

АНАЛИЗ

на добрите и лошите практики по отношение на спазването на етичните правила в съответствие с относимите европейски и международни стандарти във връзка с проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет по глава девета, раздели Ia и Ib от Закона за съдебната власт за 2024 г.

I. ВЪВЕДЕНИЕ

1. Предмет на анализа

Анализът има за предмет изследването на добрите и лошите практики по отношение на спазването на етичните правила в съответствие с относимите европейски и международни стандарти във връзка с проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) по глава девета, раздел Ia от Закона за съдебната власт (ЗСВ) „Проверка на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите“ и раздел Ib „Проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите“.

Анализът се основава на преглед на:

- относими европейски и международни стандарти във връзка с етичното поведение на съдиите, прокурорите и следователите;
- относими документи на органи и институции, водещи международни организации, агенции, неправителствени организации и инициативи с цел установяване на основните елементи, които съставляват европейски и международни стандарти в областта на декларирането на имущество и интереси от съдиите, прокурорите и следователите;
- добри практики на други държави в областта на декларирането на имущество и интереси от съдиите, прокурорите и следователите, и в областта на проверките за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите;
- нормативната уредба на проверките на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите в Република България, и на проверките за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите;
- правомощията на ИВСС по глава девета, раздели Ia и Ib ЗСВ;

- статистическите данни за извършените през 2024 г. проверки на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите и резултатите от тях, и за образуванияте през 2024 г. административнонаказателни производства за нарушения по чл. 408а и чл. 408б ЗСВ, както и за извършените проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите и резултатите от тях;

- трудностите и предизвикателствата пред проверяващите екипи от звената за проверки по глава девета, раздели Ia и Ib ЗСВ в ИВСС при извършване на проверките.

2. Период на анализа

Анализът обхваща периода от 01.01.2024 г. до 31.12.2024 г.

3. Цел на анализа

Целта на анализа е да се изведат добрите и лошите практики по отношение на спазването на етичните правила за поведение от съдиите, прокурорите и следователите, включително във връзка с декларирането и проверката на имуществото и интересите им по реда на глава девета, раздели Ia и Ib ЗСВ, в съответствие с относимите европейски и международни стандарти, в изпълнение на правомощието на ИВСС по чл. 54, ал. 1, т. 19 от ЗСВ (обн. ДВ, бр. 84 от 2023 г.).

Настоящият анализ има за цел да подпомогне изпълнението и да осигури устойчивост на първия индикатор по възложената на ИВСС мярка „Укрепване ролята на Инспектората към Висшия съдебен съвет за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт (Q4/2022)“. Тази мярка е част от Реформа 2: „Противодействие на корупцията“ в рамките на Националния план за възстановяване и устойчивост на Република България за 2022 г. (НПВУ).

Идентифицираните добри и лоши практики ще служат като ориентир за съдиите, прокурорите и следователите относно това кои действия или бездействия съответстват на изискванията за етично поведение на магистратите, предвидени в Закона за съдебната власт, Кодекса за етично поведение на българските съдии и Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи. По този начин ще бъде ясно разграничено кое поведение се определя като „добра практика“ и кое – като „лоша практика“. Наред с това, анализът ще даде възможност за извеждане на утвърдените европейски и международни стандарти и ще подпомогне преценката относно необходимостта от актуализиране на етичните насоки за поведение на съдиите, прокурорите и следователите в съответствие с тези стандарти.

4. Източници

За целите на този анализ са използвани следните източници на информация:

- Принципи от Бангалор за поведение на съдиите (изготвени от председатели на върховни съдилища от цял свят през 2001 г. в Бангалор – Индия и утвърдени през 2002 г. в Хага);

- „Основни принципи на независимостта на съдебната власт“, въведени с резолюции на Общото събрание на ООН № 40/32 от 29.11.1985 г. и № 40/146 от 13.12.1985 г. (т.нар. „Декларации от Сингхуи”);

- Европейската харта за статута на съдиите, приета от Съвета на Европа (1998 г.);

- „Коментар на принципите от Бангалор за съдебно поведение“ Служба на ООН по наркотиците и престъпността (2007 г.);

- Магна Харта на съдиите, приета от Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) (2010 г.);

- Глобален кодекс на съдийската етика БОЛОНЯ - МИЛАНО (Bologna and Milan Global Code of Judicial Ethics) (2015 г.);

- Становище № 26 (1 декември 2023 г.) на КСЕС относно използването на помощни технологии в съдебната система;

- Становище № 27 (6 декември 2024 г.) на КСЕС относно дисциплинарната отговорност на съдиите;

- Становище № 19 (29 октомври 2024 г.) на КСЕП, отнасящо се до управлението на прокуратурите и гарантирането на тяхната независимост и безпристрастност;

- Тематично проучване на КСЕС относно многообразието и приобщаването в съдебната система (6 декември 2024 г.);

- Съвместни становища на Венецианската комисия и Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ (март 2024 г.), отнасящи се до проекта на Кодекс за етично поведение на българските прокурори и следователи и Кодекса за етично поведение на българските;

- Становище на Венецианска комисия (декември 2024 г.), относно проектозакона за Съдебната академия и измененията в Закона за съдиите и Закона за прокуратурата в Сърбия;

- Становище на Венецианската комисия (6 – 7 декември 2024 г.) относно проекта за конституционни изменения в Армения, засягащи Висшия съдебен съвет и статута на съдиите и прокурорите;

- Доклад на Европейската комисия относно върховенството на закона (24 юли 2024 г.);

- Доклад на Европейската комисия относно върховенството на закона (8 юли 2025 г.);

- Информационното табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г. (11 юни 2024 г.);

- Доклад „Независимост, отчетност и качество на съдебната власт 2023/2024“ на Европейската мрежа на съдебните съвети (14 юни 2024 г.), съдържащ годишен преглед на състоянието на съдебните системи в Европа;
- Доклади на GRECO (Групата държави срещу корупцията към Съвета на Европа) от четвъртия кръг на оценка, отнасящи се до превенцията на корупцията по отношение на депутати, съдии и прокурори (2024 г.);
- Доклад „Прогноза за борба с корупцията и почтеност 2024 г. на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) (март 2024 г.);
- Първи доклад на Консултативния съвет по изкуствен интелект (AIAB) към Европейската комисия за ефективност на правосъдието (CEREJ) (2024);
- Заключение на Съвета на Европейския съюз относно използването на ИИ в областта на правосъдието (2024 г.);
- Декларация на Европейска мрежа на съдебните съвети (14 юни 2024 г.);
- Европейска стратегия за електронно правосъдие (e-Justice) (2024 – 2028 г.);
- Стратегия на Европейска мрежа на съдебните съвети (EMCC) за 2022 – 2025 г.;
- Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021 – 2027 г.);
- Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г.;
- Документи по проект: „Подкрепа за повишаване на капацитета на Инспектората към Висшия съдебен съвет на Република България“, реализиран с активното сътрудничество на Съвета на Европа и финансиран със средства от Европейския съюз;
- Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите относно Доклада за върховенството на закона за 2024 г.;
- Доклади на Европейската комисия за върховенството на закона за 2025 г. за Латвия и Литва;
- Доклад на GRECO за изпълнение на петия кръг на оценка за Литва, публикуван на 14.05.2024 г.;
- Технически доклад от семинара за системите за деклариране на активи на Мрежата на ЕС срещу корупцията, проведен на 25.06.2024 г.;
- Доклад „Перспективи за борба с корупцията и за почтеността за 2024 г. – Бележки за Литва“ на ОИСР (март 2024 г.);
- Доклад на ОИСР „Борба с корупцията на високо ниво в Източна Европа“ (септември 2024 г.);
- Доклад на ОИСР „Перспективи за борба с корупцията и за почтеността за 2024 г. – Бележки за Латвия“;

- Доклад на ОИСР „Перспективи за борба с корупцията и за почтеността за 2024 г. – Бележки за Литва“;
- Индекс за възприятие на корупцията за 2024 г. на "Трансперънси интернешънъл", публикуван през февруари 2025 г.;
- Конституция на Република България;
- Закон за съдебната власт;
- Кодекс за етично поведение на българските съдии, изменен и допълнен с решение на СК на ВСС от 10.12.2024 г., одобрен с решение на Пленума на ВСС от 12.12.2024 г.;
- Кодекс за етично поведение на българските прокурори и следователи, изменен и допълнен с решение на ПК на ВСС от 04.12.2024 г., одобрен с решение на Пленума на ВСС от 12.12.2024 г.;
- Правилник за организацията на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет и за дейността на администрацията и на експертите;
- Вътрешни правила за извършване на проверки на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите от екипи на Инспектората към Висшия съдебен съвет (приети с Решение от 29.07.2020 г. на ИВСС, изменени с Решение от 08.12.2025 г.);
- Вътрешни правила за извършване на проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, от екипи на Инспектората към Висшия съдебен съвет (приети с Решение от 12.10.2020 г. на ИВСС, допълнени с решение по Протокол № 11/11.07.2022 г., в сила от 11.07.2022 г.);
- Доклад за дейността на ИВСС за 2024 г.

II. ОТНОСИМИ ЕВРОПЕЙСКИ И МЕЖДУНАРОДНИ СТАНДАРТИ. КОДЕКС ЗА ЕТИЧНО ПОВЕДЕНИЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ СЪДИИ. КОДЕКС ЗА ЕТИЧНО ПОВЕДЕНИЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ПРОКУРОРИ И СЛЕДОВАТЕЛИ

1. Отноsimи европейски и международни стандарти във връзка с етичното поведение на съдиите, прокурорите и следователите

Поведението на съдиите, прокурорите и следователите е ключов елемент за гарантиране на върховенството на закона и доверието на обществото в съдебната система. Техните действия и решения не само определят съдбата на отделните граждани, но и изграждат цялостния облик на правосъдието. Поради това магистратите следва да проявяват поведение, съответно на най-високите изисквания за морал, нравственост и спазване на етичните стандарти. Всяко отклонение от тях може да подкопае легитимността на съдебната власт и да създаде усещане за произвол или неравенство пред закона.

