството на съдия и то от квотата на Върховния касационен съд, поради което не мога да отделя тази роля от дълга да пазя независимостта на съда. За мен силната антикорупционна институция е тази, която разкрива зависимости в публичната власт, без самата тя да създава такива, да внушава страх или да упражнява скрита власт над правораздаването.

I. Урокът на предходния модел. От промяна на институцията към промяна на начина на работа

Позволявам си да започна изложението си с няколко встъпителни бележки. Историята на антикорупционните органи в България е история на чести институционални преустройства, при които общественото очакване за ефективност рядко е било последвано от устойчив резултат. Законодателят неведнъж е търсил нова форма — чрез обединяване на функции, последващото разделяне на компетентности, създаване на самостоятелен орган, закриването му, временно възлагане на правомощия на други институции и в крайна сметка повторното възстановяване на специализираната Комисия. Тази последователност от действия сама по себе си показва, че проблемът никога не е бил само в наименованието на органа, в недостатъчността на неговите правомощия или в мястото му в системата на държавното управление. Напротив, тя разкрива неудовлетворението на обществото от начина на работа на този орган, който въпреки институционалните си метаморфози не успява убедително да даде израз на своята основна причина за съществуване, на своята *raison d'être*, а именно защитата на обществения интерес чрез гарантиране на почтено и законосъобразно упражняване на публичната власт посредством превенция и ефективно противодействие на корупцията.

¹ Закон за противодействие на корупцията сред лица, заемащи публични длъжности (ЗПКСЛЗГПД), обн. ДВ, бр. 51 от 5.06.2026 г., чл. 1 - 4, относно предмета, целите, понятието за корупция, способите за противодействие и основните принципи.

Новият закон е опит за ново начало. То обаче няма да бъде убедително само защото законът, Комисията и съставът ѝ ще са нови. Доверието в антикорупционния орган няма да бъде спечелено само поради факта на неговото повторно учредяване. То трябва да бъде заслужено в процеса на работа — чрез начина, по който той определя приоритетите си, извършва проверките и води разследванията си, събира доказателствата, мотивира решенията си, отстоява собствената си независимост и зачита независимостта на съдебната власт и отказва да бъде използван като средство за политическо противоборство.

За неправителствените организации ² и обществото като цяло отдавна е ясно, че у нас корупцията в публичната сфера не е просто сбор от несвързани помежду си прояви на отделни длъжностни лица, а представлява устойчив модел, подхранван от формални реформи, които не водят до промяна в начина на работа, слаб резултат при разкриване и санкциониране на виновните, високо обществено недоверие и прояви на завладяване на държавата. Затова концепцията ми изхожда от принципното разбиране, че предходният модел на работа не трябва да бъде продължаван под нова форма. За да бъдат обаче преодолени неговите слабости, те следва преди всичко да бъдат разбрани. И тук трябва да се отбележи, че за ефективната работа на Комисията не е достатъчно тя да разполага с необходимите правомощия; необходимо е да ги упражнява активно, без избиращен подход, в съответствие със закона и при пълно зачитане на основните права на гражданите и юридическите лица.

В тази връзка показателна е нормативната хронология през 2026 г. С § 25 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за Сметната палата (ЗСП), обн. ДВ, бр. 16 от 10.02.2026 г., Законът за противодействие на корупцията беше отменен. С тази отмяна КПК престана да съществува като самостоятелен орган, а функциите и ресурсите ѝ бяха временно разпределени между други органи. Уредбата относно превенцията на корупцията, подаването, проверката и анализа на декларациите, несъвместимостта, сигналите и защитата на подателите им, установяването на конфликт на интереси, електронните регистри, отчетността и административнонаказателната отговорност беше включена в ЗСП чрез новите глави от осма до петнадесета — чл. 68–140 ЗСП, създадени с § 16–23 ПЗР на ЗИДЗСП. По силата на § 26 ПЗР служителите от специализираната дирекция „Противодействие на корупцията“ преминаха към ГДБОП, а съгласно § 27 от ПЗР на закона служите-

² Вж. напр. годишния доклад на Антикорупционния фонд „Антикорупционни институции 2025: Демокрация на прицел“, София, юни 2026 г., достъпен на: https://acf.bg/wp-content/uploads/2026/06/ACF_Report2026_BG_web1206.pdf; годишния доклад „Индекс за възприятие на корупцията 2025 г.“ на Асоциация „Прозрачност без граници“, достъпен на: https://transparency.bg/wp-content/uploads/2026/01/CPI-2025_Analysis_for_Bulgaria-1.pdf; доклада на Центъра за изследване на демокрацията „Защита на устоите. Укрепване на институциите срещу завладяването на държавата“, София, 2026 г., достъпен на: https://csd.eu/fileadmin/user_upload/publications_library/files/2026_06/Defending_Core_BG_WEB.pdf

лите от дирекциите „Превенция на корупцията“, „Публичен регистър“ и „Конфликт на интереси“ — към Сметната палата. Неприклучилите досъдебни производства не бяха възложени директно на конкретен нов орган, а по силата на § 30 от ПЗР бяха изпратени на наблюдаващия прокурор за възлагане на компетентен разследващ такъв по реда на НПК. Съгласно § 34 от ПЗР на ЗИДЗСП архивните дела на оперативен отчет бяха предадени на ДАНС, а действащите дела на оперативен отчет — на ГДБОП в съответствие с § 35 от ПЗР. Сметната палата стана правоприемник на активите, пасивите, правата, задълженията и документите на КПК, които не подлежат на архивиране - § 36 от ПЗР, с изключение на ползваните от Специализирана дирекция „Противодействие на корупцията“ автомобили и друго налично движимо имущество, които бяха предадени на ГДБОП по силата на § 35 ПЗР. Автоматизираните и неавтоматизираните информационни фондове на КПК също преминаха към Сметната палата - § 37, ал. 1 от ПЗР.

С тези законодателни изменения на Сметната палата бяха възложени несвойствени функции, които далеч надхвърлят класическия финансов одит. С § 1 ЗИДЗСП разпоредбата на чл. 1, ал. 2 ЗСП беше изменена така, че Сметната палата да осъществява, наред с контрола върху публичните средства, и превенция на корупцията, установяване на конфликт на интереси и установяване на несъответствие в декларираното имущество от лица, заемащи публични длъжности. С § 4 ЗИДЗСП в чл. 20, ал. 5 ЗСП бяха добавени правомощия, които превърнаха Сметната палата в орган и по антикорупционна превенция, и по контрол върху декларациите, и по конфликт на интереси.

С приемането на ЗПКСЛЗПД, обн. ДВ, бр. 51 от 05.06.2026 г., законодателят възстанови самостоятелния специализиран антикорупционен орган. Законът влезе в сила от деня на обнародването му съгласно § 93 от неговите ПЗР, с изключение на изрично посочените разпоредби. Чл. 6, ал. 1 ЗПКСЛЗПД определя Комисията като независим специализиран постоянно действащ държавен орган, а чл. 7 урежда петчленния ѝ състав и ротационното председателство. Преходът към началото на функционирането на новата Комисия е детайлно уреден: съгласно § 3, ал. 4 от ПЗР до три месеца от встъпването в длъжност на председателя и членовете дейностите по противодействие, разкриване, разследване и превенция на корупционни престъпления, проверките и анализа на декларации и установяването на конфликт на интереси се осъществяват по досегашния ред от съответните компетентни органи; по силата на § 3, ал. 6 от ПЗР служителите от дирекциите „Превенция на корупцията“, „Публичен регистър“ и „Конфликт на интереси“ в Сметната палата преминават на държавна служба в Комисията; по силата на § 6 и § 7 от ПЗР ДАНС и ГДБОП предават съответно архивните и действащите дела на оперативен отчет; а според § 8 от ПЗР Комисията става правоприемник на документите на Сметната палата, свързани с превенцията, декларациите и конфликта на интереси; в § 9–11

ПЗР са уредени заварените производства; а съгласно § 12, ал. 1 от ПЗР информационните фондове, създадени, поддържани и използвани от Сметната палата във връзка с тези функции, преминават в Комисията.

Още тук следва да се акцентира върху § 12, ал. 2 ПЗР на ЗПКСЛЗПД, който задължава Комисията да изгради единна система за електронни декларации по чл. 15, ал. 1, т. 12 ЗПКСЛЗПД в срок 18 месеца от влизането в сила на закона. Значението на данните, които биха могли да бъдат извлечени от тази система, не бива да бъде подценявано, особено ако при разработването ѝ бъде предвидена възможност за използване на аналитични инструменти, включително системи с изкуствен интелект, както и отворен програмен интерфейс с оглед последваща интеграция съгласно чл. 71 от закона с информационни системи и електронни регистри, поддържани от други държавни органи. На този въпрос съм се спрял подробно на съответното систематично място в настоящата концепция.

Изложената последователност от законодателни изменения на практика означава, че новата Комисия възниква след период на институционално прекъсване, прехвърляне на функции и последващо възстановяване на модела на единен антикорупционен орган. Поради това първият ѝ състав няма да има привилегията да започне „начисто“, а е длъжен да отчете какви практики в дейността на предходния орган доведоха до загуба на обществена убедителност при изпълнение на възложените му функции.

Един от най-видимите симптоми за това е ниската резултатност на предходната КПК при проверките за конфликт на интереси и за несъвместимост. От обобщената в доклада на АКФ информация е видно, че през 2025 г. Комисията е разгледала по същество 148 решения, от които в 22 е установен конфликт на интереси, а в 126 не е. Общият брой на разгледаните проверки за несъвместимост е 45, като в нито един случай не е била установена такава. Анализът сочи на съществен дефицит в досегашната практика по проверките за конфликт на интереси — тяхното формално провеждане, без задълбочено изследване на реалния риск за обществен интерес. При този подход на заден план остава основният въпрос: дали наличието на частен интерес влияе или може да повлияе върху безпристрастното и обективно упражняване на публични правомощия, както и дали формално допустими отношения не прикриват зависимости, които осигуряват необосновано предимство на определени лица. Така производството се отдалечава от своята антикорупционна функция и не достига до същинската си цел — разкриване и санкциониране на поведение, при което публичната власт се използва за обслужване на интереси, различни от обществените.

Друг констатиран в доклада дефицит на предходния модел на работа е липсата на достатъчно ефективно прилагане на служебното начало. През 2025 г. всички проверки за конфликт на интереси са били инициирани само след постъпване или

препращане по компетентност на сигнал. Няма данни за служебно образувани производства или за производства, образувани въз основа на медийни публикации.

Считам, че за специализиран антикорупционен орган подобен пасивен модел на работа е неудачен. Той в значителна степен поставя упражняването на законоустановените правомощия на Комисията в зависимост от смелостта на подателя на сигнала или от активността на друг орган, който първоначално го е регистрирал и съответно го е препратил по компетентност. Корупционният риск обаче често е най-висок в среди, от които обичайно сигнали не постъпват, въпреки наличието на повторяеми модели на действия или бездействия, които представляват индикатори за такъв. Според чл. 93, ал. 1 от ЗПКСЛЗПД производството за установяване на конфликт на интереси може да започне не само по сигнал или по искане на лицето, заемащо публична длъжност, но и по решение на Комисията. Същевременно чл. 105, ал. 2 ЗПКСЛЗПД приема за сигнал и публикация в средствата за масово осведомяване, когато съдържа необходимите данни. В съчетание с правомощията по чл. 46–48 относно превенцията, оценката на корупционния риск, методологиите и предложенията за законодателни мерки това позволява новата Комисия да извършва пълноценен анализ на риска от корупционни практики и да предприема действия по превенция на корупцията. В тази връзка новият закон предоставя достатъчно инструменти за по-активна проверка.

Корупционният риск не се проявява само чрез действие; в определени случаи той може да се изрази и в бездействие по отношение на правно дължимо служебно поведение. Чл. 74 от закона определя конфликта на интереси чрез наличието на частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение не само на правомощията, но и на задълженията по служба. Същевременно чл. 53, ал. 1, т. 3 от същия предвижда, че оперативно-издирвателната дейност има за цел и придобиване на сведения и информация за действия или бездействия, които разкриват корупционни прояви, както и предоставянето им на разследващите инспектори.

Поради това считам, че новата Комисия следва да насочи вниманието си и към проверките на подобни служебни бездействия, които в практиката на предходния орган често са оставали извън активния обхват на антикорупционната дейност. Това, разбира се, не означава, че всяко бездействие представлява конфликт на интереси или корупционна проява. Означава обаче, че когато е налице конкретно дължимо служебно поведение и едновременно с това съществува частен интерес, който може да обясни липсата му, този факт не следва да остава извън вниманието на Комисията.

На следващо място, разследващата функция на Комисията, осъществявана чрез разследващите инспектори, изисква при вътрешната организация на органа да бъде отчитана процесуалната самостоятелност на разследването. Законът въз-

лага на Комисията извършването на действия по предотвратяване, разкриване и разследване на корупционни престъпления, но самото разследване се извършва от разследващите инспектори при условията и по реда на НПК. Поради това вътрешните правила на Комисията не могат да заместят процесуалното ръководство на прокурора, нито да насочват вътрешното убеждение на разследващия инспектор. Тяхното предназначение е друго — да осигурят ред, проследимост и защита срещу нерегламентирани действия, без да засягат съдържанието на разследването.

