



**„Подкрепа за повишаване на капацитета на  
Инспектората към Висшия съдебен съвет на Република България“**

**НАЙ-ДОБРИТЕ ПРАКТИКИ НА ДЪРЖАВИТЕ-ЧЛЕНКИ  
НА СЪВЕТА НА ЕВРОПА ВЪВ ВРЪЗКА С ПРОВЕРКИТЕ ЗА  
ИНТЕГРИТЕТ, ИДЕНТИФИЦИРАНИ ОТ СТРАНА НА ИВСС,  
И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА НОРМАТИВНИ И  
ОРГАНИЗАЦИОННИ ПРОМЕНИ**

## **СЪДЪРЖАНИЕ**

<b>Въведение</b>	<b>стр. 3</b>
<b>Част първа</b>	
<b>Най-добри практики във връзка с проверките за интегритет, идентифицирани от страна на ИВСС</b>	<b>стр. 4</b>
<b>Част втора</b>	
<b>Предложения за нормативни и организационни промени</b>	<b>стр. 23</b>
<b>Заклучение</b>	<b>стр. 37</b>

## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет (ИВСС), с активното сътрудничество на Съвета на Европа (СЕ), реализира проект „Подкрепа за повишаване на капацитета на Инспектората към Висшия съдебен съвет на Република България“, финансиран със средства от Европейския съюз (ЕС). Целта на този проект беше, чрез идентифицирането на добри практики от други държави-членки на Европейския съюз и на Съвета на Европа, да подпомогне укрепването на административния капацитет на ИВСС при извършване проверките за интегритет на съдии, прокурори и следователи.

Създадени бяха три работни групи за изпълнение на проекта, с различни задачи. Настоящият доклад е изготвен от работна група № 1 и представлява обобщен резултат от дейността на групата, заедно с вече представения анализ на дейността на Инспектората по проверките за интегритет, образувани по реда на глава девета, раздел I „б“ от Закона за съдебната власт (ЗСВ). Докладът е структуриран в две части – част първа, която представя най-добрите практики и модели на съдебна инспекция в държавите-членки на ЕС и на СЕ, идентифицирани от ИВСС на база сравнителен материал и след анализ на институциите, извършващи проверки за интегритет на съдии, прокурори и следователи в тези държави. Част втора съдържа предложения за нормативни и

организационни промени, които биха могли да се предприемат, за да се подобри дейността на Инспектората при изпълнение на неговите правомощия.

## **ЧАСТ ПЪРВА**

### **НАЙ-ДОБРИ ПРАКТИКИ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРОВЕРКИТЕ ЗА ИНТЕГРИТЕТ, ИДЕНТИФИЦИРАНИ ОТ СТРАНА НА ИВСС**

В изпълнение на проекта бяха проведени две работни посещения във Франция и Испания, семинар и кръгла маса в България. В рамките на последните две събития пред широка аудитория от магистрати, инспектори и експерти от ИВСС инспектори от Франция, Италия и Португалия представиха доклади за дейността на съдебните инспекции на тези държави в областта на контрола, свързан с интегритета на магистратите и превенцията на нарушения. От международни експерти бяха изготвени аналитични доклади за дейността на инспекционните служби на Франция и Испания и за проверките за почтеност в държави-членки на Съвета на Европа.

Работната група разгледа и обсъди изложените от експертите на Съвета на Европа доклади, представящи правомощията и дейността на инспекционните служби в различни държави-членки. Освен че споделяме

идентифицираните именно от нас като участници в проекта много добри практики с цел подобряване на капацитета на ИВСС, в настоящото изложение сме се ръководили и от посочените в докладите становища във връзка с тези практики, изразени от международно признати органи като например Групата на държавите срещу корупцията на Съвета на Европа (GRECO). Още в началото следва да се подчертае, че измежду идентифицираните добри практики има и такива, които не са специфични за българския Инспекторат при изпълнение на неговите правомощия, но при представянето им е направена съпоставка с нашата дейност.

Освен посоченото, като последна стъпка от увода на доклада следва да бъде изтъкнато, че при извършване на проверките за интегритет съществуващите в държавите-членки съдебни инспекторати имат различни правомощия - от оценка на функционирането на правораздаването, до административни разследвания на нарушения на служебните задължения и етичните правила от съдии и прокурори. Във всички тези държави обаче водещ е принципът за спазване независимостта на съдебната власт.

На първо място бихме искали да посочим добрите практики, идентифицирани в **Кралство Нидерландия**.