В условията на съвременни предизвикателства – дигитализация, използване на изкуствен интелект, трансгранични дела и засилено обществено внимание – поведението на магистратите придобива още по-голямо значение. То трябва да бъде съобразено не само с националните правни норми, но и с европейските стандарти за защита на основните права, прозрачност и отчетност.

Международните и европейски стандарти са фундаментална основа на съвременните принципи за професионално поведение, независимост и отчетност на магистратите, като гарантират справедливост, прозрачност и устойчивост на съдебните институции. Те служат като ориентир за устойчиво и отговорно функциониране на съдебните институции в съответствие с принципите на върховенството на правото. В рамките на този анализ се потвърждава, че ефективното прилагане на тези стандарти е не само въпрос на правна съвместимост, но и на демократична зрялост и институционална почтеност.

Съществуват множество източници на утвърдени европейски и международни стандарти за поведение на магистратите, за тяхната професионална етика и за основните принципи, на които следва да се подчинява поведението им.

Основополагащите документи, очертаващи европейските и международните стандарти за съдебна етика и независимост, включват: „Основни принципи за независимостта на съдебната власт“ (ООН, 1985 г.), Европейската харта за статута на съдиите (Съвет на Европа, 1998 г.), „Бангалорските принципи“ (приети от председатели на върховни съдилища през 2001 г. в Бангалор и утвърдени през 2002 г. в Хага), „Магна Харта на съдиите“ (Консултативен съвет на европейските съдии, 2010 г.) и Глобален кодекс на съдийската етика (Болоня – Милано, 2015 г.). Тези документи, наред с други, са подробно описани в Анализа на добрите и лошите практики по отношение на спазването на етичните правила в съответствие с относимите европейски и международни стандарти във връзка с проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет по глава девета, раздели Ia и Ib от Закона за съдебната власт за 2023 г.

Етичните стандарти и правилата за професионално поведение на магистратите намират своето допълнително развитие в следните документи:

- Становище № 27 (6 декември 2024 г.) на КСЕС относно дисциплинарната отговорност на съдиите, в което се разглежда как дисциплинарни процедури трябва да бъдат организирани така, че да не подкопават независимостта на съдебната власт, а да гарантират отчетност, прозрачност и справедливост. Становището очертава рамка, в която съдиите могат да бъдат държани отговорни за нарушения, без това да се превръща в инструмент за политически или административен натиск. КСЕС подчертава, че дисциплинарната отговорност на съдиите е неразривно свързана с принципа на независимостта и при реализирането ѝ трябва да има: ясни, предвидими и достъпни правила, като основанията за дисциплинарна отговорност следва да са точно дефинирани в закона и да се основават на

обективни критерии, за да се избегне произвол; гаранции за справедлив процес – право на защита, изслушване и на обжалване пред независим орган за дисциплинарен контрол; санкции, които са пропорционални на нарушението и да не водят до прекомерно ограничаване на професионалната дейност. Препоръчва се дисциплинарните дела да се разглеждат от независим съдебен орган, а не от изпълнителната власт или политически контролирани структури. Документът поставя акцент върху необходимостта от ясно разграничаване между различните форми на отговорност, като дисциплинарната следва да е насочена към нарушения, свързани с професионалната етика и задължения, докато гражданската и наказателната трябва да се прилагат само в случаи на изключителни и доказуеми злоупотреби. В становището се осъждат практики, при които дисциплинарни процедури се използват за наказване на съдии за изразени мнения, участие в професионални организации или критика към властта. В заключение КСЕС призовава държавите членки при разглеждането на дисциплинарните дела срещу съдии да гарантират институционална независимост на компетентните органи, да избягват всякакъв политически или административен натиск върху съдиите чрез дисциплинарни механизми, да осигурят прозрачност на процедурите и достъп до информация за тях, и да насърчават международния обмен на добри практики, чрез публикуване на анонимизирани решения, които изграждат предвидима дисциплинарна практика и провеждането на системни обучения по професионална етика и дисциплинарни стандарти.

- Становище № 19 (29 октомври 2024 г.) на КСЕП относно управлението на прокуратурите с оглед гарантиране на тяхната независимост и безпристрастност, в което е обсъдено как структурата, ресурсите, назначенията и вътрешните механизми на прокуратурата влияят върху способността ѝ да действа автономно и обективно. Една от основните теми е свързана с ролята на главните прокурори и ръководителите на прокуратури, които следва да бъдат назначавани въз основа на прозрачни, основани на заслуги и защитени от политическо влияние процедури, и освобождавани предсрочно само при ясно разписани в закона основания. Подчертава се нуждата от модерни методи на управление на прокуратурите, технологична осигуреност, участие при формиране на бюджетите им и автономия при разпределението на средствата. КСЕП препоръчва: управлението на прокуратурите да съчетава автономия и отчетност; да се въведат механизми за вътрешен контрол, които да предотвратяват злоупотреби; държавите членки да осигурят достатъчно ресурси (финансови, човешки, технически), за да може прокуратурата да изпълнява функциите си, тъй като липсата им може да се превърне в скрита форма на натиск върху независимостта.

- Тематично проучване на КСЕС (6 декември 2024 г.) относно многообразието и приобщаването в съдебната система, което разглежда как различните гледни точки, опит и социални характеристики на съдиите могат да укрепят независимостта на правосъдието и да повишат общественото

доверие. Със становището се насърчава многообразието сред съдиите и съдебния персонал (по пол, етнос, религия, език, социален произход, увреждания, сексуална ориентация и други характеристики), при гарантиране на приобщаваща среда, която зачита различията и осигурява равен достъп до съдебната професия. Според КСЕС липсата на такова многообразие може да доведе до усещане за отчуждение сред определени групи от населението, а наличието му - до повишаване легитимността на институциите и на общественото доверие в тях. Приема още, че съдиите, които проявяват разбиране към различни културни среди, вземат по-информирани и справедливи решения. Подчертава необходимостта от систематично обучение по теми като антидискриминация, културна чувствителност и равенство. В тази връзка препоръчва: при подбора на съдии да се премахнат структурните бариери пред кандидатите от малцинствени групи; да се осигурят механизми за подкрепа и защита срещу дискриминация; да се събират данни за състава на съдебната система и да се публикуват редовни доклади за напредъка; съдебните институции да приемат политики за многообразие и приобщаване като част от стратегическото си развитие.

- Становище на Венецианската комисия (6 – 7 декември 2024 г.) относно проекта за конституционни изменения в Армения, засягащи Висшия съдебен съвет и статута на съдиите и прокурорите. Основните теми, които Комисията разглежда са свързани с функционирането на Висшия съдебен съвет, назначенията, повишенията и дисциплинарната отговорност на съдиите и прокурорите, както и независимостта и отчетността на прокуратурата. Комисията приветства усилията на Армения за подобряване на системата за оценка на съдиите. Препоръчва да се въведат ясни критерии за оценка, с цел избягване на субективност и използване на оценката като инструмент за натиск, както и да се предвиди възможност за обжалване на резултатите от оценяването за назначенията на съдиите. Отбелязва необходимостта от укрепване на независимостта на съдебната власт, с оглед политическото влияние върху назначенията, липсата на ясни критерии за дисциплинарна отговорност и на съдебен контрол върху дисциплинарите процедури срещу магистрати.

- Съвместно становище на Венецианската комисия и Генералната дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ (15 – 16 март 2024 г.) относно проект за изменение на Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи, в което се дава оценка дали проектът съответства на европейските стандарти за независимост, безпристрастност и отчетност на прокурорите и следователите. Като положителни елементи в документа са отбелязани признаване значението на етичните стандарти за укрепване на доверието в прокуратурата, включването на основните етични принципи и опитът за създаване на единна рамка за поведение на прокурорите и следователите. Констатирано е обаче, че някои разпоредби са твърде общи и могат да доведат до различни тълкувания. Подчертано е, че този кодекс не трябва да се използва като инструмент за дисциплинарни наказания без ясни

гаранции и е необходимо да се гарантира, че няма да бъде използван за оказване на натиск или политическо влияние върху прокурори и следователи. Препоръчано е въвеждането на ясни процедури за прилагане, които да предотвратяват произвол и осигуряването на широко участие на професионалната общност при изготвянето и прилагането на Кодекса.

- Съвместно становище на Венецианската комисия и Генералната дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ (15 – 16 март 2024 г.) относно проект за изменение на Кодекса за етично поведение на българските съдии, в който, подобно на предходно посочения кодекс, е дадена положителна оценка за приемането му, но е подчертано, че той трябва да остане насочен към ценности и стандарти, а не да се използва като дисциплинарен инструмент и са дадени насоки в тази връзка. Подчертана е необходимостта от постоянна актуализация на етичните правила, които следва да отразяват промените в обществените очаквания.

- Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., според което се наблюдава подобрение в общественото възприятие за независимостта на съдебната власт в редица държави-членки. Според изнесените данни България показва частичен напредък по ключови показатели, но остава предизвикателството да се гарантира ефективна, независима и достъпна съдебна система, особено в контекста на борбата с корупцията и общественото доверие. Отбелязва се добро ниво на участие в обученията на магистрати, включително по теми като права на човека и цифровизация.