В този смисъл стриктно следва да се съблюдават законовите гаранции по чл. 27 ЗПКСЛЗПД, а именно вземането на решение по вътрешно убеждение от разследващия инспектор, забраната за указания и намеса от горестоящи ръководители и случайното електронно разпределение на досъдебните производства. С цел да бъде гарантирано безпристрастното упражняване на правомощията от страна на разследващите инспектори, е важно да се разграничи процесуалното общуване със свидетели и обвиняеми лица, което следва да се извършва само по реда на НПК, от всякакви други служебни контакти, допустими единствено при наличие на ясна служебна цел и документална следа. Това впрочем важи и за извършването на оперативно-издирвателни беседи и снемането на обяснения от граждани по реда на чл. 56, ал. 1, т. 11 ЗПКСЛЗПД от органите по чл. 25 от закона — всички такива беседи и придобитата чрез тях информация следва да бъдат надлежно документирани и представени в Комисията съгласно чл. 57, ал. 2 от закона.

При твърдения от граждани за натиск или нерегламентирано въздействие върху тях, както и при данни за неправомерен достъп до материали или боравене с доказателства в нарушение на закона следва да има разработен ред за извършване на вътрешна проверка, включително дисциплинарна такава съгласно чл. 39 ЗПКСЛЗПД във връзка с чл. 88–99 ЗДАНС, а при данни за извършено престъпление следва да се уведомява компетентната прокуратура.

В крайна сметка новата Комисия ще може да възстанови общественото доверие само ако работи по-добре от предходния орган. Това означава по-голяма служебна активност, по-съдържателни проверки и досъдебни производства, както и реални гаранции срещу произвол, външно влияние и неправомерно влияние върху граждани и организации. Този подход обаче не може да се основава единствено на добрата воля на членовете на Комисията. Той трябва да има здрава правна основа и да бъде съобразен както с действащия закон, така и с международните стандарти, които очертават границите на ефективната и подчинена на закона антикорупционна дейност, които ще бъдат разгледани на съответното място в концепцията.

II. Ролята на съдията в Комисията и моят професионален принос

Комисията е колегиален орган и нейната работа ще зависи от способността на членовете ѝ да определят посоката и приоритетите при упражняване на предоставените ѝ правомощия. Членът на Комисията не замества експертната

работа на разследващите инспектори и оперативните служители. Неговата отговорност е да участва във вземането на стратегическите решения, приемането на вътрешните правила и в цялостното определяне на начина, по който органът ще изпълнява закона.

В тази връзка опитът ми като съдия би бил полезен преди всичко с изискването всяко действие на Комисията да бъде основано на закона, да зачита основните права и да завършва с мотивиран акт. Фактът, предположението и доказателството трябва ясно да се разграничават, а мотивите следва да бъдат реална гаранция срещу произвол, селективност и неправомерно въздействие. Тук относим се явява и опитът ми в Регистратурата на Европейския съд по правата на човека. Ефективността на държавния орган трябва да се съчетава със зачитане на основните права и не може да бъде постигната за тяхна сметка. В дейността на Комисията тези права следва да бъдат съблюдавани на всички нива: при разработването на подзаконовите нормативни актове и вътрешните правила, уреждащи дейността ѝ и при определяне на нейните приоритети, при мотивирането на конкретните решения на органа и при публичната комуникация, особено когато се засягат личния живот, репутацията и презумпцията за невиновност.³

На следващо място, специалните разузнавателни средства са необходим инструмент при разкриването на тежки корупционни престъпления и следва да бъдат използвани, когато са налице реални, конкретни и проверими данни за корупция, а доказателствата не могат да бъдат събрани по друг начин. Същевременно дейността по тяхното прилагане следва да остане подчинена на закона — на изискванията за необходимост, пропорционалност, мотивиран съдебен контрол, отчетност и последваща проверка. СРС не могат да бъдат средство за общо наблюдение на магистрати, за събиране на чувствителна информация извън доказателствената цел или за създаване на зависимости. Когато подслушването и тайното наблюдение на съдии не биват използвани в контекста на наказателно производство, но в резултат на тях се генерират материали, които служат за цели, различни от тези, за които прилагането на СРС е разрешено, то това вече засяга не само личната сфера на отделния съдия, спрямо който те били приложени, а правото на всеки гражданин на независим и безпристрастен съд.

Данните, обобщени в доклада на Българския хелзинкски комитет „Подслушвано правосъдие“⁴, показват защо този проблем трябва да бъде поставен

³ чл. 31, ал. 3 от Конституцията на Република България, чл. 48 от ХОПЕС, чл. 6 ЕКПЧ и Директива (ЕС) 2016/343.

⁴ Качаунова, А., „Подслушвано правосъдие. Специалните разузнавателни средства като инструмент за натиск върху съдии, прокурори и следователи“, Български хелзинкски комитет, София, 2026 г., с. 6–7.

в началото на институционалното изграждане на новата Комисия. В доклада са посочени 251 случая на прилагане на СРС спрямо магистрати за изследвания период, което при приблизително 4200 магистрати означава, че около 6 % от съдиите, прокурорите и следователите са били обект на тайно наблюдение. Оттук е изведен и следният статистически парадокс: съдията, прокурорът или следователят, който по силата на закона - чл. 162, т. 3 ЗСВ може да бъде назначен на тази длъжност само ако притежава необходимите нравствени и професионални качества, е над *1500 пъти* по-вероятен обект на подслушване или тайно следене от средностатистическия български гражданин. Очевидно е, че това противоречие не може да бъде обяснено само с отговорностите, свързани с естеството на магистратската длъжност и присъщите на тези отговорности корупционни рискове. То поставя въпроса дали извънредните способности за събиране на информация винаги са били използвани като средство за разкриване на конкретните корупционни престъпления, или в отделни, вероятно немалък брой случаи, са се превръщали в инструмент за натрупване на чувствителна информация за лица, чрез която те могат да бъдат впоследствие контролирани, респективно от кого.

От данните в доклада е видно, че най-голям дял от разрешенията за СРС принадлежи на КПКОНПИ/КПК — общо 134; че през 2020 г. са отчетени 62 разрешения, всички по искания на КПКОНПИ и Апелативната специализирана прокуратура; както и че през 2025 г. всички 13 разрешения са по искане на КПК. Тези данни са силно смущаващи и представляват достатъчно сериозен институционален сигнал, който изисква проверка. Комисията трябва да създаде ясни вътрешни правила срещу превратната употреба на СРС, в съответствие със ЗСРС и приложимата законова и подзаконова уредба - чл. 56, ал. 2 и ал. 3 ЗПКСЛЗПД. Това е гаранция не само за независимостта на съда, но и за правото на гражданина делото му да бъде решено от съдия, който не е контролиран чрез последваща нерегламентирана употреба на данни, събрани със СРС извън наказателния процес. Именно затова съдията в Комисията трябва да отстоява не само ефективното противодействие на корупцията, но и онези граници на държавната принуда, без които самата борба с корупцията губи своята легитимност. Поради това, ако бъде избран, ще работя за провеждането на ясна граница между законното използване на СРС за разкриване и доказване на корупционни престъпления, от една страна, и недопустимото събиране, съхраняване или използване на информация, която може да послужи за нерегламентирани форми на контрол върху магистрати и други лица по чл. 5 от закона, от друга.

Това налага още в началото на дейността на Комисията да бъде извършена пълна инвентаризация на предадените от ДАНС и ГДБОП архивни и действащи дела на оперативен отчет на основание § 6 и § 7 от ПЗР на ЗПКСЛЗПД с цел провер-

ка не само на тяхното физическо наличие, но и преглед за съответствие със закона на начина на прилагане на оперативно-издирвателните способности и СРС по тях.

Антикорупционната дейност изисква и аналитичен подход. Комисията често ще работи в условията на информационна недостатъчност - непълни данни за свързани лица, неформални контакти, интереси и зависимости, които рядко се проявяват видимо. Поради това е важно да се разпознават не само отделните нарушения, а повтарящите се модели на поведение, които формират корупционния риск. В същото време всеки извод следва да бъде основан на законосъобразно извършена проверка и на конкретни данни. Считам, че притежавам необходимото за тази дейност аналитично мислене и практически усет към скритите мотиви зад формално допустими действия — особено когато частният интерес не е видим на повърхността, но се проявява чрез последователност от решения, бездействия, връзки или необичайни зависимости.

Намирам, че за ефективната работа на членовете на Комисията в съвременните условия е необходимо поне базово разбиране на новите технологии. Корупционният риск все по-често оставя следи в регистри, електронни документи, обществени поръчки, финансови потоци, комуникационни модели и цифрови данни. Притежавам известни познания в областта на изкуствения интелект като с идеите си за неговото практическо приложение в антикорупционната дейност, при запазване на човешкия контрол върху вземаните решения, също бих могъл да бъда полезен на този орган.

III. Правна рамка и международни стандарти

Както посочих в началото, българското антикорупционно законодателство премина през различни фази — самостоятелна уредба на декларирането и публичността на данните за имущественото състояние на лицата, заемащи висши публични длъжности, отделен режим на конфликта на интереси, обединяване на функциите в един орган, последващото разделяне на компетентности и накрая повторното възстановяване на специализираната Комисия. Последният етап от това развитие беше проследен в предходния раздел. За настоящата концепция от значение е не толкова самата последователност от законодателни промени, колкото изводът, който тя налага: устойчив резултат не се постига само чрез промяна на институционалната форма, а чрез правилно упражняване на предоставените правомощия.

Действащият закон поставя Комисията в сложна, но ясно очертана правна рамка. Чл. 1 ЗПКСЛЗПД урежда мерките за превенция на корупцията, мерките за противодействие на прояви на корупция на лица, заемащи публични длъжности, условията и реда за установяване на несъответствие в декларираното имущество, условията и реда за установяване на конфликт на интереси, статута и функциите на Комисията, статута на нейните служители, правомощията на органите ѝ,

взаимодействието с други държавни органи и международното сътрудничество. Следователно Комисията не може да бъде изградена около една доминираща функция. Необходим е траен баланс между превенцията, анализа, проверките, контрола върху декларациите, производствата по конфликт на интереси, разследващата функция и взаимодействието с другите институции.

Що се отнася до съюзната законодателна рамка, особено значение има Директива (ЕС) 2026/1021⁵. Директивата има наказателноправно „ядро“, но уредбата в нея не се изчерпва само с хармонизация на съставите на корупционните престъпления. Тя урежда и превенцията, приемането на национална стратегия, създаването на специализирани органи, изискванията за ресурсна обезпеченост, обучение, защита на сигнализиращите лица, инструменти за разследване и статистическа отчетност. Общият срок за транспонирането ѝ е 1 юни 2028 г., а за задълженията по чл. 20, § 5 и чл. 21 — 1 юни 2029 г. Тези срокове не следва да бъдат разбирани като основание за отлагане на подготвителните действия. Те очертават времеви хоризонт в 5-годишния мандат на членовете на Комисията, в който тя трябва да предприеме всички мерки, за да не остане прилагането на европейските правила след транспонирането им само формално.⁶

В универсалната международноправна рамка на борбата с корупцията основно значение има Конвенцията на Организацията на обединените нации срещу корупцията (UNCAC).⁷ Конвенцията разглежда корупцията не само като наказателноправен проблем, а като явление, което изисква превантивни политики и органи, участие на обществото, специализирани правоприлагащи структури, международно сътрудничество и мерки по възстановяване на активи. Особено значение за структурата и функциите на Комисията имат чл. 5 относно превантивните антикорупционни политики и практики, чл. 6 относно превантивния антикорупционен орган или органи и чл. 36 относно специализираните органи за противодействие чрез правоприлагане.

В рамките на Съвета на Европа също са приети редица международни актове, посветени на борбата с корупцията - Наказателната конвенция относно корупцията, ETS № 173⁸, в сила за Република България от 01.07.2002 г. и

⁵ Директива (ЕС) 2026/1021 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2026 година относно борбата с корупцията, за замяна на Рамково решение 2003/568/ПВР на Съвета и на Конвенцията за борба с корупцията, в която участват длъжностни лица на Европейските общности или длъжностни лица на държавите — членки на Европейския съюз, и за изменение на Директива (ЕС) 2017/1371 на Европейския парламент и на Съвета.

⁶ Пак там, чл. 20 - 25, чл. 34 и чл. 37 относно превенцията, секторните оценки на риска, националната стратегия, специализираните органи, ресурсите, обучението, защитата на сигнализиращите лица, статистическите данни и транспонирането.

⁷ Конвенция на ООН срещу корупцията (UNCAC), чл. 5, чл. 6 и чл. 36 относно превантивните политики, превантивните антикорупционни органи и специализираните органи за правоприлагане (ратифицирана със закон, приет от 40-то Народно събрание на 3.08.2006 г. - ДВ, бр. 66 от 15.11.2006 г. Издадена от Министерството на правосъдието, обн., ДВ, бр. 89 от 3.11.2006 г., в сила за Република България от 20.10.2006 г.).

⁸ Criminal Law Convention on Corruption, ETS No. 173

Гражданската конвенция за корупцията, ETS № 174 ⁹, в сила за Република България от 01.11.2003 г., Резолюция (97) 24 относно двадесетте ръководни принципа за борба с корупцията от 06.11.1997 г. на Комитета на министрите ¹⁰ и Препоръка № R (2000) 10 на Комитета на министрите към държавите членки относно кодексите за поведение на публичните служители от 11.05.2000 г., заедно с приложения към нея Кодекс – модел за поведение на публичните служители ¹¹.