Опитът на тази държава, е получил редица положителни оценки от групата GRECO предвид подхода ѝ към спазването

на етичните правила в съдебната система. Съгласно политиката за етично поведение в Нидерландия, още в процеса на **първоначален подбор** на съдии особено голямо внимание се обръща на нравствените качества на кандидатите. Тази преценка по-конкретно се прави въз основа на събеседвания, в рамките на които се оценяват качествата на кандидата. Подобна е уредбата по ЗСВ, който въвежда като задължително изискване за магистратите да притежават необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати (чл. 162, т. 3). За да бъдат допуснати до участие в конкурсите кандидатите за младши съдии, младши прокурори и младши следователи, както и за първоначално назначаване, представят попълнен въпросник по образец, изготвен от съответната колегия на ВСС, във връзка с притежаваните от тях нравствени качества. Комисиите по професионална етика към колегиите на Висшия съдебен съвет извършват проучвания, събират необходимата информация и изготвят становище относно притежаваните нравствени качества на кандидатите в конкурсите за заемане на длъжност в органите на съдебната власт, което предоставят на съответната колегия на Висшия съдебен съвет. Заедно с това, с допуснатите до устен изпит кандидати се провежда събеседване по въпроси от

съответните отрасли на правото, както и по въпроси на Кодекса за етично поведение на българските магистрати по предварително публикуван конспект. Накрая, съответната колегия на Висшия съдебен съвет приема решение за одобряване на кандидатите, като проверява дали класираните кандидати отговарят на изискванията за заемане на обявената длъжност в органа на съдебната власт и взема предвид становището на Комисията по професионална етика.

Интерес буди подходът на Прокуратурата в Нидерландия, която прилага един рамков меморандум за интегритет в съчетание със стратегия за укрепване на интегритета в рамките на институцията, формулиране на конкретни цели, балансирано използване както на репресивни, така и на превантивни мерки. Поставя се акцент върху почтеността при подбора, атестирането и израстването в кариерата на магистратите. Насърчава се **провеждането на дискусии на работното място по етични въпроси**. Разработват се вътрешни корективни механизми с оглед идентифицирането на модели на поведение, които могат да бъдат квалифицирани като конфликт на интереси например, като се повишава информираността и се предоставя възможност за воденето на открити дискусии по етични теми. Така в значителна степен се постига превенция сред съдиите и прокурорите, която се основава на взаимно доверие,

откритост и публичен надзор, а това от страна на GRECO се изтъква като положителен пример за отлични резултати в усилията за налагане и спазване на етичните правила.

Като много добър може да се определи и подходът на Нидерландия **в закона да се даде определение за нарушение на етичните правила.** За такова се приема „всяко действие или бездействие в или извън работно време, което съставлява нарушение на законова разпоредба, правила при упражняване на дейност, служебно указание, насоки за поведение/етични кодекси или неизпълнение на служебните задължения, включително поведение, което осъществява състава на престъпление“. Като примери за поведение, което поражда съмнения за нарушение на етичните правила могат да се посочат извършването на дейности или занимания, които са несъвместими със службата на магистрата или извършването на допълнителни дейности, които не са декларирани или одобрени от съответния орган. В това отношение например българският законодател може да почерпи опит, доколкото в ЗСВ твърде общо е посочено, че нарушенията на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, които накърняват престижа на съдебната власт, са дисциплинарни нарушения.

На последно място, заслужава да се отбележи, че в Нидерландия добрата репутация на съдебната власт се



определя и **от добре развитата стратегия за комуникация с обществеността**, която повишава прозрачността и познаването на съдебната власт. Най-напред е прието всички получени сигнали за нарушения на етичните правила **да се публикуват** в анонимизиран вид на уебсайта на Съдебния съвет. Освен това, два пъти годишно, също в анонимизирана форма, се публикуват резюмета на установените в рамките на разследвания нарушения на етичните правила. Тази инициатива не само представлява форма на отчетност пред обществеността, но е насочена и към изграждането на обществено доверие. За сравнение в тази връзка е добре да се посочи, че у нас Комуникационната стратегия на съдебната власт се прилага вече пета година. ИВСС активно участва в изпълнението на тази стратегия - публикува на своята интернет страница всяка годишна програма, отчетните доклади за дейността на органа, поддържа бюлетин за резултатите от проверките, осъществява активно взаимодействие с медиите и се стреми към непрекъснато подобряване на комуникацията с неправителствените организации, професионалните и съсловни организации и гражданското общество. Като стъпка в посока повишаване публичността за изпълнение правомощията на Инспектората може да се предприеме за в бъдеще поместване в бюлетина за дейността на органа и информация за подадените сигнали и

установените нарушения на етичните правила – разбира се, в анонимизиран вид и след влизане в сила на съдебните актове, с които допуснатите нарушения са приети за доказани.