- Доклад „Независимост, отчетност и качество на съдебната власт 2023/2024“ на Европейската мрежа на съдебните съвети (14 юни 2024 г.), в който се анализира състоянието на съдебната власт в Европа и се дават конкретни препоръки за укрепване на независимостта и отчетността на съдебните съвети. Един от акцентите в доклада е независимостта на съдебните съвети, като в тази връзка е отбелязано, че в някои държави членки се наблюдава засилено влияние на изпълнителната власт, респ. политическо влияние върху съдебните съвети и назначенията на съдии. Поради това ЕМСС призовава за ясно разграничение между съдебната и политическата власт, особено при дисциплинарните производства срещу съдии и кадровите решения. Като примери за добри практики са посочени страни, които гарантират избор на членове от съдийската общност, демонстриращ по-висока устойчивост на външен натиск. Докладът подчертава нуждата от публичен достъп до решенията на съдебните съвети, включително мотивите за назначения и дисциплинарни мерки, и препоръчва въвеждане на механизми за оценка на дейността на съдебните съвети от страна на магистратите и обществото. ЕМСС насърчава постоянна квалификация на членовете на съдебните съвети, включително по теми като етика, управление и комуникация. Като положителен пример се посочва структурното разделение на Висшия съдебен съвет в България на две колегии (съдийска и прокурорска), но се идентифицира липса на прозрачност при назначенията и дисциплинарните производства.

- Доклад „Прогноза за борба с корупцията и почтеност 2024 г.“ на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (март 2024 г.), който очертава глобалните тенденции в борбата с корупцията и укрепването на почтеността в публичния сектор. Той подчертава нуждата от устойчиви рамки за почтеност, които да отговарят на новите рискове, свързани с геополитически напрежения, дигитализация и климатични предизвикателства. Съдебните системи са разглеждани като ключов елемент за гарантиране на публичната почтеност и ефективна борба с корупцията, поради което отстояването на независимостта е поставена на първо място. Като основни предизвикателства за това се посочват политически натиск върху съдебните съвети и назначенията на съдии в някои страни, липса на прозрачност при дисциплинарни процедури и кадровите назначения. Препоръчва се засилване на институционалната независимост на съдебната власт, въвеждането на етични кодекси и механизми за отчетност и подобряване на достъпа до правосъдие, включително чрез цифровизация и прозрачност.

- Доклади на GRECO (2024 г.) от четвъртия кръг на оценка на изпълнението на препоръките, които се отнасят до превенция на корупцията по отношение на депутати, съдии и прокурори, и идентифицират оставащи слабости. Основните теми, разглеждани в докладите са свързани с етичните принципи и кодекси на поведение, конфликт на интереси и неговото регулиране, деклариране на имущество, доходи и интереси, прозрачност на дисциплинарните процедури и обществен достъп до информация, и отчетност. Тези доклади служат като ориентир за националните власти при реформи в законодателството и институциите. За България основните теми включват прозрачност, етика, конфликт на интереси и отчетност. Препоръките са свързани със засилване на прозрачността при законодателния процес, въвеждане на ефективни етични кодекси за депутати, съдии и прокурори; подобряване на механизмите за предотвратяване, деклариране и контрол на конфликт на интереси; ясни правила за несъвместимост и странични дейности; прозрачност при дисциплинарни производства спрямо магистрати; засилване на етичната рамка и обучения. GRECO подчертава, че България е предприела стъпки към подобрене, но реформите са непълни и често формални. Необходима е по-дълбока ангажираност с принципите на прозрачност, отчетност и етика в публичната власт.

- Декларация на Европейската мрежа на съдебните съвети (14 юни 2024 г.) относно достъпа до правосъдие, която очертава ключови принципи и ангажименти за гарантиране на ефективен и равнопоставен достъп до правосъдие в държавите членки. Според декларацията съдебната система трябва да бъде ефективна, справедлива и разбираема за гражданите, а нейната независимост е предпоставка за реален достъп. Документът приема, че гражданите трябва да имат достъп до всички съдилища, включително в отдалечени или слабо обслужвани райони, и отправя призив за балансирано териториално разпределение на съдебните институции. Акцентира върху

цифровия достъп чрез насърчаване на електронно правосъдие, електронно подаване на документи, виртуални заседания и дигитален достъп до съдебни решения. Отбелязва още нуждата от цифрова грамотност и защита на данните, както и от разбираемост и прозрачност на съдебните процедури, които трябва да използват ясен и достъпен език. Разглежда уязвимите групи от граждани – хора с увреждания, мигранти и бежанци, жертви на насилие и апелира за адаптирани процедури и допълнителна подкрепа. Обръща внимание на значимата роля на съдебните съвети, които следва да гарантират независимостта на съдебната власт, спазването на етичните стандарти, да упражняват мониторинг на достъпа до правосъдие и да осъществяват обратна връзка с обществото.

- Първи доклад на Консултативния съвет по изкуствен интелект към Европейската комисия за ефективност на правосъдието (февруари 2024 г.), който анализира използването на изкуствен интелект в съдебните системи на Европа и предлага насоки за етично и ефективно внедряване. С доклада се дава оценка на текущото състояние на въвеждането на изкуствения интелект в съдебната система и се очертава рамка за етичното му използване, базирана на принципите на върховенството на правото, човешките права и демокрацията. Прави се анализ на рисковете и ползите от прилагането на изкуствения интелект (artificial intelligence, AI) и се обсъжда създаването на база данни за наличните технологии и практики. Докладът подчертава, че AI може да подобри ефективността и достъпността на правосъдието, но само ако се използва в съответствие с основните правни и етични принципи. Европейската комисия за ефективност на правосъдието подчертава, че е налице недостатъчна регулация и липсват стандарти за внедряването му, поради което призовава за балансиран подход, който да съчетава иновации със защита на правата и на независимостта на магистратите. Препоръчва разработване на етични насоки и стандарти за внедряване на AI в съдебната власт, провеждане на обучения за съдии и съдебни администратори относно възможностите и ограниченията, и създаване на механизми за мониторинг и оценка на AI.

- Заклучения на Съвета на ЕС относно използването на изкуствения интелект в областта на правосъдието (декември 2024 г.), в които се признава, че AI вече се използва в съдебните системи на някои държави членки, особено за управление на дела, анализ на съдебна практика и автоматизация на административни процеси. Основни принципи и препоръки са свързани с етично използване на AI – да бъде прозрачен, обясним и подлежащ на човешки контрол, а решенията, взети с негова помощ да не заменят съдебната преценка. Акцентира се, че използването му не трябва да влияе върху независимостта на съдебната власт. Подчертава се необходимостта от създаването на механизми за надзор и отчетност при използване на AI в съдебната практика, като се насърчава създаването на европейска платформа за обмен на опит, включително чрез Европейската комисия за ефективност на правосъдието и Европейската мрежа за съдебно обучение. Подкрепя се разработването на общи стандарти и насоки за внедряване на изкуствен

интелект в правосъдието и се отправя призив към държавите членки да инвестират в обучение на съдии, прокурори и съдебен персонал, за да разбират възможностите и ограниченията при използването му.

- Европейска стратегия за електронно правосъдие (2024 – 2028 г.), която се отнася до развитието на електронното правосъдие в Европейския съюз. Стратегията подчертава, че основната ѝ цел е съдебната система да се модернизира чрез дигитализация, трансгранична свързаност и интеграция на нови технологии, включително изкуствен интелект. Насочена е както към съдебните органи, така и към гражданите и бизнеса, за да се улесни достъпът до правосъдие. Стратегията очертава визията за дигитализация на съдебните системи, като същевременно поставя акцент върху защитата на основните права на гражданите, независимостта на магистратите и върховенството на закона.

- Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейската централна банка, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите – Информационно табло на ЕС в областта на правосъдието за 2024 г., което представя сравнителни данни за ефективността, качеството и независимостта на съдебните системи в държавите членки. Таблото има за цел да подпомогне държавите членки в подобряване на националните съдебни системи чрез обективни и сравними данни в подкрепа на върховенството на закона, икономическата стабилност и доверието в институциите. Основните критерии, които се проследват са продължителността на делата, натовареност, брой решени дела, достъпа до правосъдие, обученията на съдии, цифровизацията и утвърждаване на гаранции за независимост срещу политическо влияние. Таблото подчертава, че ключови за функционирането на ЕС са ефективни и независими съдебни системи, като България е призована да продължи реформите в областта на отчетността, цифровизацията и независимостта на съдебната власт.

- Стратегия на Европейска мрежа на съдебните съвети за 2022 – 2025 г. относно поддържането и запазването на върховенството на закона, подробно обсъдена в Анализа за 2023 г.

- Национална стратегия за превенция и противодействие на корупцията (2021 - 2027) на Република България, подробно обсъдена в Анализа за 2023 г.

2. Отноsimи европейски и международни стандарти във връзка с декларирането на имущество и интереси от съдиите, прокурорите и следователите

Ефективното и прозрачно деклариране на имущественото състояние на лицата, натоварени с упражняването на публична власт, е основополагащ елемент от политиката за добро управление и ключов инструмент за укрепване на общественото доверие в институциите. В контекста на европейската интеграция и международното сътрудничество, прилагането на стриктни и еднакви подходи в тази сфера би допринесло за

усъвършенстване на нормативната уредба и административните процедури в държавите членки на ЕС, осигурявайки по-голяма съгласуваност и ефективност в борбата с корупцията.