GRECO (Group of States against Corruption — Група държави срещу корупцията) е мониторинговият механизъм на Съвета на Европа в тази област. Неговият подход е особено полезен, защото не се ограничава до проверка за наличие на приети на национално ниво нормативни актове в областта на борбата с корупцията, а изследва тяхното реално прилагане — по въпросите за конфликт на интереси, подаване и проверка на декларации, етичните правила, почтеност, защита от неправомерно влияние и интегритет в правоохранителните органи. В последния си доклад за България ¹², приет на 22.11.2024 г. и публикуван на 06.02.2025 г., GRECO отчита, че България е изпълнила задоволително само 7 от общо 28 препоръки; от останалите 21 препоръки 11 са частично изпълнени, а 10 не са изпълнени. По отношение на лицата, заемащи висши изпълнителни функции, посочва, че значителен брой законодателни и други реформи са в процес на подготовка, но крайните резултати още не са постигнати и нито една от препоръките в тази част не е изцяло изпълнена. Като нерешени или недостатъчно решени са посочени следните задачи: липсата на правила за несъвместимост и проверка за почтеност на лица, назначавани по преценка на централната власт; непълната публичност на данните за всички членове на политическите кабинети; все още неприетата методология за анализ на корупционния риск; неизградената в завършен вид уредба на кодекса за поведение на лицата, заемащи публични длъжности в централната администрация, обучението и конфиденциалното консултиране; ранният етап на работата по регулирането на лобирането; необходимостта от подобрения при достъпа до обществена информация и обществените консултации; както и наличието само на известни подобрения в наказателноправния отговор срещу корупционните престъпления.

⁹ Civil Law Convention on Corruption, ETS No. 174

¹⁰ Resolution (97) 24 on the twenty Guiding Principles for the fight against corruption (adopted by the Committee of Ministers on 6 November 1997)

¹¹ Recommendation No. R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on codes of conduct for public officials (adopted by the Committee of Ministers on 11 May 2000); Appendix to Recommendation No. R (2000) 10: Model code of conduct for public officials

¹² Доклад на GRECO, Пети кръг на оценка - Предотвратяване на корупцията и насърчаване на почтеността в централното управление (висшите държавни длъжности) и правоохранителните органи и последващите доклади за изпълнение. На разположение на: [Министерство на правосъдието - Република България](#)

Европейската комисия в Доклада за върховенството на правото за 2025 г. — глава относно положението с върховенството на правото в България ¹³ също отчита, че възприятието сред гражданите, експертите и бизнеса е, че равнището на корупция в публичния сектор остава високо: България има 43/100 точки в индекса на Transparency International и заема 26-о място в Европейския съюз и 76-о място в световен мащаб, 80 % от анкетираните граждани считат корупцията за широко разпространена (при средна стойност за ЕС от 69 %), а 89 % от предприятията споделят същото (при средна стойност за ЕС от 63 %). Комисията посочва, че изпълнението на Националната стратегия за превенция и противодействие на корупцията 2021–2027 остава ограничено, не продължава по структуриран и систематичен начин по всички приоритети, не са изготвени годишни доклади за 2023 г. и 2024 г., Националният съвет по антикорупционни политики не е заседавал от октомври 2023 г., а гражданският сектор продължава да критикува липсата на достатъчно задълбочен и основан на доказателства анализ на нуждите. По отношение на действащия към момента на доклада антикорупционен орган е отчетен известен допълнителен напредък във функционирането му, но е посочено, че ръководството му все още не е назначено, а процедурата за назначаване е посочена като важна за доверието в органа. Най-съществената констатация остава липсата на напредък при изграждането на устойчив резултат по делата за корупция по високите етажи: осъдителните резултати са ограничени, данните за наказателните преследвания са неубедителни, заинтересованите страни продължават да поставят под съмнение резултатността на прокуратурата, включително при добре обосновани твърдения или публично достъпни доказателства, а Европейската комисия приема, че не може да се изведе наличие на достатъчно конкретни резултати при разследванията, обвиненията и окончателните съдебни решения по такива случаи.

Следва да се отбележи, че в рамките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) също има международни актове, които адресират проблема с корупцията и конфликта на интереси в публичната сфера. Макар Република България все още да не е член на ОИСР, а само кандидат за присъединяване (пътната карта за присъединяване е приета през юни 2022 г.), за пълнота на изложението те също следва да бъдат посочени - Препоръка на Съвета на ОИСР относно почтеността в публичния сектор, OECD/LEGAL/0435 ¹⁴ и Препоръка на Съвета на ОИСР относно Насоките на ОИСР за управление на

¹³ На разположение на: https://commission.europa.eu/document/download/bf8ab464-f2c9-4ddc-a3bd-cda819467b8b_bg?filename=6_2_63937_coun_chap_bulgaria_bg.pdf

¹⁴ OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development): Recommendation of the Council on Public Integrity, OECD/LEGAL/0435, приета на 26 януари 2017 г.

конфликта на интереси в публичната служба, OECD/LEGAL/0316 ¹⁵. Препоръките на Съвета на ОИСР също изхождат от разбирането, че почтеността в публичния сектор не се постига само с етични кодекси, а с действаща система от ясни отговорности, оценка на риска, вътрешен контрол, обучение, отчетност и реални последици при нарушения. Конфликтът на интереси също се разглежда практически — като ситуация, която може да постави под съмнение безпристрастното изпълнение на публичната длъжност и затова трябва да бъде своевременно установена, разкрита, управлявана и, когато е необходимо, санкционирана.

От посочените актове следва основният управленски извод за първия състав на Комисията: предоставените ѝ правомощия трябва да бъдат подредени в работеща система, а не упражнявани като отделни дейности без връзка една с друга. Превенцията, контролът на декларациите, проверките за конфликт на интереси, анализът на риска, разследващата функция и взаимодействието с други органи трябва да бъдат организирани така, че всяко направление да подпомага останалите, за да се постигне максимална ефективност в нейната работа при пълно зачитане на закона.

IV. Първи задачи пред новата Комисия

Комисията започва работа в среда на натрупано недоверие към множеството антикорупционни реформи и едновременно с високо обществено очакване за реален резултат. От една страна, ако органът потърси бърза легитимация чрез видима активност, но без достатъчно задълбочена проверка на фактите и при все още липсващ устойчив начин на работа, рискува да подкопае доверието в своята професионална надеждност. От друга страна, ако Комисията започне прекалено предпазливо и отдели твърде много време на вътрешната организационна подготовка, без своевременно да покаже, че упражнява реално предоставените ѝ правомощия, ще създаде впечатление за продължаване на досегашната институционална неефективност. Поради това следва да се търси балансиран подход за изграждане на институцията и едновременно с това предприемане на първите внимателни действия в изпълнение на правомощията ѝ.

Голяма част от непосредствените задачи на Комисията имат конкретно нормативно изражение - § 13 от ПЗР на ЗПКСЛЗПД: в двумесечен срок от встъпването в длъжност на председателя и членовете ѝ следва да бъдат приети Правилникът за устройството и дейността на Комисията и на нейната администрация по чл. 6, ал. 4 и правилата за провеждане на проверките за почтеност по чл. 15, ал. 1, т. 10 и чл. 23, ал. 3; в тримесечен срок следва да бъдат

¹⁵ OECD: Recommendation of the Council on OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, OECD/LEGAL/0316, приета на 28 май 2003 г.

приети наредбата по чл. 29, ал. 2 за специфичните изисквания за заемане на длъжностите на държавните служители по чл. 22, ал. 1, т. 2, инструкцията по чл. 32, ал. 1 за условията и реда, при които служителите по чл. 22, ал. 1, т. 1 и 2 имат право да носят служебно оръжие, и инструкцията по чл. 56, ал. 2 за реда за осъществяване на оперативно-издирвателната дейност чрез специфични способности и средства. В същия тримесечен срок Комисията следва да предприеме действия и за изготвяне и приемане на съвместните инструкции по чл. 42, ал. 2 и чл. 43, ал. 2 относно взаимодействието ѝ с прокуратурата, МВР, ДАНС, НАП, Агенция „Митници“, ДАТО, Държавна агенция „Разузнаване“, Служба „Военна полиция“ и другите посочени в закона органи. Тези актове следва да бъдат подготвени на практика едновременно и с достатъчна прецизност на уредбата.

Считам, че при изработването на проектите за тях следва да бъдат привлечени експерти с практически и научен опит — магистрати, специалисти по наказателен процес, права на човека, защита на личните данни, класифицирана информация, оперативно-издирвателна дейност, финансови разследвания, киберсигурност, представители на академичните среди и неправителствени организации с доказана експертиза в защитата на основните права и противодействието на корупцията. Тяхното участие не трябва да измества отговорността на Комисията, а да подпомогне създаването на правила, които са едновременно ефективни, приложими и съобразени с конституционните и европейските стандарти.

При това следва да се направи разграничение между актовете и частите от тях, които могат да бъдат предмет на широко обществено и експертно обсъждане, и тези, които поради естеството на своите правила (например инструкцията за оперативно-издирвателната дейност на Комисията в частта относно конкретните начини за прилагане на оперативните способности) трябва да се обсъждат само в ограничен институционален формат. Принципите, гаранциите за правата, редът за проверките за почтеност, механизмите за вътрешен контрол, отчетността, достъпът до информация и защитата на данните трябва да бъдат максимално открити за широко експертно обсъждане. Обратно, конкретните правила, които биха разкрили способности, тактики, технически възможности или уязвимости в оперативната дейност, трябва да бъдат обсъждани само с компетентните органи и специалисти при необходимото ниво на защита на информацията.

По този начин, от една страна, ще се повиши качеството на приеманите подзаконови нормативни актове, защото Комисията ще има възможността да събере различни професионални гледни точки още преди приемането им, а от друга Комисията ще покаже, че не започва дейността си като затворена силова институция, а като орган, който разбира, че ефективното противодействие на корупцията е възможно само при съблюдаване на правата на гражданите и изискването за почтеност при упражняване на предоставената ѝ власт.

Наред с актовете по § 13 от ПЗР на ЗПКСЛЗПД Комисията трябва своевременно да утвърди образците на декларациите по чл. 61, ал. 1, т. 2 и т. 4 ЗПКСЛЗПД, което е нейно правомощие по чл. 15, ал. 1, т. 11 ЗПКСЛЗПД, тъй като от тях зависи дали тези данни ще бъдат подавани по начин и в обем, който позволява последваща проверка, съпоставянето им с други данни и електронната им обработка. Поради това още при утвърждаване на образците трябва да се мисли за бъдещата единна система за електронни декларации по чл. 15, ал. 1, т. 12, която следва да бъде изградена в срока по § 12, ал. 2 ЗПКСЛЗПД.

Кадровото обезпечаване следва да започне паралелно с приемането на посочените подзаконови нормативни актове. Комисията трябва да извърши оценка на наличния човешки ресурс - на държавните служители, преминали на служба от Сметната палата съгласно § 3, ал. 6 от ПЗР вр. чл. 87а от ЗДСл и на установените дефицити в експертизата по определени направления на дейност, за които ще е необходимо провеждането на конкурс.

Особено внимание следва да се обърне на подбора на разследващите инспектори и на служителите по чл. 22, ал. 1, т. 2 ЗПКСЛЗПД, за които законът изисква назначаване след конкурс и след успешно премината проверка за почтеност – чл. 23, ал. 1 от закона. Текстът на § 4 от ПЗР допуска ограничено във времето назначаване без конкурс на служители от предходния антикорупционен орган – на инспекторите, осъществяващи оперативно-издирвателна дейност и на разследващите инспектори, но не отменя изискването за успешно премината проверка за почтеност. Така кадровото изграждане на Комисията трябва едновременно да гарантира приемственост и да изключи приемането на служба на служители, обременени от зависимости или без достатъчно желание или капацитет за работа.

Поради това и на основание чл. 15, ал. 1, т. 10 от ЗПКСЛЗПД още в началото на дейността на Комисията следва да бъдат приети правила за осъществяване на проверките за почтеност съгласно чл. 23, ал. 3 от закона. Правилата следва да включват както предвиденото по закон съдържание – проверка на обстоятелствата, които се декларират по реда на този закон, така и пълно проучване на данните за професионалната история на кандидатите, данни за налагани дисциплинарни наказания, публично достъпните данни за свързаност с други лица, както и психологическо изследване за интегритет и устойчивост на натиск, структурирано интервю за капацитет за работа по практически казуси от компетентността на Комисията, а при необходимост – и изследване с полиграф. Същевременно в наредбата по чл. 29, ал. 2 от закона следва да се уредят специфичните изисквания за длъжностите, включително психологическа пригодност, професионална надеждност, готовност и капацитет за работа с чувствителна информация.

В началния период следва да бъде решен и въпросът с материалното и техническото осигуряване. Необходимо е да се осигурят работни помещения, надеждна информационна инфраструктура, сигурно съхранение на документи и материали, както и технически условия за работа с чувствителна и класифицирана информация, когато това е необходимо.

Както беше посочено по-горе в настоящата концепция, преходният период трябва да се използва и за приемственост на данните. Информационните фондове на Сметната палата преминават в Комисията по силата на § 12, ал. 1 от ПЗР, архивните дела и бази данни на ДАНС, свързани с противодействие на корупцията, се предават съгласно § 6, а ГДБОП при МВР предава действащите дела на оперативен отчет съгласно § 7 от ПЗР.