Следващата държава-членка на Съвета на Европа, от чиято система могат да бъдат изведени добри практики, е **Италия**. Информацията за тях черпим както от доклада на експерта по проекта г-жа Визентин, така и от изложението на г-жа Анита Сорти, главен инспектор на Италия, направено през м. декември 2019 г. при представяне дейността на техния съдебен инспекторат на кръгла маса в гр. София. Интересна е регламентацията относно дисциплинарната отговорност. Действащото законодателство предвижда правила за поведение на магистратите, от една страна, и процедурни правила за реализиране на дисциплинарната отговорност – от друга. Правилата за поведение съдържат общите задължения на магистратите, действията, от които следва да се въздържат при изпълнение на служебните им задължения и извън службата си. При сигнал за неизпълнението на служебни задължения или неспазването на етичните правила спрямо конкретен магистрат, Инспекторатът в Италия има правомощия да проведе съответно административно разследване, което предхожда дисциплинарното производство. Правилата за това

разследване са изрично посочени в закона и дисциплинарните нарушения са категоризирани в групи в зависимост от това дали има нарушение или неизпълнение на служебни задължения на магистрата или нарушение на правила, които не са свързани с неговите правораздавателни функции. Изброяването на конкретни хипотези на действия или бездействия, които съставляват дисциплинарни нарушения, свежда до минимум риска от произволно тълкуване, какъвто могат да породят твърде общите формулировки на дисциплинарните нарушения.

В хода на административното разследване може да се разпита съответния магистрат, срещу когото има сигнал, негови колеги или други лица, в това число съдебни служители, и могат да се събират документи. Административното разследване приключва с доклад, в който се излага становище за наличието или липсата на извършено дисциплинарно нарушение. За сравнение, проверките за интегритет, извършвани от ИВСС по реда на глава девета, раздел I „б“ от ЗСВ, също приключват с мотивиран доклад. В него е изразено конкретното становище на проверяващите относно липсата или наличието на достатъчно данни за конфликт на интереси, съответно за действия или бездействия, които противоречат на принципите за почтеност, накърняват престижа на съдебната

власт или са свързани с нарушаването на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.

Може да се приеме, че е налице сходство между провежданото в Италия административно разследване и проверките, които ИВСС има правомощия да извършва както при подадени сигнали за нарушения на интегритета, така и при други нарушения на служебните задължения.

Добри практики и решения срещнахме и в системата на **Португалия**, представена също през декември 2019 г. от г-жа Ана Резенде, съдебен инспектор в техния Висш съдебен съвет.

Съдебният инспекторат извършва на проверки при атестиране на магистратите и при постъпил сигнал за установяването на фактите преди откриването на дисциплинарно производство. Целта на проверките е да се събере информация не само за работата, но и за нравствените качества на магистрата. Критериите за атестиране включват качества като независимост, достойно поведение, лична и професионална репутация, уравновесеност и въздържаност, старателност, висока работоспособност и бързина, умереност и дискретност в изпълнението на служебните задължения. Това означава, че атестирането включва и оценка на качествата, които са от съществено значение за интегритета

на магистратите и чието отсъствие може да бъде основание за дисциплинарна проверка.

Като дисциплинарни нарушения се приемат и такива модели на поведение, които по своето естество или въздействие са несъвместими с принципите на независимост, безпристрастност и достойнство, необходими за изпълнението на служебните задължения на магистрата.

Проверките на работата и качествата на магистратите могат да бъдат възложени единствено на инспектор с ранг, който е равен или по-висок от този на проверявания магистрат. Тази мярка е въведена като гаранция за независимостта на съдебната система.

Едно от важните правомощия на ИВСС е **проверката на имуществените декларации**, подавани от магистрати. В тази връзка, следва да се отбележи добрият опит на **Хърватия** при изпълнение на това правомощие. В тази страна ефективността на механизма за проверка на имуществените декларации е осигурена посредством използването на софтуер за автоматична проверка на съдържащите се в декларациите данни. През изминалата 2019 г. е била внедрена информационна система за автоматични кръстосани проверки между данните, декларирани пред различните органи и тези, посочени в декларациите. Това

означава, че системата позволява достъп до различните бази данни, пред които се обявяват обстоятелствата по имотните декларации (например, данъчните служби, имотен регистър и др.). За сравнение, българският законодател в чл. 175д от ЗСВ също е предвидил възможност за пряк достъп до електронните бази данни и други информационни масиви, поддържани от държавните и общинските органи, органите на съдебната власт и други институции, пред които декларираните факти подлежат на вписване, обявяване или удостоверяване. В момента Инспекторатът е бенефициент по Проект „Осигуряване на софтуерна и методическа обезпеченост и изграждане на административен капацитет на ИВСС за превенция на корупцията в съдебната власт“, финансиран по договор № BGSFOP001-3.001-0016-S01/17.07.2016 г. по Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския социален фонд (ЕСФ). Реализирането на проекта има за цел разработване и внедряване на електронен публичен регистър на декларации за обстоятелства, свързани с предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и имуществени декларации. Внедряването на регистъра ще даде възможност за подаване на декларации на съдии, прокурори и следователи за имущество и интереси изцяло по електронен път, чрез използване на съвременен софтуерен продукт. Наред с това, с

въвеждането на новия софтуерен продукт проверката на декларациите за имущество и интереси на съдии, прокурори и следователи, ще се извършва чрез получаване на данни посредством автоматизиран машинен обмен към регистъра на декларациите от автоматизираните информационни системи и/или електронни регистри на органите, пред които декларираните обстоятелства подлежат на вписване, удостоверяване или обявяване.