Международните и европейските стандарти в областта на декларирането на активи от лица, заемащи публични длъжности, представляват съвкупност от принципи, правила и препоръки, които са широко признати и приети като еталон за добри практики. Тези стандарти служат като основа за изграждане на национални системи, целящи гарантиране на почтеност, прозрачност и предотвратяване на корупция, конфликти на интереси и незаконно обогатяване. Според данни от „Трансперънси интернешънъл“, държави с високо ниво на съответствие с тези стандарти отбелязват до 30% по-ниско възприемане на корупция, което допринася за по-голяма ефективност в управлението и икономическа стабилност. Стандартите наблягат върху необходимостта от задължително, периодично и публично достъпно деклариране, съчетано с пропорционални мерки за защита на личните данни. Те интегрират модерни подходи, като цифрови платформи за мониторинг и рисково-базирани проверки, за да се осигури актуалност и обективност на информацията. Техническото им внедряване, комбинирано с институционални и културни промени, не само намалява рисковете от корупция, но и подобрява инвестиционния климат и общественото доверие. Стандартите се градят върху няколко основни принципа: прозрачност – осигуряване на достъп на обществото до информацията относно финансовото състояние и интересите на лица, заемащи публични длъжности, чрез което се създава механизъм за външен контрол; отчетност – задължение на лицата, заемащи публични длъжности, да дават обяснения и да носят отговорност за своите финансови дела и потенциални конфликти на интереси; превенция – основната цел е да се предотвратят потенциални злоупотреби с власт и корупционни практики, а не само да се наказват вече извършени нарушения.

Международните и европейските стандарти са заложили в редица документи, които служат като рамка за националните законодателства. За основополагащи източници на тези стандарти се приемат: Резолюция (97)24 на Комитета на министрите от 06.11.1997 г., Конвенция на ООН срещу корупцията, Становище № 21 на КЕСС относно превенция на корупцията сред съдиите (2018 г.), доклади на Европейската комисия от 2014 г., 2015 г., 2016 г. и от м. януари и м. ноември 2017 г. за напредъка на България по МСП и Становище № 816/2015 г. на Венецианската комисия. С фокус върху конфликтите на интереси, Конвенцията на ООН срещу корупцията призовава държавите – страни по конвенцията (сред които е и България) да създадат мерки и системи за деклариране на имущество и интереси от всички длъжностни лица, включително магистрати и съдебни служители (чл. 8, § 5 от Конвенцията). Групата държави срещу корупцията на Съвета на Европа (GRECO) по време на четвъртия и петия кръг за оценка се фокусира върху превенцията на корупцията и насърчаването на почтеността във висшите етажи на властта и в съдебната система. GRECO отправя

специфични препоръки към държавите членки, насочени към укрепване на рамката за почтеност, включително за съдии, прокурори и следователи. В годишните си доклади за върховенството на закона Европейската комисия посочва слабостите в системите за деклариране на имущество и интереси в публичния сектор на държавите членки и набляга на необходимостта от ефективни системи за контрол и възпиращи санкции.

Голяма част от европейските и международните стандарти са идентифицирани в Анализа на добрите и лошите практики по отношение на спазването на етичните правила в съответствие с относимите европейски и международни стандарти във връзка с проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет по глава девета, раздели Ia и Ib от Закона за съдебната власт за 2022 г. (Анализа за 2022 г.) и доразвити в Анализа на добрите и лошите практики по отношение на спазването на етичните правила в съответствие с относимите европейски и международни стандарти във връзка с проверките на Инспектората към Висшия съдебен съвет по глава девета, раздели Ia и Ib от Закона за съдебната власт за 2023 г. (Анализа за 2023 г.), публикувани на интернет страницата на ИВСС.

Основата на настоящия анализ са източници, съдържащи насоки за превенция и противодействие на корупцията в публичния сектор чрез механизми за прозрачност и отчетност, включително деклариране на имущество и интереси от лица, заемащи публични длъжности, като се акцентира върху източниците, които не са идентифицирани в Анализа за 2023 г., и върху такива, приети или актуализирани след изготвянето му.

- Докладът на Европейската комисия за върховенството на закона за 2024 г., включително неговите 27 глави по държави, разглежда развитието във всички държави членки в четири ключови области за върховенството на закона: съдебна система, уредба за борба с корупцията, медиен плурализъм и свобода на медиите, както и други институционални въпроси, свързани с принципите на взаимозависимост и взаимоограничаване. В раздела, посветен на рамката за борба с корупцията, се подчертава, че декларациите за имуществено състояние и интереси на длъжностните лица са в подкрепа на прозрачността и отчетността на публичния сектор и са важни инструменти за насърчаване на почтеността и предотвратяване на корупцията. В тази връзка се отбелязва, че повечето държави членки са въвели правила, които да гарантират, че подобно оповестяване се прилага за лица с политическа и изпълнителна власт, макар тези правила да се различават по отношение на обхвата, прозрачността и достъпността на оповестената информация, както и по ефективността на проверките. В доклада се акцентира и върху съществената роля на защитата на лицата, сигнализиращи за нередности в разкриването и предотвратяването на корупция, като са отчетени положителни промени в някои държави членки: увеличаване на осведомеността с помощта на кампании и насърчаване на лицата, сигнализиращи за нередности, да използват новите канали за докладване (Нидерландия); разработване на насоки и информационни инструменти в подкрепа на лицата, сигнализиращи за нередности (Италия и Кипър);

разработване на база данни и инструменти за обработване на сигнали за нередности (Малта); създаване на консорциум от неправителствени организации, които да предоставят съвети на потенциалните лица, сигнализиращи за нередности (Франция).

- Техническият доклад от семинара за системите за деклариране на активи на Мрежата на ЕС срещу корупцията, проведен на 25.06.2024 г. с участие на представители от национални антикорупционни органи, Европейската комисия и експерти от ОИСР, представя дневния ред, разискваните въпроси, целите и изводите на първия организиран от Мрежата семинар по темата „Системи за деклариране на активи“, както и идентифицираните добри практики. Техническият доклад представлява ключов принос към европейския диалог по въпроса за ефективността на тези системи като инструмент за предотвратяване на корупцията и конфликти на интереси. Темата на семинара е функционалността и предизвикателствата пред системите за деклариране на активи в държавите членки на ЕС, с цел обмен на опит и анализ на тяхната ефективност в предотвратяването на корупция и конфликти на интереси. Фокусът е върху липсата на универсален модел, като се подчертава необходимостта от адаптация според националните особености. По отношение на лицата, заемащи длъжности с висок корупционен риск, като съдиите и прокурорите, се препоръчва декларациите да обхващат не само активи, но и интереси, за да се гарантира тяхната независимост. Докладът идентифицира няколко добри практики, които препоръчват адаптация на системите за деклариране към рисковобазирани проверки, с акцент върху семейни активи и технологична верификация, електронно подаване, трансгранично споделяне на данни и технологични иновации. В доклада се препоръчва засилване на взаимодействието с гражданското общество чрез предвиждане на механизми, които да улесняват докладването на случаи на корупция от страна на неправителствени организации, медии и граждани.

- В Доклада на ОИСР „Перспективи за борба с корупцията и за почтеността за 2024 г.“, публикуван на 14 март 2024 г. се анализират антикорупционните рамки в страните от ОИСР, с фокус върху декларациите за интереси като инструмент за предотвратяване на конфликти на интереси и насърчаване на прозрачността. ОИСР препоръчва въвеждане на задължение за подаване на декларации за интереси от магистратите в най-висшите органи на съдебната власт и от държавните служители на позиции с висок риск от корупция, минимум при встъпване в длъжност и при всяко подновяване или промяна на публична длъжност. Освен това ОИСР призовава страните да приоритизират практическото прилагане на мерките за почтеност чрез извършване на редовни проверки на съдържанието на декларациите за интереси и налагане на санкции, пропорционални на тежестта на нарушението. В доклада се посочва, че „страните от ОИСР имат строги разпоредби относно конфликта на интереси, но прилагането и мониторингът на подаването на декларации за интереси биха могли да бъдат подобрили. По-строгите проверки на декларациите за интереси и

подобрените процеси за разрешаване на конфликти биха защитили по-добре ... общественя интерес“.

– В Доклада на ОИСР „Борба с корупцията на високо ниво в Източна Европа“ се анализират предизвикателствата пред институциите в страните от Източното партньорство, включително България, във връзка с разкриването на корупция на високо ниво, като се дават препоръки за институционални реформи. По отношение на проверките на имуществените декларации са дадени следните препоръки: Да се гарантира, че на институциите за борба с корупцията, отговорни за проверките на декларациите, са предоставени необходимите ресурси (организационни, човешки, ИТ, финансови и др.); да се приоритизират проверките на декларациите на високопоставени служители, за да се идентифицират доказателства за корупция на високо ниво; да се подобри специализираното обучение за персонала, участващ в проверките на декларациите; да се разработят специални насоки за проверка на декларациите, както и насоки, описващи типологиите на укриване на активи, методите и процедурите за тяхното разследване; да се засили сътрудничеството между специалисти от различни институции за борба с корупцията, отговорни за декларациите, например чрез командироване в друга институция, назначаване на служители за връзка и провеждане на съвместни обучения. Друга препоръка, имаща отношение към проверките на декларациите, е осигуряването на пълен, пряк и свободен достъп на институциите за борба с корупцията до всички държавни регистри и бази данни, необходими за ефективното разкриване и разследване на корупция, както и осигуряване на модерна ИТ инфраструктура, съвременни аналитични инструменти и технологии, които улесняват извличането на данни.

Тези документи подчертават необходимостта от всеобхватни мерки за предотвратяване на корупция, конфликти на интереси и незаконно обогатяване в публичния сектор, като поставят акцент върху по-голяма прозрачност, ефективни проверки, дигитални иновации, пропорционални санкции и засилено институционално и международно сътрудничество.