Може да се помисли и за форма на сътрудничество със Сметната палата и INSAIT в частта относно придобитите знания и технически възможности във връзка с автоматизираната проверка на обществените поръчки. Значението на подобно сътрудничество не е Комисията да поеме одитната функция на Сметната палата, а да използва вече разработения подход за предварително откриване на рискови отклонения в публични данни. Такова сътрудничество може да се реализира на базата на взаимодействието по чл. 50 ЗПКСЛЗПД при превенцията и чрез правомощието на Комисията по чл. 48, ал. 1, т. 1, 2, 4 и 5 ЗПКСЛЗПД да идентифицира рискови зони, да разработва мерки, да оценява въздействието им и да разработва методологии за оценка на корупционния риск. Българският пилотен проект „Одис“, използван от Сметната палата, показва, че такъв капацитет може да бъде изграден и от други държавни органи и следователно не е необходимо Комисията да започва от нулата.¹⁶

V. Кадрова политика и институционална устойчивост

Хората са най-важният ресурс на всяка институция. В това отношение Комисията не прави изключение. Нейните правомощия биха останали без реално съдържание, ако не се упражняват от добре подготвени служители с доказан интегритет. Затова, както беше посочено по-горе в настоящата концепция, кадровата политика следва да бъде една от първите управленски задачи на Комисията: разработването на ясни профили и длъжностни характеристики за длъжностите, организиране на конкурси с обективно оценяване на качествата на кандидатите, разписване на специфични изисквания по чл. 29, ал. 2 ЗПКСЛЗПД, провеждане на задължителни първоначално и периодични обучения по чл. 30 ЗПКСЛЗПД, атестиране съгласно чл. 31 ЗПКСЛЗПД, което да не е формално, а да

¹⁶ Сметна палата на Република България, „Сметната палата започва работа с изкуствен интелект при одити на обществени поръчки“, прессъобщение от 10.11.2025 г.

отразява действителните постижения в службата и разработване на механизми за реакция при натиск.

Тук следва да се отбележи, че правоотношенията с различните категории служители на Комисията възникват въз основа на различни фактически състави. Според чл. 22, ал. 1 от закона служителите са четири категории: разследващи инспектори; държавни служители — директорът на дирекцията по глава шеста от закона и служителите в нея; други държавни служители; и лица по трудово правоотношение. Статутът на първите две категории се урежда със самия ЗПКСЛЗПД; статутът на другите държавни служители — със ЗДСл; а на работещите по трудово правоотношение — с КТ. Освен това разследващите инспектори по чл. 22, ал. 1, т. 1 се назначават от Комисията, като колективен орган, а не еднолично от председателя. Това следва от чл. 15, ал. 1, т. 3, според който именно Комисията „назначава разследващите инспектори, изменя и прекратява правоотношенията им“. Същевременно чл. 16, ал. 1, т. 6 изрично изключва разследващите инспектори от правомощието на председателя като орган по назначаването. Държавните служители по чл. 22, ал. 1, т. 2 — директорът на дирекцията по глава шеста и служителите в нея, другите държавни служители по чл. 22, ал. 1, т. 3 и лицата по трудово правоотношение по чл. 22, ал. 1, т. 4 се назначават от председателя съгласно чл. 28, ал. 1 и чл. 16, ал. 1, т. 6 от ЗПКСЛЗПД. Самият председател на Комисията се определя чрез жребий на ротационен принцип за срок от една година – чл. 7, ал. 2 от ЗПКСЛЗПД.

Както беше вече споменато, особено значение има проверката за почтеност на разследващите инспектори и служителите по чл. 22, ал. 1, т. 2 съобразно чл. 23, ал. 1 ЗПКСЛЗПД, която не следва да бъде формално условие за назначаване, а реална гаранция, че до чувствителна информация ще бъдат допускани само лица с необходимата професионална надеждност и устойчивост на нерегламентирано влияние.¹⁷

Съгласно чл. 15, ал. 1, т. 10 от закона Комисията приема правила за провеждане на проверките за почтеност на служителите си и организира тяхното осъществяване. Като част от тази проверка може да бъде предвиден и служебен преглед на относимата информация по архивните дела на оперативен отчет, които ще бъдат предадени на Комисията от ДАНС, както и по действащите дела, предадени от ГДБОП, с оглед преценка за съответствието със закона на начина на работа на съответните служители. Този преглед следва да има ясно определена цел и да се извършва не като израз на недоверие или поставяне под съмнение на цели групи служители от предходния антикорупционен орган, а като гаранция, че

¹⁷ ЗПКСЛЗПД, чл. 23 - 32 относно служителите, разследващите инспектори, проверките за почтеност, обучението, атестирането, служебната дисциплина и вътрешните инструкции.

в новата Комисия, развиваща дейност в толкова чувствителна сфера, ще бъдат назначавани само лица с необходимия професионален капацитет, надеждност и морален интегритет. Ако при изграждането на Комисията не бъде извършена такава преценка, съществува риск в състава ѝ да бъдат включени отделни лица, за които има проверими данни за участие в нерегламентирани действия или в събиране и използване на информация извън законовата цел. Това би създавало опасност новата Комисия да възпроизведе именно практиките, които законодателят и обществото очакват тя да преодолее.

Извън задължителната първоначална професионална подготовка по чл. 31, ал. 1 от закона служителите следва да преминават периодично и практически насочени обучения по НК, НПК, ЗЗКИ, ЗСРС, за служителите с оперативни функции – по познаване и прилагане на инструкцията за оперативно-издирвателната дейност, права на човека - ЕКПЧ, ХОПЕС, работа с цифрови доказателства, анализ на финансови следи, както и по ефективно взаимодействие с други органи, включително Европейската прокуратура (вж. чл. 27, ал. 5 от ЗПКСЛЗПД и предвиденото в този текст споразумение, което трябва да се сключи между председателя на Комисията и оправомощения от Европейската прокуратура европейски делегиран прокурор по чл. 139а, ал. 1 от ЗСВ), OLAF и др.¹⁸

Същевременно, от гледна точка на кадровата устойчивост, следва да се работи по привличането и задържането на служба на компетентните и подготвени служители, както и ограничаването на текучеството към други органи. Ако Комисията не създаде етична професионална среда с уважение към експертизата на служителите си, тя рискува да стане зависима от ограничен кръг подготвени кадри или от външни експерти. Това би създавало риск за независимостта на антикорупционния орган. Поради това управленската култура в Комисията трябва да разпознава добрата работа и да я насърчава по подходящ и предвидим начин.

VI. Разследващата функция

След като ЗПКСЛЗПД възлага на Комисията разследваща и оперативно-аналитична функция чрез чл. 15, ал. 1, т. 2, чл. 51 и чл. 52, нейното изграждане следва да бъде подчинено на две основни цели: специализация по корупционните престъпления по чл. 3, ал. 1 от закона и ефективно взаимодействие между разследващите инспектори и оперативните служители на Комисията (изводимо и от изискванията на чл. 53, ал. 1, т. 3 и т. 4 от закона). Тази функция не превръща Комисията в паралелна прокуратура или в структура, дублираща МВР или следствието. Нейният смисъл е да създаде професионален капацитет за работа по специфичен кръг престъпления, при спазване на НПК, при уважение към

¹⁸ Директива (ЕС) 2026/1021, чл. 23 и чл. 24 относно изискванията за квалификация на служителите, предоставянето на актуално обучение на същите и финансовата, техническа и технологична обезпеченост на антикорупционните органи.

конституционната роля на прокуратурата и при ясни вътрешни гаранции за законност, проследимост и защита на чувствителната информация.

Специализацията е необходима, защото корупционните престъпления по чл. 3, ал. 1 ЗПКСЛЗПД разкриват особености както по своя предмет, така и с оглед потенциалните си субекти – лицата по чл. 5, ал. 1 от закона и институционалната среда, в която последните упражняват своите правомощия. Когато проверката или разследването засяга лица, заемащи публични длъжности по смисъла на закона, обичайните доказателствени трудности се засилват от заеманата от тези лица позиция, достъпа им до информация, възможността им да влияят върху процедури и участието им в сложни административни, финансови или управленски процеси. Затова работата по такива случаи изисква не само познаване на наказателния процес, но и на административния такъв, както и разбиране на секторните административни производства, познания по финансов анализ, установяване на корпоративна и имуществена свързаност, работа с данни от регистри и други подобни.

Именно в това се изразява практическата стойност на разследващата функция на Комисията. Разследващите инспектори могат да изградят трайна специализация по корупционни престъпления, вместо всеки случай да се разглежда изолирано и откъснато от неговия административен, финансов и институционален контекст. Тази специализация следва да бъде изградена и въз основа на вътрешни обучения и достъп до служебни аналитични софтуерни системи, което ще позволи създаването на необходимата експертиза по повтарящи се корупционни случаи.

Втората причина тази функция да има самостоятелно значение е възможността за работа на екипен принцип с оперативните инспектори на Комисията. При корупционните престъпления оперативната информация, довела до разкриване на престъплението, следва да бъде закрепена и доразвита в своята процесуална форма по НПК. Затова е необходим ред, при който разследващите инспектори и оперативните служители да работят съвместно в непосредствена връзка, при пълно споделяне на относимата информация в рамките на закона и при ясен контрол върху достъпа до чувствителни данни. Така оперативната работа може своевременно да насочи разследването, както и да го подпомага в неговия ход по искане на разследващия инспектор – чл. 55, т. 2 от ЗПКСЛЗПД, а последният да преценява кои данни имат процесуално значение и по какъв ред могат да бъдат превърнати в годни доказателства.

Разбира се, тази връзка не следва да заличава разграничението между оперативната дейност и разследването по реда на НПК. Оперативната информация може да обоснове извършването на проверка, но не замества доказването. Поради това вътрешните правила/инструкциите на Комисията трябва ясно да уреждат движението на информацията по оперативните дела, случайното електронно

разпределение на досъдебните производства между разследващите инспектори и достъпа до материалите по тях.

За да бъде разследващата функция ефективна, тя следва да бъде обезпечена с конкретни вътрешни правила за организацията на работата на разследващите инспектори, при зачитане на функционалната им независимост от техните горестоящи ръководители – чл. 27 от ЗПКСЛЗПД.

Както беше вече посочено, необходимо е целенасочено обучение по НПК, секторното законодателство, в което разследващите инспектори имат специализация, както и по права на човека - ЕКПЧ и ХОПЕС и обучения по правилата за взаимодействие с прокуратурата, Европейската прокуратура, МВР, ДАНС, НАП, Агенция „Митници“, OLAF, Eurojust и Europol, основаващи се на чл. 42–45 ЗПКСЛЗПД.^{19 20}

Отделно, макар това да не е във функциите на разследващите инспектори, а на председателя на Комисията и служителя по връзки с обществеността, следва да се уреди публичната комуникация във връзка с информация по досъдебни производства с „висок“ профил. Обществото има право да бъде информирано, че Комисията упражнява предоставените ѝ правомощия и то по разумен начин, стига това да не застрашава следствената тайна или да не води до разкриването на класифицирана информация, особено когато се касае за данни за корупция по високите етажи на публичната власт. Тази информация обаче не трябва да нарушава презумпцията за невиновност, каквито нарушения вече са били констатирани по отношение на Република България от ЕСПЧ,²¹ преди фактите да бъдат установени по предвидения от закона ред. Публичните съобщения следва да съдържат само най-необходимото: правни основания за извършените действия, общ предмет на проверката/досъдебното производство, процесуален етап, на който се намират те, при изрично съобразяване с презумпцията за невиновност.

Разследващата функция предполага и специализация на разследващите инспектори. Тя може да бъде изградена както по видове корупционни престъпления по чл. 3, ал. 1 ЗПКСЛЗПД, така и по сектори, в които лицата по чл. 5, ал. 1 от закона упражняват публична власт. Различен експертен профил изискват например работата по досъдебни производства, свързани с обществени поръчки и средства от Европейския съюз, концесии и разрешителни режими, публични предприятия, здравеопазване, енергетика, строителство и

19 Регламент (ЕС) 2017/1939 относно установяването на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура; Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, чрез наказателното право; Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията на OLAF.

20 Eurojust Regulation (EU) 2018/1727 и Europol Regulation (EU) 2016/794, относими при трансгранични корупционни случаи, обмен на информация и координация с компетентните органи.

²¹ Решение от 15.10.2013 г. на ЕСПЧ по делото Гуцанови срещу България, жалба № 34529/10, вж. т. 204 от мотивите и т. 7 от диспозитива. Достъпно на български език на: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-141773>

инфраструктура, приходна администрация и митнически контрол, правоохранителни органи, регулаторни органи, местно самоуправление и т.н. В тези случаи дори отличното познаване само на материалното наказателно право и наказателния процес няма да е достатъчно. Необходимо е разследващият инспектор да има задълбочени знания и в секторното законодателство, което би му позволило да разбира начина, по който се вземат публичните решения в него и как се прикрива частния интерес.

Разбира се, въвеждането на подобна специализация по предмет или субекти не трябва да дерогира принципа на случайното електронно разпределение на досъдебните производства и не трябва да води до трайно концентриране на дела в ограничен кръг служители. Възможното решение е да се създадат специализирани по няколко близки материи звена, а досъдебните производства да се разпределят между разследващи инспектори на случаен принцип в рамките на звеното. При необходимост могат да се включват служители с допълнителна експертиза — финансов анализ, цифрови доказателства, международно сътрудничество или работа с регистри, при запазване на отговорността за разследването на така определения разследващ инспектор. По този начин специализацията ще повишава качеството на работата, без да създава затворени групи и да нарушава случайното разпределение.

VII. Превенция

Превенцията по чл. 46–50 ЗПКСЛЗПД би имала реално значение, само когато е насочена към конкретни рискове и предлага конкретни решения за тяхното осуетяване. Формалните кампании и обучения, които се свеждат до преповтаряне на законовите забрани, не са достатъчни. Необходимо е Комисията да развие превантивна дейност, основана на казуси, методики и секторни профили на риск (напр. конкретни проявни форми като подаръци, гостоприемство, командировки, участие в събития, контакти със свързани лица, външни доходи, неформално посредничество, кадрови процедури, достъп до служебна информация, публични поръчки, управление на обществени средства и вземане на решения с висок финансов, кадрови или регулаторен ефект).