Добри практики бяха идентифицирани и при работното посещение на инспектори и експерти от ИВСС **в Испания**.

Испанската инспекционна служба два пъти годишно извършва „виртуални проверки“ (ревизии) на всички съдилища чрез съпоставяне на статистическите данни за сročност и движение на делата. Чрез тези проверки на статистическа информация се установяват възможните отклонения от средните стойности за ефективност на съдебния орган. Основната им цел е да се предприемат действия при ранното откриване на проблемна ситуация, да се установят причините за подобна ситуация, да се идентифицират нуждите на съответния съд и да се окаже подкрепа за преодоляване на откритите проблеми.

Подобна дейност се осъществява и от страна на ИВСС от звено „Аналитично“. Макар това да не са нарочни проверки и да не се наричат така, резултатът от тях е подобен

на този, преследван и от испанската инспекция. В българския инспекторат по-скоро се извършва анализ на постъпващата информация за дейността на органите на съдебната власт по образуване, движение и приключване на делата и преписките. Целта е да се идентифицират органите на съдебната власт, които Инспекторатът ще включи за проверка в годишната си програма. При този анализ се открояват онези органи на съдебната власт, при които се констатира по-голям относителен дял висящи дела в края на годината, забавяния при изготвяне на съдебните актове и по-голям дял на отменените съдебни актове в сравнение със средните стойности на органи от същото ниво.

Онлайн проверката (или още „виртуалната проверка”) в Испания може да доведе до **извършване на проверка на място**. Както в България, така и в Испания докладът за резултатите от проверката може да включва и препоръки по отношение организацията на работа - например за подобряване на системата при регистриране на делата, за повишаване на ефективността в управлението на делата и т.н.

Също така, в Испания има много **подробна законодателната уредба**, която регламентира **кое поведение на магистрат съставлява дисциплинарно нарушение**, като нарушенията са степенувани по тежест и са доста конкретни. В българския ЗСВ, в чл. 307, ал. 3 са предвидени



само четири по вид нарушения, като конкретното поведение на магистрата, за да съставлява дисциплинарно нарушение, се подвежда под съответния състав. Това в някаква степен може да създаде условия за различна преценка у органите, които имат отношение към реализиране на дисциплинарната отговорност на магистратите. В този смисъл, би могло да се обсъди евентуална промяна в регламентираните в ЗСВ дисциплинарни нарушения като същите, по подобие на законодателната уредба на Испания, бъдат идентифицирани по-ясно.

Нещо повече: **испанският законодател е предвидил изрично, че неоказването на съдействие на проверяващия екип съставлява дисциплинарно нарушение.** Макар в чл. 58, ал. 4 и чл. 59 на ЗСВ да е регламентирано задължение на административните ръководители да оказват съдействие при проверките, да предоставят информация за изпълнението на препоръките и за действията, които са предприели по всеки сигнал, в ЗСВ липсва текст, изрично уреждащ, че това поведение съставлява дисциплинарно нарушение. Такава идея беше представена от ИВСС на МП преди повече от година, но не срещна разбиране при обсъжданията на разпоредбите на проектозакона за изменение и допълнение на ЗСВ. Макар предложението да беше мотивирано от поведението на административния ръководител на един

голям съд в миналото, то не е лишено от логика, доколкото предвиждането на такова задължение би имало силно дисциплиниращ и превантивен ефект.

На следващо място, за разлика от България, **в Испания не се събират два пъти доказателства за извършеното нарушение.** Събират се само от отдела във ВСС, наречен „Инициатор на дисциплинарното производство“, който извършва самото дисциплинарно разследване и предлага на наказващия орган конкретното наказание. Според българската правна уредба, ИВСС събира доказателства, на база на които прави предложение за образуване на дисциплинарно производство, а дисциплинарният състав на ВСС отново събира доказателства, за да прецени има ли извършено нарушение. С цел облекчаване на процедурата би било добре да се постави въпроса на дебат пред правната общност.

Като много добра практика в Испания следва да се посочи, че производството пред Инициатора на дисциплинарите действия не може да продължи повече от 6 месеца, а цялото дисциплинарно производство не може да продължи повече от 1 година. За разлика от Испания, у нас дисциплинарното производство се образува до 6 месеца от откриването на дисциплинарното нарушение, но няма императивен срок, който да регламентира окончателното му

приключване. Установената максимална продължителност на цялото дисциплинарно производство в испанската система може да послужи за подобряване на българската уредба, както във връзка с ангажирането на дисциплинарната отговорност на магистратите за нарушения в служебната им дейност, така и за нарушения, установени при проверките за интегритет.

### **Подходът на Франция**

Най-характерното, което може да се каже за системата на проверките за интегритет в тази държава-членка на СЕ е, че се набляга съществено на превенцията при идентифицирането и противодействието на нарушенията на правилата за етично поведение и почтеност. Прилагането на превантивния подход се оценява много високо и се смята, че има голямо значение за повишаване доверието на обществеността към съдебната система. Особено внимание върху възможността да се създаде система на деонтологична превенция и у нас ще бъде отделено във втората част на настоящия доклад.