В обобщение, международните и европейските стандарти дефинират следните изисквания към националните системи за деклариране:

1. Широк обхват на задължените лица – персонален обхват

Според добрите практики персоналният обхват на декларациите не следва да се ограничава само до най-високопоставените фигури (министри, депутати), а трябва да включва и други ключови позиции с висок корупционен риск (напр. ръководители на агенции, съдии, прокурори, митнически служители). В Техническия доклад от семинара за системите за деклариране на активи, проведен на 25.06.2024 г. се отбелязва, че в държавите с ограничени ресурси фокусът може да се постави върху лицата, заемащи високорискови позиции, например висшите съдии и прокурори, работещи по антикорупционни дела, за да се управлява обемът на декларациите и се осигури тяхната ефективна проверка.

2. Съдържание на декларациите – материален обхват

Декларациите трябва да съдържат изчерпателна информация за недвижимите имоти, движимото имущество на значителна стойност (превозни средства, произведения на изкуството), финансовите активи (банкови сметки, инвестиции, акции, ценни книжа), задълженията (кредити, ипотeki) и източниците на доходи (заплати, инвестиции, наеми, членства в бордове и др.). Добрите практики включват детайлно разкриване на активи на свързани юридически лица, парични потоци (входящи/изходящи), подаръци и семейни разходи (например такси за скъпи училища), за да се откриват конфликти на интереси или незаконно обогатяване. GRECO препоръчва деклариране на всички активи, доходи и задължения над определен праг на тяхната реална стойност, с фокус върху конфликтите на интереси в съдебната власт. Декларациите трябва да обхващат не само активите, пасивите и доходите на съдиите, прокурорите и следователите, а и на техните съпрузи/съпруги, лицата, с които се намират във фактическо съжителство на семейни начала, и непълнолетните им деца. Третирането на тези лица като единна икономическа единица заради споделените ресурси способства за разкриването на скрити активи и конфликти на интереси. В Технически доклад от семинара за системите за деклариране на активи, проведен на 25.06.2024 г., се подчертава, че включването на членовете на семейството в системите за деклариране способства за установяване на пълна картина на финансовите интереси, особено при наличие на трансгранични активи.

3. Редовно подаване и актуализация на декларациите

Стандартите изискват декларациите да се подават периодично: при встъпване в длъжност, ежегодно по време на мандата и при освобождаване от длъжност. Следва да се декларира и настъпили промени в декларираните обстоятелства. Ключова добра практика е електронното подаване на декларациите, придружено с ръководства или указания за тяхното попълване и подаване, горещи линии и кампании за осведоменост, за да се подобри качеството и навременността. В Технически доклад от семинара за системите за деклариране на активи, проведен на 25.06.2024 г., се приветства използването на онлайн електронни системи за подаване на декларациите, включващи автоматизирани проверки за пълнота и стандартизация (например падащи менюта) при попълването им, за да се намалят грешките. Като добър пример в това отношение е посочена френската система, която изисква подаването на онлайн декларации от 18 000 висши служители, включително магистрати.

4. Независим орган за проверка

Добра практика е проверките на декларациите да се извършват от специализиран, независим и достатъчно ресурсно обезпечен орган, на който са предоставени правомощия да извършва съпоставки с публични и частни регистри и да налага санкции. При съмнение за извършено престъпление случаите следва да се изпращат на прокуратурата.

5. Проверки и контрол

Проверките на декларациите може да се основават както на анализ на риска (например за висши магистрати), така и на случаен принцип.

Добра практика е извършването на задълбочени проверки на съдържанието на декларациите, а не само формални проверки за пълнота на декларираните данни. В тази връзка се насърчава извършването на проверка за правдоподобност на декларираните данни чрез кръстосани проверки и съпоставка с информацията от публични регистри (данъчни, банкови, имотни и други регистри), анализ на парични потоци, сравняване с данни от предходни декларации, откриване на несъответствия (например необясними разходи) и дори проверка на начина на живот чрез посещения или интервюта. Добрите практики включват и използването на автоматизирани инструменти и изкуствен интелект за първоначален анализ на данните, но само под човешки контрол.

6. Междуинституционално и международно сътрудничество при проверката на декларациите

В Техническият доклад от семинара за системите за деклариране на активи, проведен на 25.06.2024 г., се набляга върху необходимостта от засилване на междуинституционалното и международното сътрудничество при проверката на декларациите, например: осигуряване на разширен достъп на надзорните органи до външни бази данни; сътрудничество с органите за финансово разузнаване за проверки на лица, заемащи високорискови позиции; използване на международни договори за установяване на активи в чужбина.

7. Публичност и достъпност

Ключов стандарт е осигуряването на лесен и безплатен онлайн достъп до декларациите, тъй като това повишава общественото доверие и позволява граждански контрол. GRECO препоръчва постигане на баланс между прозрачност и поверителност чрез заличаване на чувствителни данни (например ЕГН, адреси, регистрационни номера) в публичните версии на декларациите. Следва да се осигурят и детайлни поверителни версии на декларациите, които да служат на компетентните органи за извършване на проверки и разследвания. В Европейския съюз почти всички държави членки публикуват декларациите, като се наблюдават вариации: в Чехия декларациите на съдиите и прокурорите не се публикуват, докато в Естония достъпът е ограничен до определени лица.

8. Санкции и прилагане

Следва да се предвидят ефективни и възпиращи санкции за неподдаване или закъсняло подаване на изискуеми декларации, както и за деклариране на неверни данни. Санкциите могат да бъдат административни, граждански и дори наказателни. GRECO препоръчва санкциите да са пропорционални според тежестта на нарушението. За по-леки нарушения, включително за подаване на непълни или неточни декларации, санкциите могат да бъдат административни (глоби), а за по-тежки умишлени нарушения – наказателни (например лишаване от свобода и/или глоби).

9. Насърчаване на култура на интегритет

Културата на интегритет в съдебната система се насърчава чрез комбинация от нормативни, институционални и образователни мерки, които да гарантират своевременното и точно деклариране на имущество и интереси. Сред тези мерки могат да се отличат организирането на антикорупционни обучения и семинари по етични въпроси и попълване на декларации, включително дискусии по казуси, с цел повишаване на осведомеността, въвеждането на възможности за конфиденциално консултиране относно етични дилеми и потенциални конфликти на интереси, осигуряването на ефективна защита за лицата, които подават сигнали за нарушения или неточно деклариране. Друга мярка в тази посока е изготвянето на публично достъпни доклади и сравнителни анализи за добрите практики и напредъка на държавите членки на ЕС в изграждането на по-ефективни системи за деклариране на имущество и интереси, какъвто е и настоящият анализ. Чрез прилагането на тези комплексни мерки се цели не само формално спазване на законовите изисквания, но и насърчаване на култура на интегритет, при която магистратите осъзнават и приемат високите етични стандарти като неразделна част от своята професия и мисия. Насърчаването на култура на интегритет и отчетност в съдебната система е идентифицирано като добра практика в Анализа за 2023 г. (силно застъпена в Дания и Швеция).

9. Укрепване на правната рамка на системите за деклариране

Европейската комисия в ежегодните си доклади за върховенството на закона отбелязва необходимостта от непрекъснато укрепване и доразвиване на правилата за декларациите, като посочва пропуските и дава насоки за подобряването им за всяка от държавите членки на ЕС. Съществуването на ясни законови изисквания по отношение на персоналия и материалния обхват на декларациите, сроковете и санкциите способстват за своевременното и точно деклариране на имущество и интереси.

3. Принципи, регламентирани в Кодекса за етично поведение на българските съдии (КЕПБС) и Кодекса за етично поведение на българските прокурори и следователи (КЕПБПС).

В изпълнение на етап № 219 „Укрепване на капацитета на ИВСС за превенция и противодействие на корупцията в съдебната власт“ от реформа С10.R2 „Противодействие на корупцията“ по Националния план за възстановяване и устойчивост, и в съответствие с препоръките на Венецианската комисия, през 2023 г. бяха приети Кодекс за етично поведение на българските съдии и Кодекс за етично поведение на българските прокурори и следователи.

КЕПБС е приет с решение на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет (протокол № 34 от 24.10.2023 г.) и одобрен от Пленума на ВСС (протокол № 30 от 30.10.2023 г.), като с това решение е отменен действащият дотогава общ Кодекс за етично поведение на българските магистрати. Новият кодекс установява стандарти за професионално и лично

поведение на съдиите, насочени към гарантиране на общественото доверие в съдебната система, защита на правата на човека и утвърждаване на върховенството на закона. В него са дефинирани основните принципи – независимост, безпристрастност, справедливост, почтеност, благоприличие, вежливост и толерантност, компетентност и квалифицираност, както и конфиденциалност, като са регламентирани конкретни правила за поведение, произтичащи от тях.

КЕПБПС е приет с решение на Прокурорската колегия на ВСС (протокол № 29 от 25.10.2023 г.) и одобрен от Пленума на ВСС (протокол № 30 от 30.10.2023 г.). Той съдържа принципи и стандарти за професионално и етично поведение, сред които независимост, безпристрастност, справедливост и прозрачност, вежливост и толерантност, почтеност и благоприличие, лоялност, компетентност и квалифицираност, както и конфиденциалност. Целта на кодекса е да гарантира, че прокурорите и следователите упражняват функциите си с висока степен на етика и професионализъм, като същевременно защитават правата и интересите на участниците в съдебния процес.

При съпоставката на двата кодекса, се установява, че включват принципите за независимост, безпристрастност, справедливост, почтеност, благоприличие, вежливост и толерантност, но докато в КЕПБС почтеността и благоприличието са изведени като самостоятелни категории, в КЕПБПС са обединени в един общ принцип. Наред с това, КЕПБС съдържа принцип за справедливост, а КЕПБПС – принцип за справедливост и прозрачност. Също така, в КЕПБПС е формулиран принцип за лоялност, какъвто в КЕПБС не е предвиден.