В този смисъл намирам за удачно да се изгради Национална карта на корупционните рискове като първия общ аналитичен инструмент на Комисията за системно наблюдение, оценка и превенция. Правната основа за изграждането и поддържането на такъв инструмент се съдържа в чл. 46, т. 1 и 2 ЗПКСЛЗПД, чл. 47, т. 1 и 2 ЗПКСЛЗПД и чл. 48, ал. 1, т. 1, 2, 4 и 5 ЗПКСЛЗПД. Картата следва да се води като софтуер, в който за всеки установен или потенциален риск се отразяват секторът, административният процес, типичната корупционна схема, длъжностите или функциите с повишена уязвимост, източниците на данни, партньорските

органи, възможните превантивни мерки, сроковете за изпълнение, отговорните институции и индикаторите за резултат.

Националната карта на корупционните рискове би представлявала надграждане и систематизиране на вече съществуващи, но разпокъсани елементи на антикорупционната превенция — антикорупционни планове, секторни оценки, методики за оценка на риска, данни от проверки, декларации, сигнали, одитни констатации и анализи на институционални практики. Нейната добавена стойност е в това, че тези данни се обединяват в единна дигитална аналитична среда, поддържана от Комисията, в която корупционният риск се проследява не само по отделни институции, а по сектори, административни процеси, типични схеми, уязвими длъжности, приложени мерки и измерими резултати.

Организацията на такава карта позволява корупционният риск да не се разглежда абстрактно, а през конкретната му среда на възникване. Например един риск може да бъде свързан с обществена поръчка, друг — с разрешителен режим, трети — с контролна дейност, кадрово решение или достъп до чувствителна служебна информация. За всеки от тези случаи картата би следвало да показва не само къде се намира рискът, но и как обичайно се проявява, какви данни го потвърждават, кои органи разполагат с относима информация, каква превантивна намеса е възможна и как ще се измерва дали тази намеса е дала резултат.

Практическата полза от Националната карта би била в способността ѝ да превръща разпокъсаната информация в управляем модел. Така Комисията би могла да насочва обученията, методическите указания, препоръките и институционалното си партньорство не по общи предположения, а въз основа на структурирана и периодично актуализирана оценка.^{22,23}

Първите секторни профили трябва да бъдат малко на брой, но внимателно избрани. Оправдана е начална концентрация върху обществени поръчки, средства от ЕС, местна власт, публични предприятия, здравеопазване, строителство, митници, данъци и регулаторни режими. Другите сектори не се изключват; първият състав обаче трябва да започне там, където се срещат висок ресурс, повторяеми модели, обществен ефект и възможност за работа с данни.^{24 25 26}

²² ЗПКСЛЗПД, чл. 46 - 50 относно превенцията, идентифицирането и анализа на корупционните рискове, предложенията за мерки, методическата дейност, обучението и взаимодействието.

²³ Директива (ЕС) 2026/1021, чл. 20, § 5 и чл. 21 относно периодичните оценки на секторите и професиите с най-висок риск от корупция и националната антикорупционна стратегия.

²⁴ Директива 2014/24/ЕС относно обществените поръчки, Директива 2014/25/ЕС относно възлагането от възложители в секторите водоснабдяване, енергетика, транспорт и пощенски услуги и Директива 2014/23/ЕС относно концесиите.

²⁵ Регламент (ЕС) 2021/1060 относно общоприложимите разпоредби за фондовете на ЕС; Регламент (ЕС) 2021/241 за създаване на Механизма за възстановяване и устойчивост; Регламент (ЕС, Евратом) 2024/2509 относно финансовите правила, приложими за общия бюджет на Съюза.

²⁶ UNCAC, чл. 7 - 9 относно публичния сектор, публичните поръчки и управлението на публичните финанси; чл. 10 относно публичната отчетност.

Секторният профил би следвало да съдържа не общи констатации, а да има реална структура: правна рамка, типични решения с висок риск, които се вземат, публични длъжности с достъп до голям ресурс, възможни и най-вероятни частни интереси, налични регистри в съответната сфера, секторни контролни органи, които да подпомагат Комисията с информация, индикатори за ранно предупреждение и препоръчителни превантивни мерки. При тази структура профилът би намерил приложение както при обученията и становищата по чл. 49 ЗПКСЛЗПД, така и при разработването на мерки и последващия анализ на въздействието по чл. 48, ал. 1, т. 2 - 4 ЗПКСЛЗПД.

Така например при превенцията на корупционните рискове при обществените поръчки фокусът няма да е насочен към конкретни нарушения, а към търсене на повторяем корупционен модел: използването на спецификации, насочени към определен изпълнител; ниска конкуренция; концентрация при свързани дружества; раздробяване; изменения след възлагане; формални комисии; консултанти, които фактически подготвят поръчката за бъдещ изпълнител. При средствата от ЕС акцентът следва да падне върху конфликт на интереси, фиктивно изпълнение, завишени разходи, зависими консултанти и късно препращане към компетентните европейски органи.

В този сектор е възможно въвеждането на автоматизиран езиков анализ с ИИ на текста на техническите спецификации с цел установяване на необичайно тясно формулирани изисквания, които структурно съвпадат с параметрите на конкретен продукт или производител, без обективна функционална необходимост от това, респ. на методиките за избор на изпълнители, които ограничават конкуренцията и др. подобни. Подобен модул би съпоставял семантичното съдържание на спецификацията с типичните пазарни характеристики за съответния вид обект на поръчка и би извеждал степента на отклонение като индикатор за по-задълбочен преглед, респ. би извършвал анализ не само на съответната методика за комплексна оценка, а на целия пакет от документи: обявление, техническа спецификация, критерии за подбор, методика за оценка, образци, проект на договор, разяснения, протоколи, решение за класиране и, при последващ контрол, броя на подадените оферти и профила на класирания участник.

Правното основание за разработването на такъв инструмент, както беше посочено, е в чл. 48, ал. 1, т. 1, 2 и 4 ЗПКСЛЗПД, доколкото той би представлявал разработване на мярка за идентифициране на рискова зона и оценка на въздействието ѝ. Разбира се, резултатът от подобен анализ би имал значение единствено като отправна точка в рамките на по-широкия последващ анализ без да дублира или изземва компетентността на Комисията за защита на конкуренцията по ЗОП или на който и да е друг орган.

Във всеки сектор трябва ясно да се разграничи ролята на Комисията от тази на другите контролни органи. Тя не следва да замества Сметната палата, КЗК, контрола по строителство и т.н. Нейната задача е различна: да разпознава кога зад отделна нередност може да стои свързаност между лица, повтарящо се необяснимо поведение, конфликт на интереси, несъответстващо на доходите имущество или прикрито влияние върху крайните решения.

На следващо място, правомощието на Комисията да съгласува всеки законопроект, изготвен от органите на изпълнителната власт, относно наличието на корупционен риск, е изрично уредено в чл. 48, ал. 1, т. 7 ЗПКСЛЗПД. Намирам, че предвид големия брой проекти анализът им също може да бъде подпомаган от инструмент с изкуствен интелект, който да изпълнява функцията на предварителен „филтър“ и да насочва вниманието на юриста към текстове, които съдържат типични рискови признаци: създава ли се нов разрешителен, регистрационен, лицензионен или контролен режим; въвежда ли се изключение от общ ред; предлагат ли се разпоредби, които дават на длъжностното лице правото на широка дискреция без ясни критерии за нейното упражняване, налице ли са срокове за отделните действия в процедурите и адекватни ли са тези срокове, има ли неясни нормативни конструкции, които позволяват двуяко тълкуване и др.²⁷

Втората възможна употреба на системи с ИИ за предварителен антикорупционен анализ на проекти за нормативни актове е контролната симулация на недобросъвестно поведение. При нея на модела се възлага да посочи дали и как една бъдеща разпоредба би могла да бъде така тълкувана и приложена, че да бъде заобиколена или да се достигне до други нежелани от закона резултати. Целта е предварително откриване на слабости в нормата, преди те да се проявят при нейното прилагане в реалния живот след приемането ѝ.

Въвеждането на такъв подпомогнат с ИИ анализ допринася за постигане на целите на закона по два начина. Първо, то повишава качеството на превенцията по чл. 46 и чл. 48 ЗПКСЛЗПД, защото Комисията няма да реагира само след като рисковата норма произведе вредни последици. Второ, то прави предложенията по чл. 48, ал. 2 ЗПКСЛЗПД по-полezni за адресатите им, защото показва не само че риск съществува, а как конкретно може да се прояви и каква редакция на предложения текст на разпоредбата би могла да го ограничи.

От гледна точка на превенцията на корупцията изключително полезен, по мое мнение, е сравнителният опит със словенската публична система за проследяване на разходването на публични средства Supervisor (днес развита като ERAR). Тя

²⁷ В тази връзка показателен е опитът на украинския антикорупционен орган: NACP и неговата практика по антикорупционна експертиза на проекти на нормативни актове. Информацията е достъпна на: Anti-corruption examination. Методологията за извършване на експертизата е достъпна (на украински език) тук: Metodologiya-AKE-nakaz-109-vid-18.05.2023-1.pdf

представлява електронна платформа, в която всеки може да види кой публичен орган на кого е платил, колко е платил, кога е платил и на какво основание. Данните за трансакции и електронни фактури се получават чрез UJPnet — системата на словенската администрация за публични плащания — като ERAR приема CSV файлове на следващия ден след извършване на плащанията, т.е. информацията е почти текуща, обновявана на следващия ден. Системата е създадена от словенската Комисия за превенция на корупцията и показва паричните потоци на публичния сектор, включително данни за електронни фактури, ограничения за бизнес отношения, подаръци и лобистки контакти ²⁸.

Намирам, че подобно публично осветяване на паричния поток между публичния и частния сектор и у нас безспорно би подобрило отчетността на разходването на публични средства, би създадо условия за аргументиран обществен дебат на тази тема и би намалило рисковете от лошо управление, злоупотреба с власт, системна корупция, нелоялна конкуренция и клиентелизъм. Следователно, ако и в страната бъде изградена подобна система, то това би било важна крачка в превантивната функция на Комисията и въобще в борбата с корупцията.

VIII. Декларации, конфликт на интереси и сигнали

Проверката и анализът на декларациите за имущество и интереси по чл. 15, ал. 1, т. 5 и чл. 70–73 ЗПКСЛЗПД не следва да се свеждат до формално установяване дали са попълнени всички полета в декларацията. Комисията трябва да проверява достоверността на декларираните факти чрез съпоставянето им с информацията от електронните регистри, базите данни и другите информационни масиви, до които има достъп или които може да изиска от компетентните органи и институции. Когато не е установена разлика между декларираните факти и получената информация, проверката приключва с доклад за съответствие. В останалите случаи тя приключва с доклад за несъответствие – чл. 72, изр. второ от закона, като на лицето се дава възможност да отстрани непълнотите и грешките в декларираните обстоятелства. При неотстранено несъответствие следва да се прецени неговият размер и значение, включително дали са налице основания за изпращане на материалите на Националната агенция за приходите или за извършване на проверка на имущественото състояние на лицето, заемащо публична длъжност.²⁹ Самият доклад за несъответствие съставлява и основание за извършване на оперативно-издирвателна дейност – чл. 55, т. 3 от закона.

²⁸ Вж. информацията на сайта на словенския антикорупционен орган: <https://www.kpk-rs.si/en/kpk-applications/erar>. Ето и линк, където в почти реално време се виждат публичните плащания и техните бенефициенти: <https://erar.si/>

²⁹ ЗПКСЛЗПД, чл. 61 - 73 относно декларациите за имущество и интереси, проверките, достъпа до данни и последиците при несъответствия.

Както беше посочено, единната система за електронни декларации по чл. 15, ал. 1, т. 12 ЗПКСЛЗПД, която съгласно § 12, ал. 2 от ПЗР на закона трябва да бъде изградена в срок 18 месеца от влизането му в сила. Тя не следва да бъде само средство за подаване на декларациите по електронен път. Всъщност предходният орган - КПКОНПИ вече е правил опит да разработи и внедри подобна система по проект „Реализиране на ЦАИС „Анализ на корупционния риск“ по ОПДУ ³⁰, но безуспешно. Целта на проекта е била да електронизира и автоматизира процесите по подаване, обработване, съхранение, проверка и публикуване на декларациите на лицата, заемащи висши публични длъжности, както и да изгради нов електронен публичен регистър на декларациите и система за анализ на корупционния риск. До реализирането на тази система не се е стигнало не защото необходимостта от нея е отпаднала, а поради прекратяване на проекта по искане на бенефициента поради недостатъчно технологично време за изпълнение на дейностите по поръчката.

Ако обаче системата само възпроизвежда хартиената декларация в електронен вид, това действително ще улесни деклараторите, но няма да създаде достатъчна аналитична стойност от гледна точка на Комисията. Още при проектирането на системата следва да се зложат структурирани полета, постоянни идентификатори на лица, дружества и обекти, автоматична проверка за формална пълнота, машинночетим износ и отворени програмни интерфейси (API) към регистри, поддържани от други органи. Така системата за декларации няма да разчита само на това, което задълженото лице е попълнило, а ще може да сравнява декларираните факти с данни от имотния регистър, търговския регистър, регистър БУЛСТАТ, регистъра на МПС, данъчни и осигурителни данни, регистъра на обществени поръчки и други.

Практическите ползи биха били в няколко посоки. Системата ще открива по-бързо непълни или неточни декларации. Например лице не е декларирано участие в дружество, но такава връзка съществува в търговския регистър. Или не е посочен имот, който се установява от имотния регистър. При ръчна проверка това изисква време и отделни справки; при интегрирана система несъответствието може да се изведе автоматично.