По отношение на правомощията, които има съдебният инспекторат във Франция следва да се посочи, че органът извършва както проверки за дейността на отделните съдилища, така и административни разследвания. Тяхната цел е да се събере информация за поведението на конкретен

магистрат, което би могло да бъде окачествено като дисциплинарно нарушение или неизпълнение на служебни задължения. Процедурата по провеждане на административно разследване започва с официално уведомление до проверявания магистрат, включва срещи с него и с неговия административен ръководител.

Като много интересна и добра практика може да се посочи, че в хода на административните разследвания за неетично поведение на магистрат **могат да се събират непосредствено гласни доказателства**, т. е. да се изслушват свидетели. В хода на проверките за интегритет, извършвани по глава девета, раздел I „б” от ЗСВ освен, че се изслушва проверяваният магистрат, може да се изискат писмени сведения от лицата, които имат отношение към случая. С цел да се обезпечи ефективното събиране на данни за липсата или наличието на нарушение, накърняващо интегритета на магистрата и да се скрепи правото на Инспектората да иска съдействие от лицата в производството по глава девета, раздел I „б” от ЗСВ, в текста на чл. 175н бяха добавени нови алинеи 4 и 5, предвиждащи задължение за гражданите да предоставят в хода на проверките за интегритет поисканите сведения и документи, а в случай на необходимост, след преценка на проверяващия екип – да се явяват лично в ИВСС за предоставяне на устни сведения. По този начин ще

могат да се събират и гласни доказателства, както е във Франция.

Освен това съдебният инспекторат във Франция провежда административните разследвания при спазване на Харта на етичните задължения (**Деонтологична харта**), в която е записано какви принципи за поведение следва да спазват инспекторите при проверките. В България, в Кодекса за етично поведение на българските магистрати са разписани правилата за поведение, които следва да спазват не само магистратите, но и членовете на ВСС, и инспекторите. Добра идея е Мрежата на съдебните инспекторати, на която България е член, да създаде обща Деонтологична харта на инспекторатите, членуващи в мрежата.

Като друга много добра практика следва да се посочи и създадената във Франция Служба за деонтологична помощ и надзор, която е предвидена като механизъм за предлагане на практическа подкрепа на магистратите. Всеки магистрат може да се свърже със Службата за въпрос, който представлява личен етичен проблем. Тази практика би могла да се обсъди и евентуално да намери приложение и в дейността на Комисиите по професионална етика към колегиите на ВСС.

Също така, Националната школа за магистрати във Франция, която съответства на българския Национален

институт по правосъдието, организира обучение на действащите магистрати по етични теми, които са част от годишните учебни програми. Заслужава да се обмисли съответно предложение за включване в програмите на НИП обучение по етични въпроси (деонтологична превенция) от инспектори от ИВСС и/или от членове на Комисиите по професионална етика към органите на съдебната власт.

По отношение на задълженията за деклариране на интереси - във Франция магистратите подават **декларации за интереси** пред своите административни ръководители. Тези декларации не се публикуват, което правило е с оглед защита на магистратите, без обаче да се отменя задължението им да не допускат конфликт на интереси. Въз основа на тези декларации се провеждат събеседвания по етични въпроси, чиято цел е да предотврати възникването на евентуален конфликт на интереси, както и да прикани магистрата да прекрати такъв конфликт, ако това е приложимо. Освен това, при събеседването на магистрата може да бъде напомнено какво е значението на спазването на етичните правила, установени по закон и подробно, очертани в Сборник на етичните (деонтологични) задължения на магистратите, приет от френския съдебен съвет. Удачно би било да се помисли за законодателна промяна в такава насока и в българския ЗСВ.

Въпреки системните и административни различия, които са налице при съпоставянето на ИВСС и съдебните инспекторати в няколко държави-членки на СЕ, с чиято дейност се запознаха българските експерти, изложените вече добри практики безспорно имат за цел да допринесат за укрепването на съдебната власт, чиято дейност да е справедлива и прозрачна, да се ръководи от високи етични принципи и стандарти и в която да работят магистрати, които носят отговорност пред обществото за своето поведение. Така, стъпвайки на посочените днес примери за добри практики, можем да преминем към

## **ЧАСТ ВТОРА**

### **ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА НОРМАТИВНИ И ОРГАНИЗАЦИОННИ ПРОМЕНИ**

Тази част от доклада акцентира върху възможността да се обосноват нормативни промени – на законово или подзаконово ниво, а така също и предложения за подобряване на организацията в дейността на Инспектората.

**Предложенията могат да бъдат условно систематизирани в следните групи:**

- **Предложения относно проверките за интегритет** (почтеност, независимост, конфликт на интереси и

накърняване на престижа на съдебната власт) и предложения, свързани с дисциплинарните нарушения въобще;

- Създаване на система за деонтологична превенция;
- Предложения във връзка с декларациите за имущество и интереси;
- Предложения, свързани със статута на Инспектората и на инспекторите в системата на съдебната власт.