С цел гарантиране на пълно съответствие на приетите на 30.10.2023 г. КЕПБС и КЕПБПС с европейските изисквания, в началото на 2024 г. от Министерството на правосъдието в Република България е отправено искане до Венецианската комисия за становище. През месец март 2024 г. са публикувани две Съвместни становища на Венецианската комисия и Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“, с които се приветства приемането на КЕПБС и КЕПБПС. Отбелязва се, че заложените в тях принципи са съобразени с предишни препоръки на Венецианската комисия и същите са в унисон с европейските стандарти за съдебна етика. В становищата са дадени конкретни препоръки, отнасящи се до принципите за безпристрастност и за почтеност, регламентирани в КЕПБС и за безпристрастност, почтеност и благоприличие, предвидени в КЕПБПС. В изпълнение на тези насоки и въз основа на изготвени становища от органите на съдебната власт и съсловните им организации, от Комисиите по професионална етика към Съдийската колегия на ВСС и към Прокурорската колегия на ВСС, са приети изменения и допълнения в двата кодекса.

С измененията и допълненията се разширяват дефинициите на принципите за безпристрастност и за почтеност (КЕПБС), и на принципите за безпристрастност, и за почтеност и благоприличие (КЕПБПС). По отношение на принципа за безпристрастност е прието допълнение,

съобразено с препоръките, съдържащи се съответно в §35 от Съвместното становище на Венецианската комисия и Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ за КЕПБС и в §39 от Съвместното становище на Венецианската комисия и Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ за КЕПБПС, които предвиждат, че съдията, респективно прокурорът или следователят „създава условия за равенство между страните и техните законни представители“. Направените изменения и допълнения в двата кодекса разширяват принципа за безпристрастност, като включват освен изброените в предходните редакции признаци и тези за възраст, сексуална ориентация и увреждания. В тази връзка в КЕПБС е предвидено, че „Безпристрастен е този съдия, който прилага закона единствено въз основа на установените по делото факти и техния обективен анализ, като създава условия за равнопоставеност между страните и техните процесуални представители и избягва поведение, което може да се възприеме като привилегироване, предразположеност, предубеденост или предразсъдък, основан на раса, произход, етническа принадлежност, пол, възраст, сексуална ориентация, увреждания, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.“ Според съдържанието на същия принцип в КЕПБПС „Безпристрастен е този прокурор и следовател, който установява истината за фактите единствено на основата на обективен анализ на доказателствата по делото, създава условия за равнопоставеност между страните и техните процесуални представители и избягва поведение, което може да се възприеме като привилегироване, предразположеност, предубеденост или предразсъдък, основан на раса, произход, етническа принадлежност, пол, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние, възраст, сексуална ориентация, увреждания.“

С приетите изменения в двата кодекса се допълва и обхвата на принципа за почтеност (почтеност и благоприличие – за прокурори и следователи). В КЕПБС е регламентирано, че „Почтеността съответства на общото изискване за честност. Почтен е този съдия, който винаги не само при изпълнение на служебните си задължения не мами и лъже, не приема материални или нематериални облаги, независимо от естеството им и техния източник, които могат да поставят под съмнение неговата независимост и безпристрастност. С поведението си в частния и в обществения живот съдията дава пример за висок морал и почтеност.“ В КЕПБПС е уредено, че „Почтен е този прокурор и следовател, който извън рамките на закона не приема материални или нематериални облаги, независимо от естеството им и техния източник, които могат да поставят под съмнение неговата независимост и безпристрастност. Благоприличието е въздържане от всякакви действия, които биха могли да компрометират честта на прокурора и следователя в професията и обществото“. Допълнено е също, че „Прокурорите и следователите действат в защита на обществения интерес и следва да поддържат личен интегритет и да действат в съответствие със

закона по справедлив, безпристрастен и обективен начин, като зачитат и отстояват основните права и свободи, включително презумпцията за невинност, правото на справедлив процес и принципите за равноспоставеност на страните, разделението на властите и обвързващата сила на съдебните решения. Прокурорите и следователите следва да се фокусират върху службата в интерес на обществото и да обръщат специално внимание на уязвимите лица, деца и жертви.“

Прецизирането на етичните принципи за безпристрастност и за почтеност допринася за утвърждаване и повишаване доверието на гражданите в съдебната власт и гарантира професионализма и отговорността на магистратите.

III. ДОБРИ ПРАКТИКИ В ДРУГИ ЕВРОПЕЙСКИ ДЪРЖАВИ В ОБЛАСТТА НА ДЕКЛАРИРАНЕТО НА ИМУЩЕСТВО И ИНТЕРЕСИ ОТ СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ, И В ОБЛАСТТА НА ПРОВЕРКИТЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ И КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯ, КОИТО НАКЪРНЯВАТ ПРЕСТИЖА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, И ПРОВЕРКИ, СВЪРЗАНИ С НАРУШАВАНЕ НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ

1. Добри практики в други европейски държави в областта на декларирането на имущество и интереси от съдиите, прокурорите и следователите

Европейската комисия (в годишните доклади за върховенството на закона) и GRECO (в докладите за изпълнение на петия кръг на оценка) отчитат напредъка на държавите членки на ЕС по отношение на ефективността на системите за деклариране на имущество и интереси от лица, заемащи публични длъжности. Фокусът е върху дигитализацията, независимостта на проверките, прозрачността и прилагането на пропорционални санкции с цел предотвратяване на корупция и конфликти на интереси.

Според Европейската комисия и GRECO държавите членки на ЕС с най-голям напредък през 2024 г. по отношение на системите за деклариране на имущество и интереси и предотвратяването на конфликти на интереси в публичния сектор, са Латвия и Литва, като основните документи, в които е отбелязан този напредък са Докладите на Европейската комисия за върховенството на закона за 2025 г. за Латвия и Литва (отразяват развитието през 2024 г.) и Докладът на GRECO за изпълнение на петия кръг на оценка за Литва.

1.1. Латвия

Както беше посочено в Анализа за 2023 г., в Латвия системата за деклариране се регулира от Закона за предотвратяване на конфликт на интереси в дейността на публичните длъжностни лица, който се прилага и по отношение на съдиите, прокурорите и следователите. Декларациите за имущество и интереси се подават при встъпване в длъжност, ежегодно и при освобождаване от длъжност, като подаването им се извършва чрез Електронна система за декларации към Държавната служба за приходите – защитена платформа с интерактивен асистент за попълване. Проверките на декларациите се извършват от два независими органа – Държавната служба за приходите и Бюрото за предотвратяване и борба с корупцията, които си сътрудничат и имат директен електронен обмен на данни. Държавната служба за приходите извършва автоматизирани и ръчни проверки на всички подадени декларации по отношение на спазването на срока за подаването им и коректното им попълване (формална проверка), както и проверка за съответствие на декларираните данни с информацията в данъчните регистри (доходи, разходи, имущество, сделки). Бюрото за предотвратяване и борба с корупцията осъществява контрол по отношение на конфликта на интереси и свързаните с корупционни рискове имуществени данни, като извършва пълни, задълбочени проверки само на част от декларациите въз основа на годишни планове за проверка на определени длъжностни лица (напр. висши политици, съдии, прокурори), механизъм за анализ на риска и по сигнали.

В Доклада на Европейската комисия за върховенството на закона за 2025 г. за Латвия е отчетен напредък най-вече в сферата на дигитализацията и автоматизацията на проверките на декларациите и предотвратяването на корупция чрез по-строги правила за конфликти на интереси. Европейската комисия посочва, че през 2024 г. „електронната система за деклариране на активи продължава да функционира ефективно и е разработен инструмент за автоматизирана проверка на декларациите“. Този инструмент, разработен от Държавната служба за приходите, е ключово нововъведение, което намалява административната тежест и увеличава ефективността на проверките. Инструментът автоматично сравнява декларираните данни с информацията от определени държавни регистри (за имоти, превозни средства, данъчни регистри, банкови сметки, регистър на предприятията и др.), идентифицира несъответствия (напр. недекларирани доходи, транзакции, спестявания) и автоматично стартира административни процедури. Въвеждането на този автоматизиран инструмент е довело до изменения в Закона за административната отговорност, според които от 1 януари 2025 г. могат да се налагат санкции за неподаване или закъсняло подаване на декларации само въз основа на автоматизирана обработка на данни. В доклада е отчетено също, че „рамката за предотвратяване на конфликти на интереси на публичните служители се укрепва“, като измененията в Закона за предотвратяване на конфликт на интереси в дейността на публичните длъжностни лица през 2024 г. „въвеждат и нови ограничения по отношение на действителната собственост в търговско дружество от публични

длъжностни лица, както и нови несъвместимости и ограничения при упражняването на публична длъжност“.

В Техническият доклад от семинара за системите за деклариране, проведен на 25 юни 2024 г., Латвия е посочена като добър пример за електронна система с висока съвместимост на регистрите.

Според Индекса за възприемане на корупцията за 2024 г. на "Трансперънси интернешънъл" Латвия получава 59 от 100 възможни точки и се нарежда на 38-о място в света от общо 180 държави и на 14-о място в Европейския съюз, което затвърждава нейната устойчива позиция в горната четвърт на скалата на „най-прозрачните държави“ в света и показва стремежа на страната да поддържа високи стандарти на управление спрямо средните нива за региона.

В доклада на ОИСР „Перспективи за борба с корупцията и за почтеността за 2024 г. – Бележки за Латвия“ се посочва, че Латвия е сред водещите държави в ОИСР по изпълнение на антикорупционните препоръки, особено за дигитализация на декларациите и междуинституционалното сътрудничество.