На следващо място, това ще позволява да се проследява промяната на имущественото състояние на лицето във времето. За да се улови подобна връзка не е достатъчно да се провери декларацията, подадена за съответната година сама за себе си, а трябва да се проследи дали в порядъка на няколко години има

³⁰

Информацията е достъпна в профила на купувача на:
https://ciaf.bg/web/files/public_orders/40/files/%D0%9F%D0%BE%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B0%20%D0%BF%D0%BE%20%D0%94%201_06-10-21.pdf

необяснимо увеличение на имущество, нови участия в дружества, промяна в задълженията, придобиване на имоти, прехвърляне на активи на свързани лица или внезапно прекратяване на участие в търговско дружество преди заемане на публична длъжност. Освен това интегрирането на системата с други регистри ще позволява директното извършване на съпоставка между имущество, доходи и задължения.³¹

Би било особено удачно, ако електронната система бъде изградена с възможност за анализ на данни чрез изкуствен интелект с цел извършване на задълбочена проверка въз основа на основан на риска подбор на декларациите. Видът на длъжността, достъпът до ресурс, секторът, в който лицето е ангажирано, внезапни изменения на имущественото му състояние, данни за свързаните с него лица, данни от предходни проверки, сигналите и данните от други публични регистри могат да бъдат критерии за извършване на такава задълбочена проверка. Алгоритъмът може да подпомага подбора на конкретното лице, подлежащо на проверка; решението за задълбочената проверка обаче следва да бъде вземано само след експертен анализ на данните от човек. Това съответства на чл. 70, ал. 1 ЗПКСЛЗПД, който предвижда задължение за проверка и анализ на информацията от декларациите, на чл. 71, ал. 1 и 4 ЗПКСЛЗПД относно достъпа до регистри и съпоставянето на декларираните факти с получената информация, както и на чл. 72 ЗПКСЛЗПД относно доклада за съответствие или несъответствие.

За да не се създаде неправилно впечатление за механично класиране на лица като такива с по-рисков профил, основаният на риска подбор на декларациите от системата трябва да остане само като инструмент за приоритизиране на проверките и в никакъв случай да не бъде използван като форма на доказателство. Високият риск би означавал само, че определена декларация или определен случай заслужават по-задълбочена проверка поради длъжността, сектора, размера на ресурса, вида на несъответствието или наличието на други данни. Това не замества доказването и не променя тежестта доказателствената тежест.

Сред държавите-членки на ЕС няма единен подход във връзка с изграждането на подобни електронни системи. Добрите примери в това отношение са румънските системи e-DAI — електронна система за попълване и подаване на декларации за имущество и интереси, и PREVENT — система за предварително предотвратяване на конфликт на интереси при обществени поръчки, внедрени от Националната агенция за интегритет на Румъния. Чрез e-DAI декларациите за имущество и интереси се подават електронно и могат да бъдат търсени чрез

³¹ ЗПКСЛЗПД, чл. 15, ал. 1, т. 12 и § 12, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби относно единната система за електронни декларации.

публичен портал, а PREVENT съпоставя данни за възложители, членове на оценителни комисии, консултанти и участници в обществени поръчки с данни от електронната система за обществени поръчки, регистъра на населението и търговския регистър, като изпраща предупреждение при възможен конфликт на интереси. Подобни полезни модели са и френската ADEL — електронна услуга за подаване на декларации за имущество, интереси и финансови инструменти, поддържана от Висшия орган за прозрачност на обществения живот; литовската PINREG — Регистър на частните интереси, поддържан от Главната комисия по служебна етика; и португалската Електронна платформа на Органа за прозрачност, чрез която се подават единни декларации за доходи, имущество, интереси, несъвместимости и пречки от лица, заемащи политически и висши публични длъжности.

За Комисията това означава, че 18-месечният срок по § 12, ал. 2 не трябва да се възприема само като срок за техническо възлагане на обикновена информационна система, а срок за претегляне на аргументите „за“ и „против“ относно нейната архитектура и функционалности: какви данни ще се подават, как ще се валидират, кои регистри могат да бъдат интегрирани по реда на чл. 71 ЗПКСЛЗПД, как ще се документира съпоставянето по чл. 71, ал. 4 ЗПКСЛЗПД и как ще се представя анализът на събраните данни.

В този смисъл поетапното внедряване на системи за анализ с ИИ би могло да започне декларациите за имущество, да премине към анализ на конфликт на интереси и свързани лица, а впоследствие – след нормативна и етична оценка – към по-чувствителни анализи на взаимни връзки на лица, институции и процеси. Това качествено би надградило работата на Комисията, защото би позволило преминаване от реактивен към проактивен подход.

Особено перспективно направление, което касае и превантивната дейност на Комисията, е изграждането на обсъжданата по-горе система за анализ на корупционния риск - Националната карта на корупционните рискове. Подобна система не следва да има за цел автоматично „разкриване“ или „доказване“ на корупция, нито да подменя човешката преценка и проверката по законоустановения ред. Нейното предназначение би било чисто аналитично - да открива повтарящи се зависимости, аномалии, необичайни концентрации на влияние и отклонения от нормалното функциониране на публичните институции.

Системата следва да функционира като своеобразен антикорупционен „радар“, без въз основа на нейните резултати да се правят изводи за извършени нарушения или престъпления, като сигнализира за наличие на рискови модели, които изискват последваща човешка, правна и фактическа оценка.

Системата може да бъде моделирана върху нормалното функциониране на публичните процеси – кадрови процедури, обществени поръчки, проверки за

конфликт на интереси, производства по декларации, дисциплинарни производства, движение на преписки, срокове за произнасяне и взаимодействия между институции. След това, въз основа на събраните данни, тя би могла да открива статистически значими отклонения от този модел.

Източниците на такива данни могат да бъдат разнообразни: публични регистри, декларации за имущество и интереси, търговски и имотен регистър, регистри на обществените поръчки, информация за кадрови решения, дисциплинарни производства, публично достъпни съдебни актове, официални протоколи и всякакви други достъпни за Комисията масиви от данни. Високата аналитична стойност произтича именно от тяхното съпоставяне.

Системата може да използва графова структура за анализ, в която възлите представляват физически или юридически лица, институции, производства, активи и събития, а връзките – професионални, имуществени, процесуални, организационни и времеви отношения. Целта на този математически модел е идентифициране на необичайно плътни мрежи от връзки между отделните възли.

Особено ценен би бил анализът на т.нар. негативно пространство – необясними и системни бездействия, различно третиране на сходни случаи, необясними прекратявания или отсъствие на проверки при наличие на сериозни индикатори за корупционен риск.

Както беше посочено, подобен алгоритъм би идентифицирал единствено евентуалния корупционен риск, който следва да бъде преценен от служители на Комисията при съблюдаване на Регламент (ЕС) 2024/1689 (Регламента за ИИ): човешки надзор, проследимост на анализа, одит, контрол върху достъпа, качество на данните, защита на личните данни и забрана за вземане на неблагоприятни решения единствено въз основа на резултата от обработване на данните от алгоритмите.

Административното производство за установяване на конфликт на интереси изисква точна правна преценка, а не обща морална оценка на поведението. По смисъла на чл. 74–76 ЗПКСЛЗПД конфликтът на интереси предполага наличие на частен интерес, който може да повлияе върху безпристрастното и обективно изпълнение на правомощията или задълженията по служба. Затова производството по чл. 93 и сл. ЗПКСЛЗПД трябва да има ясно определен предмет, да позволява събирането на относимите доказателства и да гарантира правото на лицето да бъде изслушано, да се запознае с доказателствата, да направи възражения и да ползва защита. Комисията следва последователно да разграничава поведение, което поражда обществено съмнение или неодобрение, от доказан конфликт на интереси по закона. Само така постановеният акт ще бъде убедителен, мотивиран и устойчив при съдебен контрол. Самото образуване на

производство не бива да се използва като средство за предварително публично санкциониране на лицето.³²

При проверките за конфликт на интереси може да бъде изграден вътрешен модул „Карта на свързаностите“ към предложената електронна система с изкуствен интелект. Такъв модул би подпомагал правомощията на Комисията по чл. 15, ал. 1, т. 6 и 7 и събирането на информация по чл. 94, ал. 1, 3 и 4 ЗПКСЛЗПД. Целта не е системата сама да установява конфликт на интереси, а при сигнал, решение на Комисията или искане на лицето по чл. 93, ал. 1 ЗПКСЛЗПД инспекторът бързо да вижда кои връзки са относими към проверката, кои са потвърдени от първичен регистър и кои изискват допълнително доказване.

На следващо място, сигналите по глава десета от ЗПКСЛЗПД следва да се разглеждат при стриктно спазване на законовия ред. Още при постъпването им те следва да се регистрират незабавно и да се преценява дали съдържат данни за корупция или за конфликт на интереси за лице, заемащо публична длъжност, дали са от компетентността на Комисията по чл. 105, ал. 5 ЗПКСЛЗПД и дали отговарят на изискванията за съдържание по чл. 106, ал. 1 ЗПКСЛЗПД. Когато сигналът не е от компетентността на Комисията, той се препраща незабавно на компетентния орган, а анонимните сигнали не се разглеждат и не се препращат. Впрочем следва да се държи сметка и за чл. 20, ал. 3 от ЗЗЛПСПОИН, който текст изрично предвижда, че когато сигналът съобщава за нарушения, извършени от лица, заемащи публични длъжности, Комисията за защита на личните данни изпраща сигнала за проверка на Комисията за противодействие на корупцията.

При разглеждането на сигнали е необходимо ясно разграничение между защитения ред за подаване и препращане на сигнали по ЗЗЛПСПОИН и материалната компетентност на Комисията по ЗПКСЛЗПД. Когато сигналът е подаден по реда на ЗЗЛПСПОИН и се отнася до лице, заемащо публична длъжност, той се изпраща на Комисията за противодействие на корупцията по цитираната норма на чл. 20, ал. 3 от последния закон. Това обаче не означава, че Комисията се превръща в общ контролен орган за всички нарушения, извършени от такива лица. След получаването на сигнала тя следва да прецени дали, според изложените твърдения, той попада в нейната компетентност — дали се твърди корупция по смисъла на чл. 3 ЗПКСЛЗПД, конфликт на интереси, несъответствие в декларираното имущество или друг въпрос, възложен ѝ със закон. Ако сигналът е извън този обхват, той следва да бъде насочен към материално компетентния орган, като едновременно се спазват гаранциите за защита на сигнализиращото лице.

³² ЗПКСЛЗПД, чл. 76 - 85 относно забраните, частния интерес, облагата и самоотвода; чл. 93 - 103 относно производството по установяване на конфликт на интереси, изслушването, мотивираното решение и съдебния контрол.

Разглеждането на сигнала не е само техническо действие по администриране на постъпила информация, а административно производство, което трябва да се води при спазване на принципите на законност, прозрачност, независимост, обективност, безпристрастност, зачитане на правата и свободите на гражданите и съразмерност на всяка намеса в личния и семейния живот. Подателят на сигнала следва да бъде защитен по реда на чл. 107–109 ЗПКСЛЗПД чрез неразкриване на самоличността му, неразгласяване на фактите и данните по сигнала, опазване на документите от нерегламентиран достъп и мерки срещу психически или физически натиск. В същото време лицето, за което се отнася сигналът, не може да бъде поставяно в положение на предварително публично уличаване преди извършването на проверката и установяването на относимите факти. Балансът между тези две гаранции е условие производството да бъде не само ефективно, но и обективно и справедливо.^{33 34}

Особено внимание заслужава чувствителната тема за медийната публикация като основание за сезиране на Комисията. Заслужава подкрепа нормативното разрешение на чл. 105, ал. 2 ЗПКСЛЗПД публикация в средствата за масово осведомяване да се приеме за сигнал, когато съдържа минимално необходимите данни за лицето, публичната му длъжност, твърдяното деяние и датата на публикацията (данните по чл. 106, ал. 1, т. 2 – 4 от закона). Тази възможност има важно превантивно значение. Тя позволява Комисията да реагира при сериозни публични разкрития, без да изчаква формално подаден сигнал от конкретно лице. В крайна сметка отговорната разследваща журналистика е естествен съюзник на Комисията в борбата с корупцията. В същото време текстът на чл. 105, ал. 2 от закона не следва да се разбира като задължение органът да образува проверка по всяка публикация, по всяка публична оценка или по всяко медийно политическо обвинение.

Поради това е необходимо Комисията да приеме вътрешни правила за работа със сигнали, включително с такива, произтичащи от медийни публикации. Тези правила не трябва да са коректив на закона, а следва да разпишат предварително в детайли как следва да се прилагат неговите изисквания. Те следва да уредят реда за установяване на източника, датата и съдържанието на публикацията; преценката дали публикацията въобще е в средство за масово осведомяване; проверката дали посоченото лице попада в приложното поле на закона; преценката дали изложеното съдържа данни за корупция или конфликт на интереси; начина на документиране на решението за предприемане или

³³ ЗПКСЛЗПД, чл. 104 - 109 относно публичните електронни регистри, сигналите, медийните публикации като сигнал, регистрацията, поверителността и защитата на лицата, подали сигнал.

³⁴ Директива (ЕС) 2019/1937 относно защитата на лицата, които подават сигнали за нарушения на правото на Съюза; Закон за защита на лицата, подаващи сигнали или публично оповестяващи информация за нарушения.

непредприемане на действия; както и реда за препращане на сигнала, когато въпросът не е от компетентността на Комисията.

Във връзка с медийните публикации намирам, че критерият следва да бъде разграничението между факт, оценка и внушение. Факт е твърдение, което може да бъде проверено: изнесено в публикацията конкретно твърдение за сключен неизгоден договор, нарушение при обществена поръчка, участие на свързано лице и т.н. От друга страна като оценка следва да се третира публикации с общи твърдения, че дадено лице е „зависимо“, „корумпирано“, „обслужва интереси“ или „участва в схема“, когато не се изнасят конкретни проверими обстоятелства, а като внушения - изграждането на неблагоприятен публичен образ чрез общи асоциации, повторения или нарочно подбрани факти, без ясна връзка с правомощията на Комисията.