**1. Първата група предложения касаят проверките за интегритет (почтеност, независимост, конфликт на интереси и накърняване на престижа на съдебната власт, които са уредени в глава девета, раздел I „б“ от ЗСВ) и дисциплинарните нарушения.**

Тази тема е основната за проекта, чиито постижения обсъждаме днес. Но тя е неразривно свързана и с промените, касаещи дисциплинарната отговорност на магистратите като цяло, когато такава се носи за неизпълнение на служебните задължения на съдиите, прокурорите и следователите. Затова тези предложения са обособени – условно казано – в една група и следва да бъдат обсъждани едновременно и занапред.

Основното, което може да се промени в българското законодателство, е **конкретно да се изброят**



**стандартизирани (типизирани) нарушения, които могат да доведат до дисциплинарна отговорност. Това означава да се направи общ списък от всички релевантни дисциплинарни нарушения:**

**- тези, които се отнасят до пряката служебна дейност, свързана с разглеждане на делата (сега посочени в чл. 307, ал. 3, т. 1, т. 2 и т. 4 от ЗСВ) и**

**- тези, които са свързани с нарушения на независимостта и водещи до конфликт на интереси и накърняване престижа на съдебната власт (чл. 175к от ЗСВ).**

В тази връзка следва:

**- да се прецизират и доразвият предвидените в чл. 307, ал. 3, т. 3 и 4 от ЗСВ дисциплинарни нарушения.**

**- да се посочи кои конкретни нарушения на КЕПБМ следва да се квалифицират като дисциплинарни нарушения, като могат да се обособят в самостоятелна точка, т.е. като отделно нарушение;**

**- да се помисли и за евентуално отпадане на „почтеността“ от групата дисциплинарни нарушения по глава девета, раздел I „б“ от ЗСВ, предвид обстоятелството, че състава му се припокрива до известна степен със състав на престъпление от НК или поне да се прецизира дефиницията за почтеност. Последната е неточна, тъй като почтеността е**

обобщаващо понятие и е по-скоро присъщо качество, което се свързва с множество проявни форми на поведение далеч по-многобройни от описаните в правната норма на чл. 175к, ал. 2 ЗСВ.

- се предвиди, че **неизпълнението на задължението на административните ръководители на органите на съдебна власт да оказват съдействие във връзка с изпълнение на правомощията на ИВСС, е дисциплинарно нарушение.** Въвеждането на такъв текст – по подобие на съществуващата в Испания уредба - ще има силно дисциплиниращ и превантивен ефект по отношение както на административните ръководители, така и на съдиите, прокурорите и следователите.

Тези идеи заслужават да бъдат подложени на внимателно обсъждане, като техните предимства са следните:

Прецизната класификация на укоримите действия в чл. 307, ал. 3 от ЗСВ ще има превантивен ефект - магистратите ще знаят какво точно поведение ще бъде санкционирано и с какво наказание.

По-нататък, точната квалификация на деянията ще даде яснота какви доказателства да се събират и до голяма степен ще улесни и подобри дейността на Инспектората при извършване на проверките. От съществено значение би било

създаването на разпоредба, която да предвиди, че извършените от ИВСС действия и събраните доказателства запазват процесуалната си стойност и пред дисциплинарния наказващ орган.

Накрая, ще се създадат по-добри условия за реализиране на правото на защита за съответния съдия, прокурор или следовател.

**Конкретните промени могат да обхванат и чл. 175к от ЗСВ чрез подобряване на текста, като се прецизират съставите на предвидените нарушения. Също така, добре би било да се уточни кои основания налагат образуването на проверки по реда на глава девета, раздел I „б“ от ЗСВ и в кои хипотези полученият сигнал следва да бъде препратен по компетентност – например, на комисията по професионална етика към съответния орган на съдебна власт.**

## **2. Предложения за създаване на система за деонтологична превенция**

Тази група предложения по същество са пряк и непосредствен резултат от изпълнението на проекта и предприемането на мерки за тяхното изпълнение безспорно много би допринесло за предотвратяване на конфликт на интереси, както и на прояви на непочтеност и на действия, накърняващи престижа на съдебната власт. Въпреки че в ЗСВ има известна уредба, която може да се приеме за свързана с

деонтологичната превенция, а именно предвидените етични комисии към колегиите на ВСС и към всеки отделен орган на съдебната власт (чл. 37, ал. 9 и чл. 39б), тя е недостатъчна. Реализацията на превантивния подход обаче не може да се реализира единствено от Инспектората, доколкото неговите функции според Конституцията са контролно-установителни. Предложенията са следните:

**- да се предвиди в ЗСВ с допълнение на чл. 37, ал. 9 възможност съдиите, прокурорите и следователите да поставят пред етичните комисии към съответната колегия на ВСС въпроси от етично естество, които ги вълнуват, с цел деонтологична превенция. Допълнително ще следва да се разработят правила, по които етичните комисии ще осъществяват дейността по разглеждане на поставените въпроси, като при необходимост се създаде възможност за провеждане на съвместни срещи между инспектори от ИВСС, членове на ВСС и на тези комисии за разглеждане на конкретни проблеми;**

**- да се регламентира чрез допълнение на Правилника за организацията на дейността на ИВСС и за дейността на администрацията и на експертите задължението за публикуване на електронната страница на ИВСС в резюмиран вид на анонимизирани случаи на констатирани от страна на ИВСС нарушения по чл. 175к**

**ЗСВ**, като публикуването да се осъществява след влизането в сила на съответните съдебни актове за наложени дисциплинарни наказания; тези резюмета могат да бъдат предвидени като част от издавания от Инспектората бюлетин за резултатите от извършените проверки;

- да бъдат организирани обучения на административните ръководители на органите на съдебната власт, съдиите, прокурорите и следователите, както и за младши съдии, младши прокурори и младши следователи във връзка с интегритета и с деонтологичната превенция (да се включат такива теми в програмата на НИП, в това число при задължително първоначално и задължително въвеждащо обучение).

### **3. Следващата група предложения касаят уредбата на декларациите за имущество и интереси**

С измененията в Конституцията от 2015 г. на Инспектората се възложи да извършва проверки на подаваните от съдии, прокурори и следователи имуществени декларации. Задължението да се декларират имущество и интереси беше предвидено като израз на принципа на пропорционалност на мерките по укрепване на съдебната система и преди всичко - укрепване на общественото доверие в нея. Същността и формите на тази пропорционалност е в

прерогативите на българския законодател, което беше направено с промените в ЗСВ от 2016 г.

Опитът, който натрупа Инспекторатът в годините след промяната на Конституцията и ЗСВ и посочените европейски практики са в основата на промените, които могат да бъдат предприети в устройствения ЗСВ:

- **Да се редуцира броят на декларациите, които следва да се подават, като се регламентира задължение за подаване на встъпителна декларация (след възникване на качеството, което е основание за деклариране), финална декларация (след отпадане на качеството, което е основание за деклариране) и декларация при промяна на декларираните обстоятелства.** Във Франция например в срок до два месеца от датата на встъпване в длъжност магистратите трябва да подадат изчерпателна, коректна и несъдържаща неверни твърдения декларация относно своите интереси (подлежащите на деклариране интереси могат да бъдат имуществени и морални). Наред с тези встъпителни декларации, след всяко назначение на нова длъжност магистратите подават нова декларация, дори ако продължават да правораздават в същия съд. Всяка съществена промяна в интересите следва да бъде декларирана в рамките на два месеца от настъпването ѝ чрез подаване на допълваща декларация. При напускане на

съдебната система френските магистрати подават финални декларации.

- **Да се отмени изискването за публикуване на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите**, както е във Франция, където те не се публикуват, а напротив – публикуването или оповестяването по какъвто и да е начин на цялата или на част от съдържащата се в декларацията информация е криминализирано. Това няма да доведе до отпадане на задължението за магистратите да подават декларации, нито за ИВСС – да извърши проверка на достоверността на декларираните обстоятелства. Ще се запази и принципното положение в случаите, когато има подаден сигнал срещу съдия, прокурор или следовател, да се извършват „допълнителни“ проверки (които са по-подробни от основните).

Организационното укрепване на дейността на ИВСС във връзка с извършваните проверки на имуществените декларации може да се осъществи посредством **внедряване на софтуер за събиране на необходимата информация** по подобие на Хърватия. Стъпки за въвеждането на такъв софтуерен продукт ИВСС вече е направил.

#### **4. Предложения, свързани със статута на Инспектората и на инспекторите в системата на съдебната власт.**

Те са с много голямо значение, предвид мястото на органа в съдебната система, отредено му от Конституцията на Република България.

Макар българският Инспекторат да е структуриран „към” ВСС, той е напълно самостоятелен и независим орган, който има широко установени в основния закон на държавата функции и изрично предвидени правомощия. Тези функции и правомощия са доразвити в Закона за съдебната власт.

Конституцията предвижда **главният инспектор и инспекторите да се избират с мнозинство 2/3 от народните представители**, като дава възможност в ЗСВ да се регламентират условията и редът за провеждане на избора. Но в ЗСВ не е предвидено кои органи могат да предлагат на народните представители кандидатурите за инспектори. Ето защо, след запознаването с уредбата в други европейски държави в тази връзка, е уместно в ЗСВ да се предвиди, **че на народните представители кандидатури за инспектори могат да предлагат:**

- **Пленумът на ВКС, Пленумът на ВАС и главният прокурор** (след проведено общо събрание на прокурорите и на следователите);



**- съсловните организации на съдиите, на прокурорите и на следователите.**

Желателно би било да се гласува за кандидатури с 1/3 по-голяма численост, за да може в рамките на състезателната процедура Народното събрание да избира измежду номинираните кандидати. Вариант би било и предлагането на точен брой кандидати – толкова, колкото ще се избират, но с възможност общите събрания на съдиите и на прокурорите да формират резервна листа, като в случай че НС не одобри някои кандидати, да се предложи веднага кандидат от тази листа.