1.2. Литва

Системата за деклариране на активи, доходи и частни интереси от лица, заемащи публични длъжности, в Литва е една от най-развитите в Европейския съюз и Балтийския регион. Тя се основава на Закона за регулиране на публичните и частните интереси (от 1997 г., с многобройни изменения, последните от които през 2024 г.) и Закона за деклариране на имущество и доходи. Системата се администрира от две независими институции: Главната комисия по служебна етика, пред която се подават декларации за частни интереси, и Държавната данъчна инспекция, пред която се подават декларации за имущество и доходи.

Декларациите за частни интереси се подават чрез онлайн платформата PINREG (Privačių interesų registras), която представлява електронен Регистър на частните интереси. Декларациите се подават при встъпване в длъжност, ежегодно, при възникване на нови обстоятелства и при освобождаване от длъжност. Системата PINREG има интуитивен уеб интерфейс с предварително попълнени полета от държавни регистри (име, длъжност, институция, участие в юридически лица, компании или бордове). PINREG използва автоматична валидация, като не позволява подаване с празни задължителни полета или логически грешки. Системата извършва автоматично анализ на риска и предлага на служителите кои декларации да бъдат проверени детайлно (високи длъжности, предишни нарушения, сигнали се проверяват приоритетно). Декларациите за частни интереси са публични на интернет страницата на Главната комисия за служебна етика, след заличаване на определени лични данни. Проверките на декларациите се извършват от Главната комисия по служебна етика чрез използване на рисково ориентирани подходи: автоматични проверки чрез PINREG

(кръстосване с данни от регистри на юридически лица, кадастър, данъчни данни), ръчни проверки на рискови декларации (на лица, заемащи високорискови длъжности), проверки по сигнали, медийни публикации или ex officio, както и пълни проверки на декларациите на лицата, заемащи най-висшите длъжности (президент, премиер, министри, председатели на съдилища, главен прокурор). По отношение на останалите длъжностни лица декларациите се проверяват селективно (около 5–10% годишно се проверяват детайлно).

Декларациите за имущество и доходи се подават ежегодно пред Държавната данъчна инспекция чрез Системата за електронно деклариране. Задължени лица са всички граждани с имущество над определена стойност или определени доходи, както и лицата, заемащи публични длъжности (съдии, прокурори, политици и др.). Декларациите на политици, съдии, прокурори и висши служители са публични на сайта на Държавната данъчна инспекция, след заличаване на определени лични данни. За останалите граждани декларациите не са публични.

Главната комисия по служебна етика и Държавната данъчна инспекция си взаимодействат интензивно и системно при извършване на проверките на декларациите чрез директен, защитен и законово регламентиран обмен на данни. Това взаимодействие е базирано на Закона за регулиране публичните и частните интереси, който дава на Главната комисия по служебна етика право на безплатен и неограничен достъп до данни от всички държавни регистри, включително регистрите на Държавната данъчна инспекция, за целите на извършваните проверки на декларациите за частни интереси.

През 2024 г. в системата PINREG са направени нововъведения и подобрения, които правят системата още по-ефективна и способстват за улесняване процеса на деклариране (според годишния отчет на Главната служба по служебна етика за 2024 г. и документи на европейски институции). През м. януари 2024 г. стартира платформа за дистанционно обучение като част от Регистъра на частните интереси, чрез която се провеждат дистанционни електронни обучения директно в PINREG, като деклариращите лица преминават задължителен или препоръчителен онлайн курс по попълване на декларацията преди подаване, което значително намалява грешките. В Доклада на GRECO за изпълнение на петия кръг на оценка за Литва въвеждането на платформата за дистанционно обучение е отчетено като „полезно допълнение към вече съществуващите гаранции за почтеност“, като е отбелязано и намерението на властите да гарантират, че всички новоназначени публични служители, са надлежно информирани за стандартите за почтеност и поведението, които се очакват от тях. Направени са технически подобрения за по-ясно определяне и валидация на задължителните полета (в отговор на препоръки от предишни години) – системата по-добре насочва потребителя кои полета са задължителни според длъжността. PINREG е сред водещите световни инструменти за прозрачност и борба с корупцията.

През 2024 г. Литва продължава да бъде оценявана като една от най-добре представящите се държави в Европейския съюз и сред държавите, членуващи в Организацията за икономическо сътрудничество (ОИСР) в областта на декларирането на имущество и интереси и предотвратяването на корупция.

В Доклада на Европейската комисия за върховенството на закона за 2025 г. за Литва се отбелязва, че през 2024 г. са предприети незаконодателни инициативи за укрепване на съществуващите правила за деклариране на активи. В доклада се подчертава, че „прилагането на действащите правила се преследва активно от Главната комисия по служебна етика чрез разработване на нови програми за дистанционно обучение относно ограниченията след прекратяване на длъжността, идентифицирането и управлението на конфликти на интереси и лобирането“. Посочено е също, че Главната комисия по служебна етика си сътрудничи със съответните институции чрез действия, включително срещи с длъжностни лица по съответствието и препоръки в областта на почтеността.

В Доклада на GRECO за изпълнение на петия кръг на оценка за Литва във връзка с дадената препоръка декларациите за частни интереси да подлежат на редовен съществен контрол GRECO отчита като напредък въвеждането от 2024 г. на периодични проверки на декларациите за частни интереси на длъжностните лица, заемащи висши публични позиции. В доклада се посочва, че това е обективизирано в Заповед № Т-24/13.09.2023 г. на председателя на Главната комисия по служебна етика, с която на новосъздадения отдел за съответствие се възлага извършването на проверки съгласно приложения към заповедта план за проверки.

В Техническият доклад от семинара за системите за деклариране, проведен на 25 юни 2024 г., като положителен пример е споменат инструментът с изкуствен интелект SIMAS, използван от Държавната данъчна инспекция в Литва, който, освен че намалява грешките при попълването на декларациите и така повишава качеството им, „работи като паяжина“, т.е. търси връзки в данните и идентифицира корупционни рискове.

В доклада на ОИСР „Перспективи за борба с корупцията и за почтеността за 2024 г. – Бележки за Литва“ се подчертава, че литовската стратегическа рамка за борба с корупцията и обществена почтеност е с най-добри резултати сред страните от ОИСР. Според стандартите на ОИСР за конфликт на интереси Литва изпълнява 100% от действащите регулаторни гаранции и е внедрила 89% от тях на практика, в сравнение със средното за ОИСР съответно 76% и 40%. Литва е сред страните с най-добри резултати в тази област. Регулаторната рамка включва задължения за подаване на декларации за интереси за всички избрани длъжностни лица, съдии и държавни служители. Главната комисия за служебна етика контролира подход, основан на риска, за проверка на декларациите за съдържание, издава препоръки за разрешаване на ситуации на конфликт на интереси и е налагала санкции в няколко случая.

Според Индекса за възприятие на корупцията за 2024 г. на "Трансперънси интернешънъл" Литва получава 63 от 100 възможни точки и се нарежда на 32-ро място в света от общо 180 държави и на 12-о място в Европейския съюз като „прозрачна държава“, което отразява значителния напредък на страната по отношение на антикорупционните политики в публичния сектор, доближавайки я още повече до водещите европейски демокрации по прозрачност и почтеност като Дания, Финландия и Люксембург.

В заключение следва да се посочи, че Литва е сред лидерите в Европейския съюз по отношение на дигитализацията, публичността и ефективността на системата за деклариране, с почти 100% електронно подаване на декларациите и високо ниво на спазване на задължението за деклариране от страна на съдии и прокурори.

2. Добри практики в други европейски държави в областта на проверките за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите

Проверките за интегритет имат за цел да гарантират, че съдиите и прокурорите спазват високи етични стандарти и поддържат общественото доверие. За идентифициране на добри практики в другите европейски държави, бяха разгледани правомощията на органите на съдебната власт в някои от държавите членки на ЕС – Финландия, Естония и Нидерландия, които се оценяват високо по отношение на интегритет и етика на съдебната власт и са сред водещите в ЕС по съответствие с международните стандарти за независимост, безпристрастност и етично поведение.

От извършения анализ на приложимите процедури, дисциплинарните нарушения и видовете дисциплинарни наказания, налагани на съдиите и прокурорите в тези страни, се установи, че процесът на проверките в посочените държави е сходен с приложимия в България, чиято правна уредба е подробно регламентирана в Закона за съдебната власт. Според събраните данни проверките за интегритет и професионална етика протичат в няколко етапа:

1. Първоначална жалба: Процедурата обичайно започва с подаване на жалба от граждани, представители на обществото, колеги или други заинтересовани лица.

2. Предварителна оценка: Компетентният съдебен или прокурорски орган извършва първоначална проверка на съдържанието на жалбата, за да установи дали е необходимо да се пристъпи към пълна проверка.

3. Същинска проверка: Провежда се, когато жалбата отговаря на законовите критерии. Включва събиране на доказателства, разпити на свидетели и преглед на релевантни документи. На засегнатия съдия или

прокурор се предоставя възможност да бъде изслушан и да представи становище по изложените твърдения.

4. **Дисциплинарно производство:** Ако резултатите от проверката го налагат, може да бъде образувано дисциплинарно производство. То се осъществява от независими органи, за да се гарантира обективност и безпристрастност при вземането на решение.

5. **Решение и санкции:** Независимият орган постановява решение по случая и при необходимост налага санкции. Те могат да варират от официално предупреждение до временно отстраняване или освобождаване от длъжност.