При прилагането на чл. 105, ал. 2 ЗПКСЛЗПД е необходимо органът да уреди във вътрешните правила за работата със сигнали и кога една публикация е публикувана в средство за масово осведомяване. Законът не съдържа самостоятелна легална дефиниция на това понятие, поради което то следва да се тълкува внимателно, с оглед целта на нормата и при съобразяване на близките легални понятия в действащото законодателство. Полезен ориентир в това отношение е дефиницията за „медийна услуга“ в § 1, т. 15 от ДР на Изборния кодекс и изключението от това понятие във второто ѝ изречение: не са медийни услуги социалните мрежи – фейсбук, туитър и други подобни, и личните блогове, с изключение на профилите в социалните мрежи на медиите по букви "а" и "б", т.е. профилите на печатните медии – вестници, списания и други периодични издания и на медиите, разпространявани чрез електронни съобщителни мрежи (аудио-визуални медийни услуги или радиоуслуги; онлайн новинарските услуги – електронните издания на вестници, списания, информационни агенции и други електронни издания).

Полезен инструмент за превенция на корупцията би било и разработването на кратки практически ръководства за лицата, заемащи публични длъжности. Те могат да бъдат разработвани и популяризирани в рамките на правомощията на Комисията по чл. 49, т. 1 и 2 ЗПКСЛЗПД чрез обучения, семинари, информационни кампании и становища по приложението на закона във връзка с превенцията на корупцията. Тези ръководства не следва да бъдат общи и декларативни, а да дават ясни отговори на конкретни житейски ситуации. Така за добросъвестното длъжностно лице рискът става разпознаваем преди да се превърне в нарушение, а превенцията се насочва не само към санкциониране на вече осъществено

поведение, а към изграждане на предварителна култура на почтеност и самоконтрол.³⁵

IX. Данни, технологии и защита на информацията

Съвременната корупция оставя цифрова, финансова и управленска следа. Затова, както подробно обосновах досега, Комисията се нуждае от защитена цифрова среда, в която тези данни да могат да бъдат събирани, сравнявани и проверявани. Освен съответната техническа инфраструктура, за тази цел също са необходими ясни вътрешни правила за достъпа до информацията. Всяко търсене, справка, редакция, експорт или предоставяне на информация на друг орган трябва да е видимо и проверимо — кой е извършил действието, кога, на какво основание и във връзка с коя проверка или досъдебно производство.

Тази среда следва да обслужва точно определени правомощия на Комисията: събирането, анализирането и проверката на сведения по чл. 15, ал. 1, т. 2 ЗПКСЛЗПД; проверката и анализа на декларации по чл. 15, ал. 1, т. 5 и чл. 70–72 ЗПКСЛЗПД; установяването на конфликт на интереси по чл. 15, ал. 1, т. 6 ЗПКСЛЗПД; както и информационната дейност по чл. 59 и 60 ЗПКСЛЗПД.

Както беше вече споменато, особено полезен в дейността на Комисията би бил т.нар. графов анализ, с широко приложение в математиката и компютърните науки. При него лицата, дружествата, имотите, обществените поръчки, длъжностите, административните актове и публичните плащания се разглеждат като отделни възли (nodes), а връзките между тях — като линии (edges), които показват собственост, управление, представителство, родство, участие в процедура, възлагане, плащане или друг правно относим факт. Така сложната информация не остава разпръсната в отделни документи и регистри, а може да бъде видяна като цялостна картина на отношенията между лицата, вземаните от тях решения и имуществото им. Предимството на този подход е, че прави видими връзки, които при ръчна проверка на данните биха били открити трудно, бавно или случайно: например повтарящо се участие на свързани дружества в обществени поръчки, необичайна концентрация на възлагания към тесен кръг изпълнители, придобиване на имущество чрез едни и същи лица – посредници и др. подобни.

Графовият анализ не води до някакво ново правомощие за Комисията, а подрежда законно достъпните данни така, че правомощията по чл. 15, ал. 1, т. 5–7, чл. 70–73 и чл. 93–94 ЗПКСЛЗПД да се упражняват по-бързо, по-пълно и по-проследимо.

³⁵ Council of Europe, Recommendation No. R (2000) 10 on codes of conduct for public officials; OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, 2003.

В тази връзка българският пример от анализа на ДДС измами показва защо подобен тип анализи на мрежови зависимости е практически полезен. В такъв модел всяко ДДС-регистрирано лице може да бъде разглеждано като възел, а всяка фактура - като връзка. Измамната схема понякога не се вижда от отделната сделка, която формално изглежда редовна, но е очевидна при проследяването на цялостната структура на свързаните сделки.³⁶ На равнище Европейски съюз сходна логика стои зад Transaction Network Analysis в рамките на Eurofisc. Този инструмент подпомага държавите членки при обмен и съвместен анализ на данни за трансгранични ДДС измами.³⁷

На следващо място, в своята дейност Комисията следва да спазва нормативните изисквания за защита на личните данни. Комисията ще работи с чувствителна информация и ако тя се събира без ясна цел, съхранява се без срок, използва се извън законното основание за това или става достъпна за неопределен кръг служители, самата антикорупционна дейност може да се превърне в източник на неправомерна намеса в личния живот на гражданите.

Това изискване следва пряко от принципите по чл. 4, т. 3–5 ЗПКСЛЗПД — зачитане и гарантиране на правата и свободите на гражданите, пропорционалност на намесата в личния и семейния живот и защита на информацията и източниците за придобиването ѝ. То се следва и от общите изисквания на Регламент (ЕС) 2016/679, според който личните данни следва да се обработват законосъобразно, за конкретни и легитимни цели, в обем, ограничен до необходимото, при точност, ограничен срок на съхранение, сигурност и отчетност. При дейностите на Комисията, свързани с предотвратяване, разкриване и разследване на корупционни престъпления, следва да се прилагат и специалните правила на глава осма от Закона за защита на личните данни относно обработването на лични данни от компетентните органи за тези цели.³⁸

Както беше посочено по-горе, изкуственият интелект може да подпомага откриването на аномалии, групирането на сходни модели, проверката на публични регистри, търсенето на свързаност и анализа на големи масиви от публична информация. В рамките на ЗПКСЛЗПД това би имало допустимо приложение само като помощен инструмент към правомощията по чл. 46 - 48, чл. 70 - 72, чл. 93 - 94 и чл. 104 ЗПКСЛЗПД, без заместване на човешката преценка.³⁹

³⁶ Alexopoulos, A., Dellaportas, P., Gyoshev, S., Kotsogiannis, C., Olhede, S. C., Pavkov, T., A network and machine learning approach to detect Value Added Tax fraud, arXiv:2106.14005.

³⁷ European Commission, Eurofisc - Taxation and Customs Union; Fiscalis programme materials on Transaction Network Analysis (TNA) as software for Eurofisc to support the fight against cross-border VAT fraud.

³⁸ Регламент (ЕС) 2016/679; Директива (ЕС) 2016/680; Регламент (ЕС) 2018/1725; съответно относно общата защита на личните данни; тяхната защита при предотвратяване, разследване и наказателно преследване на престъпления; защитата им при обработване от институциите, органите, службите и агенциите на Съюза.

³⁹ Регламент (ЕС) 2024/1689 за установяване на хармонизирани правила относно изкуствения интелект, включително риск-базирания подход, изискванията към високорискови системи и забраните за определени практики.

Може да се разработи и отделен инструмент с ИИ за правно търсене и анализ, който работи само с предварително одобрени източници — със закона, вътрешните правила, актовете на Комисията, съдебната практика и относимите наднационални източници на правото. Неговата цел няма да бъде да „решава“ преписката вместо служителя, а да го подпомогне при правния анализ.

Такъв инструмент би бил особено полезен при производствата за конфликт на интереси по чл. 15, ал. 1, т. 6 и 7 ЗПКСЛЗПД, при проверките във връзка с декларациите за несъвместимост по чл. 15, ал. 1, т. 8 ЗПКСЛЗПД, както и при проверките за почтеност на служителите по чл. 15, ал. 1, т. 10 във връзка с чл. 23 ЗПКСЛЗПД. В тези производства еднаквото тълкуване е особено важно, защото сходните факти следва да водят до сходен резултат.

Системата следва да извежда не самостоятелно правно становище, а подредени препратки към относимите източници: практиката на ЕСПЧ по чл. 6 и чл. 8 ЕКПЧ, когато са засегнати справедливият процес, репутацията, личният живот и достъпът до данни; докладите и препоръките на GRECO относно конфликт на интереси, декларации, почтеност и правоприлагане; относимите стандарти на Конвенцията на ООН срещу корупцията относно превантивните политики, публичния сектор, кодексите за поведение и декларирането на интереси; относимата съдебна практика, както и вече формираната практика на самата Комисия по сходни случаи.

В тази връзка, както беше вече посочено, изискванията на Регламент (ЕС) 2024/1689 трябва да бъдат съобразени още при проектирането на такива системи. Когато дадена информационна система с ИИ ще обработва данни за физически лица, заемащи публични длъжности, и ще извежда индикация за корупционен риск или за необходимост от проверка, трябва предварително да се прецени дали употребата ѝ попада в обхвата на високорисковите системи по чл. 6, § 2 и § 3 във връзка с приложение III към Регламента. Това е особено важно, когато системата ще се използва и в контекста на правоприлагането — например за оценка на риск от извършване на престъпление, за профилиране в хода на разкриване или разследване на престъпления или за подпомагане вземането на решения, които могат да засегнат конкретно лице.

Считам, че такъв инструмент би бил полезен и допустим, само ако е подчинен на гаранциите, разписани в регламента: предварително определено предназначение, документация на системата, качество и относимост на използваните данни, регистриране на действията, човешки надзор, възможност резултатът да бъде обяснен и проверен, както и право на служителя да не се съобрази с автоматично изведената индикация, когато тя не е подкрепена от достатъчно конкретни факти. Особено важно е да се избегне автоматичното

доверяване на резултата само защото е произведен от система с изкуствен интелект.⁴⁰

Същият регламент поставя и конкретна забрана: чл. 5, § 1, буква „г“ от Регламент (ЕС) 2024/1689⁴¹ не допуска извършването на оценка на риска физическо лице да извърши престъпление единствено въз основа на профилиране или на статистическо сходство с други случаи. За Комисията това означава, че резултатът от обработване на данни с подобна система може единствено да подпомага извършването от оперативните служители проверки и то само ако бъде свързан с обективни и проверими факти, събрани по законоустановения ред.

Особено внимание следва да се отдели на риска от злоупотреба с чувствителна антикорупционна информация. Нерегламентираното разкриване на данни може да осуети проверка или разследване, да изложи на опасност сигнализиращо лице, да увреди правата на засегнатите граждани и да бъде използвано като средство за репутационен натиск. Поради това достъпът до такава информация трябва да бъде строго служебен, индивидуален и проследим. Необходими са регистър на достъпите, периодичен вътрешен одит, автоматично отчитане на необичайна активност при достъпването на базите данни, ясно разделение на ролите и предприемането на дисциплинарни мерки при неправомерно използване или предаване на информация.

Електронната среда има значение и за доказуемостта на действията на Комисията. Сигурната електронна идентификация, квалифицираните електронни услуги, електронните регистри, машинночетимите данни и оперативната съвместимост не са второстепенни технически въпроси, а гаранции за това кой е извършил определено действие, кога, на какво основание и с какво съдържание. Те ограничават неформалния обмен на данните, улесняват последващата проверка, намаляват риска от тяхната подмяна и създават надеждна следа за всяко служебно действие.⁴²

Показателен пример за допустимо използване на аналитични инструменти в контролната дейност е ARACHNE — интегриран информационен инструмент на Европейската комисия за обогатяване на данни и риск-скоринг. Неговата функция

⁴⁰ Регламент (ЕС) 2024/1689 на Европейския парламент и на Съвета от 13.06.2024 г. за установяване на хармонизирани правила относно изкуствения интелект, чл. 6 и приложение III.

⁴¹ чл. 5, § 1, буква „г“ от Регламент (ЕС) 2024/1689 изрично обявява за забранена практика и „...пускането в действие с това конкретно предназначение или използването на система с ИИ за извършване на оценки на риска по отношение на физически лица с цел да се прецени или предвиди вероятността дадено физическо лице да извърши престъпление, въз основа единствено на профилирането на дадено физическо лице или на оценката на личностните му черти и характеристики; тази забрана не се прилага за системи с ИИ, използвани за подпомагане на извършването от човек на оценка на участието на дадено лице в престъпна дейност, която вече е изградена на основата на обективни и проверими факти, пряко свързани с престъпна дейност“.

⁴² Европейски съюз: e-CODEX Regulation (EU) 2022/850; eIDAS Regulation (EU) No 910/2014, изменен с Regulation (EU) 2024/1183, относими към сигурна електронна идентификация, електронни услуги и доказуемост на електронните действия.

не е да установява нарушения, нито да замества преценката на компетентния орган, а да подпомага административния контрол чрез идентифициране на проекти, бенефициери, договори, изпълнители и подизпълнители с повишен рисков профил за измами, конфликт на интереси или други нередности. Същественото при този модел е, че риск-сигналът има само подпомагащо значение: той насочва проверките, но не представлява доказателство за нарушение, не съдържа оценка на индивидуалното поведение и не води до автоматично изключване от финансиране.⁴³ По този модел Комисията би могла да разработва и собствените си аналитични инструменти.