Кандидатурите следва да бъдат представяни на вниманието на народните представители, като по този начин се запази тяхното право на преценка.

Така очертаната идея за законови промени, разбира се, подлежи на задълбочен и широк дебат в правната общност, като се вземе предвид следното:

На първо място, ще се избегне опасността инспекторите да попаднат под силно политическо влияние.

Второ, ще се осигури по-добро и качествено професионално представителство, като се предвиди в Инспектората да влязат професионалисти, чиито качества и авторитет са признати чрез гласуване от техните колеги. По този начин ще се отговори на често даваните препоръки от

различни международни институции да се засили участието на действащи съдии, прокурори и следователи в ръководните кадрови и контролни органи на съдебната власт, като се даде възможност те да бъдат предложени от колегите си.

Не е без значение и обстоятелството, че така ще се облекчат задълженията на народните представители, като отпадне необходимостта те да събират информация за всеки от кандидатите и да правят преценки за техните професионални качества, които често са им непознати.

На следващо място, макар да няма пряка връзка с Проекта, би могло да се разгледа още едно предложение, което е важно за подобряване и укрепване на Инспектората в България. Става дума за несъответна уредба на бюджета на Инспектората в ЗСВ в сравнение с конституционната регламентация.

Съгласно чл. 132а, ал. 5 от Конституцията изискването за самостоятелен бюджет е предвидено на конституционно ниво. Текстът казва, че независимият бюджет на Инспектората се приема от НС в рамките на бюджета на съдебната власт. Тази конституционна разпоредба не се интерпретира правилно в ЗСВ. Изричното конституционно положение за самостоятелен бюджет на Инспектората не означава само това, че той трябва да се намира на отделен

ред в рамките на бюджета на съдебната власт. На отделен ред в този бюджет се намират бюджетите и на други органи от съдебната система, например на Националния институт на правосъдието, за които няма конституционно изискване за самостоятелен бюджет. Конституционният законодател с акцента върху понятието „самостоятелен“ относно бюджета на ИВСС казва нещо друго, а именно, че **Инспекторатът има право не само да представи проект за бюджет, но и да може да го защитава във всички етапи от процедурата по приемането на бюджета на съдебната власт като съставна част от държавния бюджет.** На практика това означава, че:

1. Инспекторатът обсъжда предложения от министъра на правосъдието проект за бюджет на съдебната власт относно предвижданията, които се отнасят до него.

2. Наред с проекта на министъра Инспекторатът може да внесе във ВСС свой проект за бюджет.

3. ВСС обсъжда проекта на Инспектората, но не може да намали параметрите му без негово съгласие. Той може да предложи своя алтернатива пред НС без да анулира предложението на инспектората.

4. Главния съдебен инспектор заедно с представителя на ВСС и председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор участва в заседанията на постоянните комисии на Народното събрание и защитава своя проект за бюджет.

Това има предвид чл. 132а от Конституцията. Разпоредбата има за цел да защити бюджета на Инспектората включително от редукция от ВСС, с което хипотетично би могло да се затрудни и ограничи дейността му. Това следва от систематичното тълкуване на чл. 117 и чл. 132а от Конституцията. **Понастоящем в ЗСВ е предвидено участие на Инспектората само в първия етап от формиране на бюджета.** За да се изпълнят конституционните изисквания ЗСВ трябва да се промени в смисъла, който е посочен по-горе. Съответни промени трябва да се направят и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

В съответствие с конституционната уредба относно самостоятелния характер на бюджета на ИВСС е необходимо да бъдат предприети съответните промени на законово ниво, а именно – в устройствения Закон за публичните финанси и в ЗСВ.

С оглед на обстоятелството, че самостоятелният бюджет дава независимост и на главния инспектор при осъществяване на общото организационно и методическо ръководство на органа, би било удачно да се допълни чл. 60 от ЗСВ със съответна нова алинея, която да предвиди, че главният инспектор самостоятелно управлява бюджета на ИВСС.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

В заключение дейността по проекта, осъществен с финансовото и експертно съдействие на Службата за подпомагане на структурната реформа на Европейската комисия, може да бъде оценена като такава с много висока ефективност. Споделеният опит и добрите практики във връзка с проверките за интегритет и за дисциплинарните производства, извършвани в държави-членки на Европейския съюз и на Съвета на Европа, имат голямо значение за дейността на ИВСС и биха довели до видими и реални резултати, включително чрез реализирането на законодателни промени в близко бъдеще. Надяваме се, че те ще имат реално и положително отражение върху цялата съдебна система, особено по отношение на деонтологичната превенция, касаеща интегритета на магистратите.