Х. Международно сътрудничество

Международното сътрудничество трябва да има действителна добавена стойност за останалите дейности на Комисията, а не само да е въпрос на протокол. Правната основа за него се съдържа в чл. 1, т. 6, чл. 16, ал. 1, т. 7, чл. 45, чл. 47, т. 4 и чл. 50 ЗПКСЛЗПД. При проверки, оперативни дела и досъдебни производства, свързани със средства от ЕС, трансгранични активи или корпоративна свързаност извън страната, ранното идентифициране на компетентния международен партньор е решаващо.

В международното сътрудничество Комисията следва да работи през определените национални контактни точки, а не чрез неформално търсене на чуждестранна информация. При проследяване на имущество и трансгранични активи основните институционални партньори са Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество, която е посочена като българска служба за възстановяване на активи - ARO (Asset Recovery Offices — служби за възстановяване на активи) и представител на България в CARIN платформата. Тези механизми са особено важни при корупционни разследвания и производства с чуждестранни дружества, банкови сметки, недвижими имоти, криптоактиви, луксозни вещи или подставени лица. CARIN - Камдънската междуведомствена мрежа за възстановяване на активи ⁴⁴ свързва правоохранителни и съдебни специалисти в областта на установяването, обезпечаването, управлението и конфискацията на имущество, свързано с престъпна дейност, но чрез нея не се замества редът на официалната правна помощ, а единствено се улеснява ориентацията — кой е компетентният орган, какви регистри съществуват в чужбина, за какви активи, какъв процесуален ред е приложим и как може да се запази активът до предприемане на формални действия.

⁴³ Доклад на Комисията относно ARACHNE - прилагане за разходите по ОСП. Брюксел, 28.2.2025 г. COM (2025) 58 final. На разположение на: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0058>

⁴⁴ Повече информация на: <https://www.carin.network/>

Новата Директива (ЕС) 2024/1260 засилва ролята на националните служби за възстановяване на активи и предвижда използване на защитената система SIENA за обмен между тях. Това налага Комисията да поддържа постоянна координация с компетентните български институции за установяване и проследяване на имущество, което може да бъде предмет на обезпечаване или отнемане.

При данни за корупционна или свързана с нея престъпна дейност с трансграничен елемент Комисията за противодействие на корупцията следва да действа чрез предвидения в закона модел на институционално взаимодействие, а не чрез паралелни или неформални канали за международен обмен. Правното основание за това се съдържа в чл. 42, ал. 1 и 2, чл. 43, ал. 1 и 2, чл. 44, ал. 1, 3 и 4 и чл. 45, ал. 1 от ЗПКСЛЗПД, които уреждат взаимодействието на Комисията с Прокуратурата на Република България, Министерството на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“, Националната агенция за приходите, Агенция „Митници“ и други компетентни органи, както и обмена на информация с компетентни органи на други държави и международни организации при наличие на съответно международноправно основание.

Когато е необходим оперативен международен полицейски обмен, водещият партньор следва да бъде МВР чрез Дирекция „Международно оперативно сътрудничество“ съгласно чл. 43а, ал. 3 от ЗМВР. Когато данните сочат към финансови потоци, средства с вероятен престъпен произход, естественият партньор е Държавна агенция „Национална сигурност“ чрез Специализирана административна дирекция „Финансово разузнаване“ съгласно чл. 32д, ал. 1 от ППЗДАНС.⁴⁵

Граждански разследващи платформи като Aleph/Aleph Pro на Проекта за разследване на организираната престъпност и корупцията (Organized Crime and Corruption Reporting Project) също биха могли да бъдат полезни като ориентир и източник на първоначална информация, разбира се, при предоставяне на информация от тяхна страна на служителите на Комисията (достъпът изисква регистрация и профил). Платформата обединява и позволява търсене в големи масиви от публични регистри, фирмени данни, документи, санкционни списъци, изтекли архиви и други открити източници, като подпомага разкриването на връзки между лица, дружества, активи, адреси, представители и финансови интереси.⁴⁶

За Комисията подобна платформа не следва да се възприема като официален източник на доказателства, нито като заместител на законоустановените способности

⁴⁵ Това звено на ДАНС е член на Egmont Group, считано от 27.05.1999 г. Повече информация на: <https://egmontgroup.org/members-by-region/eg-member-fiu-information/>

⁴⁶ Повече информация на: <https://aleph.occrp.org/pages/about>

за събиране на информация, а като помощ в оперативната ѝ работа - начин за първоначално насочване на проверката като всяка установена връзка задължително след това се потвърждава чрез първичен официален източник или международен канал за сътрудничество.

Намирам, че Комисията следва да сключи и съответните международни споразумения за обмен на данни по реда на чл. 45, ал. 2 от закона, с Европейската прокуратура по реда на чл. 27, ал. 5 от същия и да приеме вътрешни правила за реда за осъществяване на международното сътрудничество с ясно разписани в тях процедури.

Комисията не следва да чака, когато още в началото на проверката са налице данни за засягане на финансовите интереси на Европейския съюз, извършено на територията на две или повече държави-членки, участие на трансгранични дружества, имущество или активи в чужбина, международни финансови потоци или признаци за организирана схема с участници извън страната. В тези случаи приложимият канал за сътрудничество трябва да бъде предварително определен, така че служителите да знаят кога се уведомява Европейската прокуратура, кога да се търси съдействие от OLAF, кога следва да се търси координация чрез Евроюст и кога е необходим обмен по линия на Европол. Така редът за международното сътрудничество ще бъде предварително разписан, което би подобрило бързината и ефективността на проверката.^{47 48}

Проследяването и възстановяването на активи следва да бъдат разглеждани като съществена част от дейността по противодействие на корупцията. Те не могат да се развиват откъснато от проверката на декларациите, финансовия анализ, данните за свързаност между лица и дружества, международния обмен на информация и наказателните производства. Именно имуществената следа често позволява да се направят изводи за прикриването на действителния интерес.

Поради това Комисията следва да изгради капацитет своевременно да разпознава такива индикации и да ги насочва към компетентния орган за проверка и предприемане на действия по обезпечаване или отнемане на имуществото – към Комисията за отнемане на незаконно придобитото имущество.^{49 50}

⁴⁷ Регламент (ЕС) 2017/1939 относно установяването на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура; Директива (ЕС) 2017/1371 относно борбата с измамите, засягащи финансовите интереси на Съюза, чрез наказателното право; Регламент (ЕС, Евратом) № 883/2013 относно разследванията на OLAF.

⁴⁸ Регламент (ЕС) 2018/1727 на Европейския парламент и на Съвета от 14 ноември 2018 година относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на наказателното правосъдие (Евроюст) и Регламент (ЕС) 2016/794 на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2016 година относно Агенцията на Европейския съюз за сътрудничество в областта на правоприлагането (Европол), относими при трансгранични корупционни случаи, обмен на информация и координация с компетентните органи.

⁴⁹ Директива (ЕС) 2024/1260 относно възстановяването и конфискацията на активи; релевантна при проследяване на активи, трансгранични връзки и последващи действия по корупционни престъпления.

Установяването на трансгранична свързаност на проверяваните лица и юридически лица в чужбина е практически проблем, който пряко засяга ефективността на антикорупционната дейност. При проверка за конфликт на интереси или имущество или корупционен риск Комисията може да достигне до чуждестранно дружество или актив. Ако обаче не може да се установи кой действително притежава или контролира това дружество или актив, проверката би останала непълна. Формалният собственик невинаги е лицето, което упражнява реален контрол, а именно чрез такива междинни структури често се прикриват частният интерес, действителните собственици на имуществото или лицата, оказващи нерегламентирано влияние.

Поради това международното сътрудничество на Комисията следва да включва целенасочена работа с данни за действителната собственост. Така например в доклада „Свързване на данните за собствеността: практически подходи за противодействие на трансграничната финансова престъпност“ (Connecting ownership data: Practical pathways to tackle cross-border financial crime)⁵¹, са разгледани няколко практически възможности за преодоляване на това затруднение: създаването на общ международен регистър на действителните собственици; единна платформа за търсене в националните регистри, без централизация на самите данни; координиран двустранен или многостранен обмен между компетентни органи; пряк обмен между регистрите; и публикуване на данните в общ структуриран формат, който позволява тяхното сравняване и анализ.

За Комисията това означава, че при проверки с международен елемент по възможност следва да се стигне до края на реалната верига на собственост и контрол. Това има значение при проверките на декларации, производствата за конфликт на интереси, анализа на свързани лица, обществените поръчки с чуждестранно участие и разследвания на корупционни престъпления, чрез които са придобити активи в чужбина.

XI. Работа в петчленен състав

Комисията е колективен орган с петима членове с петгодишен мандат и едногодишно ротационно председателство чрез жребий - чл. 7, ал. 1, ал. 2 и ал. 4 ЗПКСЛЗПД. Този нов модел дава възможност за постигане на баланс, но създава и

⁵⁰ Директива (ЕС) 2015/849, изменяна, относно предотвратяването на използването на финансовата система за целите на изпирането на пари или финансирането на тероризма; Регламент (ЕС) 2024/1624 и Директива (ЕС) 2024/1640 като част от актуалния пакет срещу изпирането на пари.

⁵¹ Andon Rumenov, Louise Russell-Prywata, and Julie Rialet, Connecting ownership data: Practical pathways to tackle cross-border financial crime (GCFEC, LSEG Risk Intelligence, and Open Ownership, 2026). На разположение на: <https://oo.hacdn.io/media/documents/oo-report-connecting-ownership-data-2026-06.pdf>

риск от фрагментация. Ако всеки член действа като представител на „своята“ квота, то колективният орган би могъл да загуби общата си институционална физиономия. Обратно, ако различният професионален опит на членовете се използва като източник на взаимно допълваща се експертиза, петчленният състав може да бъде по-силен от класическия едноличен модел.

Съгласието по основните приоритети трябва да бъде изградено преди да се появят първите спорни казуси. Конкретните правила за заседанията на Комисията, дневния ред, достъпа до материалите, сроковете за становища, отводите, особените мнения и други подобни (чл. 15, ал. 3 – ал. 4 от ЗПКСЛЗПД) следва да бъдат разписани в правилника за устройството и дейността на Комисията и на нейната администрация по чл. 6, ал. 4 от закона. Добрата вътрешна комуникация, както е при всеки колективен орган, изисква членовете му да получават материалите достатъчно рано, за да могат да вземат информирано решение по тях; предложенията да посочват правно основание, факти, риск от тях, последици и евентуални алтернативни възможности; дебатът да се придържа към съществото на решаваните въпроси, а публичният израз на разногласие да следва след вътрешно изчерпване на професионалния разговор.

XII. Отчетност и измерими резултати

Ефективността на Комисията не може да се измерва единствено чрез броя на извършените проверки, приключените досъдебни производства и получените сигнали. Тези данни са необходими, но сами по себе си не показват дали от дейността на институцията има реален ефект. Затова отчетността следва да бъде изградена около показатели, които разкриват не само обема, но и качеството и резултата от тази дейност.⁵²⁵³

В тази връзка разпоредбата на чл. 17 ЗПКСЛЗПД предвижда представянето на шестмесечен доклад пред постоянната комисия на Народното събрание, а чл. 18 ЗПКСЛЗПД — представянето пред Народното събрание и предоставянето на президента на Република България и Министерския съвет, както и публикуването му на интернет страницата на Комисията, на годишен доклад, който следва да съдържа конкретни данни и изводи за превенцията, противодействието на корупцията, проверката на декларациите и установяването на конфликт на интереси.

Интернет страницата на Комисията следва да бъде основен инструмент за публичната комуникация и отчетност, а не само място за текущи съобщения. На нея трябва да бъдат достъпни явните подзаконови нормативни актове, регистрите

⁵² Директива (ЕС) 2026/1021, чл. 34 относно ежегодното събиране и публикуване на статистически данни в машинночитем формат, включително за ресурсите, сигналите, разследванията, обвиненията, осъжданията и санкциите.

⁵³ ЗПКСЛЗПД, чл. 17 и 18; Директива (ЕС) 2026/1021, чл. 34; UNCAC, чл. 10, относно публичната информация и отчетността.

по чл. 104 ЗПКСЛЗПД, обобщените статистики, секторните анализи, указанията за подаване на сигнали, образци на документи по закона, често поставяни въпроси и техните отговори, прессъобщения по актуални случаи и други подобни. Така публичността се превръща в постоянен механизъм за обществена проверка на институционалната дейност на Комисията.

Заклучение

Новата Комисия ще започне работа след години на разочарование от антикорупционни реформи. Поради това не е достатъчно тя да бъде по-активна от предходния орган, а е необходимо да бъде по-последователна и по-отговорна в начина, по който упражнява предоставената ѝ власт.

Номиниран съм в качеството на съдия и това определя начина, по който разбирам участието си в Комисията. Съдията знае, че законът не е пречка пред силната институция, а причината нейната сила да бъде легитимна. Именно такъв подход е необходим в орган, който разполага със значителни правомощия и ще работи в среда на високи обществени очаквания.

В тази концепция изложих разбирането си за Комисия, която работи с факти, а не с внушения; използва данни и технологии, но не прехвърля върху тях човешката отговорност за крайното решение; развива разследващ и аналитичен капацитет в рамките на предоставената ѝ компетентност; насочва превенцията към реалните места на риск; пази чувствителната информация; и говори публично с мярката, която законът и доказателствата позволяват. В това се състои визията ми за една модерна и технологично адекватна на времето си Комисия — не институция, която използва технологиите като фасада на обновление, а орган, който ги превръща в средство за по-точен анализ, по-добра проследимост, по-високо качество на проверките и по-отговорно упражняване на правомощията.

Ако бъда избран, бих работил за Комисия, която стига до скритите зависимости в публичната власт, без сама да създава нови такива. Комисия, която е почитена в намеренията си и решителна в действията. Само така тя може да бъде не поредна метаморфоза на институционалната форма, а начало на различен начин на работа.