Към процеса на проверките за интегритет на съдиите и прокурорите в държавите членки на ЕС имат отношение: Европейската комисия, която създава насоки и рамки за гарантиране на интегритета на съдебната система в целия Европейски съюз; Съвета на Европа, който чрез Консултативния съвет на европейските съдии (CCJE) и Консултативния съвет на европейските прокурори (CCPE) определя стандарти и изготвя становища, свързани със съдебната независимост, отчетността и етичните принципи; Европейската мрежа за съдебно обучение, която осигурява обучения и ресурси за съдии и прокурори, подпомагайки ги да усвоят и прилагат етичните стандарти; компетентни съдебни органи във всяка от държавите членки, които имат правомощия да разглеждат жалби и да извършват проверки.

Изграждането на ефективна система за гарантиране на съдебен интегритет и професионална етика е фундаментално условие за укрепване на правовата държава. В контекста на нарастващите обществени очаквания за независимост, отчетност и прозрачност на съдебната власт, значението на добрите практики, установени в стабилни и демократично развити държави, се засилва. Финландия, Нидерландия и Естония представляват три различни, но еднакво устойчиви модели, в които принципите на професионалната етика, самоуправление и институционална отговорност се превръщат в реално действащи механизми. Техните системи демонстрират практическо прилагане на международните стандарти, заложи в Бангалорските принципи, становищата на KCEC и KCEP, препоръките на GRECO и инициативите на Глобалната мрежа за съдебна почтеност. Общото между тези държави е подходът им, поставящ акцент върху превенцията, прозрачността и професионалната култура, а не единствено върху санкциите. Затова разглеждането на тези модели предоставя значима аналитична рамка за оценяване на ефективността на механизмите за съдебен интегритет и възможностите за тяхното адаптиране в други национални контексти.

2.1. Финландия

Финландия е пример за държава, в която съдебната независимост, интегритет и етични стандарти са не само законово гарантирани, но и реално

функционират. Високата оценка на Европейската комисия и международните индекси (например според Transparency International – глобална неправителствена организация, която работи за борба с корупцията) потвърждават, че финландската съдебна система е сред най-устойчивите в ЕС и заема водещи позиции по показателите за съдебна независимост в ЕС според доклада на Европейската комисия за 2024 г.

Характерно за Финландия е, че няма съдебен инспекторат, като проверките за интегритет се осъществяват от независими надзорни органи (Канцлер и Омбудсман) и вътрешни дисциплинарни структури. Същите са регламентирани в Конституцията, Закона за съдебната власт, Закона за прокуратурата и Закона за предотвратяване на конфликт на интереси в дейността на държавни служители. Задължителните принципи, с които следва да е съобразено поведението на съдиите и прокурорите са уредени в два отделни кодекса за етика – на съдии и прокурори.

Проверките за интегритет на съдии и прокурори в тази страна се извършват от няколко ключови институции, които гарантират независимост и отчетност. Показателното е, че по отношение спазването на етичните правила и интегритета се осъществяват два вида контрол: вътрешен – от Върховния съд и главния прокурор, и външен – от канцлера на правосъдието и парламентарния омбудсман, които са независими органи и имат правомощия да инициират проверки по сигнали от граждани или институции, отнасящи се до нарушения на закона и професионалната етика от съдии и прокурори. Компетентен да извършва проверка за интегритета на съдиите е Върховният съд, който разглежда дисциплинарните дела и може да налага наказания. За прокурорите това е главният прокурор, който отговаря за дисциплинарните проверки срещу прокурори и може да налага санкции или да предлага освобождаването им от длъжност. Дисциплинарни производства срещу съдия или прокурор се образуват при наличие на данни за тежки служебни нарушения, конфликт на интереси и нарушения на етичните правила, за които са подадени сигнали от граждани, институции или по инициатива на някои от изброените по-горе органи. Решенията по дисциплинарни дела срещу съдии се постановяват от Върховния съд, а срещу прокурори – от главния прокурор, и могат да бъдат обжалвани. Предвидените дисциплинарни наказания са забележка или предупреждение, намаляване на заплатата за определен период, временно отстраняване от длъжност и освобождаване от длъжност.

Във Финландия се води статистика за дисциплинарните наказания, но тя е ограничена и не винаги публично достъпна в детайли. Според данни от докладите на Европейската комисия (Rule of Law Report) за 2022 г. – 2023 г. дисциплинарните производства срещу съдии и прокурори са редки, като най-често наложените санкции са забележка и предупреждение, отстраняването от длъжност е изключително рядко.

Положителен пример за Финландия е, че има структурирана система за обучение и консултации, която гарантира, че съдиите и прокурорите развиват не само професионални умения, но и устойчиви стандарти за

почтеност и независимост. Предвидени са системни обучения за съдии и прокурори, както и консултации по етичните правила и интегритет. Те се организират както на национално ниво, така и чрез европейски програми, за да се гарантира професионализъм, независимост и почтеност. Създаден е Съвет по съдебно обучение (Judicial Training Board) – независим орган, който планира и координира обучението на съдиите. Провежда се начално обучение, при което новоназначените съдии преминават през въвеждаща програма, включваща съдебна етика, управление на дела и професионални стандарти. Организира се и продължаващо обучение, което включва редовни курсове и семинари за актуализиране на знанията по право и етика. Националната прокуратура (National Prosecution Authority) във Финландия отговаря за всички обучения на прокурори и служители в прокуратурата, включително при първоначалното им назначаване. Съществуват и програми за професионално развитие, които включват теми за предотвратяване на конфликти на интереси, добри практики и интегритет. Прокурорите участват в програми на Европейската мрежа за съдебно обучение (EJTN) и Европейската академия за право (ERA).

Тук следва да се отбележи още, че във Финландия е предприета дългосрочна реформа, насочена към укрепване на съдебната система и гарантиране на върховенството на закона. В тази връзка през месец февруари 2023 г. са създадени работни групи за изготвяне на принципи за върховенството на закона (Rule of Law Guarantees) със срок до 2027 г., които работят върху структурни мерки, отнасящи се до институционална устойчивост, дисциплинарната отговорност на съдии и прокурори, техните назначения, защита от натиск и конфликт на интереси.

Отделно от горното трябва да се отбележи, че във Финландия е въведено пилотно използване на изкуствен интелект, като е създадена интегрирана електронна система за управление на дела и документи в съдилищата и прокуратурата (AIPA). Тя е част от националната стратегия за дигитализация на правосъдието и заменя старите отделни системи, като позволява всички съдебни и прокурорски производства да се обработват електронно и да се използват електронни подписи от образуването до приключването им.

В заключение може да се обобщи, че Финландия е една от държавите с най-високо ниво на обществено доверие в съдебната власт и прокуратурата, което е доказателство за стабилността на правовата държава и за способността ѝ да осигурява справедливост и равенство за всички граждани, както и да гарантира независимостта на магистратите.

2.3. Кралство Нидерландия

През 2024 г. Нидерландия продължава да бъде оценявана като държава с високи нива на съдебен интегритет, съобразени с международните стандарти. В този смисъл са докладите на Европейската комисия, GRECO и

други организации, които подчертават силната независимост на съдиите и прокурорите.

В Нидерландия проверките за интегритет на съдиите и прокурорите започват още при назначаването им и продължават през цялата им кариера. Уредени са в Конституцията на Кралство Нидерландия, Закона за съдебната организация (Judiciary Organisation Act – Wet op de rechterlijke organisatie, Wet RO) и Закон за правното положение на съдебните служители (Judicial Officers Legal Status Act – Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren). В допълнение се прилагат и Кодекси за поведение и етични правила, приети от съдебната власт и прокуратурата.

В Нидерландия механизмите за контрол на интегритета и професионалната етика при съдиите и прокурорите функционират по два отделни модела, като няма единен инспекторат, който да извършва проверки. Двете системи се различават по органи, компетентност, начин на образуване на проверките, дисциплинарни производства, както и по възможностите за обжалване.

Така например, по отношение проверките на интегритета на съдиите контролът се осъществява от Съвет за съдебната власт, който е управляващ и надзорен национален орган, осигуряващ независимост, почтеност и ефективност на съдебната система, без да се намесва в преките функции на съдиите. Същият следи за спазването на етичните стандарти от съдиите и може да започне дисциплинарни процедури. Създадени са и вътрешни комисии по интегритет, които разглеждат конкретни сигнали за нарушения на етиката, почтеността и конфликта на интереси, и могат да извършват проверки.

За проверките на прокурорите е създадено специализирано вътрешно бюро за интегритет (Bureau Integriteit Openbaar Ministerie – BIOM) в прокуратурата, което се занимава само с въпросите на професионалната етика, конфликта на интереси, неподходящо поведение и разследване на сигнали за нарушения на интегритета. Има правомощия да започне вътрешни разследвания при сигнали за дисциплинарни нарушения и да препоръчва дисциплинарни мерки и да дава препоръки за подобряване на вътрешните правила и обучения по етичните въпроси. По отношение проверките на бюрото надзорна роля има Министерството на правосъдието и сигурността, тъй като прокуратурата е част от изпълнителната власт.

Характерно за Нидерландия е, че проверка за интегритет на съдиите и прокурорите се извършва още при първоначалното им назначаване и продължава с постоянен мониторинг.

Компетентни да образуват проверка за нарушения на интегритета или професионалната етика на съдиите са административните ръководители на съдилищата и Съвета на съдебната власт. Проверките при прокурорите се извършват от прокуратурата, в рамките на институцията, в която има вътрешни отдели за контрол на почтеността. Дисциплинарните процедури за съдии и прокурори са сходни. Инициират се при постъпване на сигнал за нарушение – от гражданин, колега или институция. Сигналът може да е за

конфликт на интереси, неподходящо поведение, злоупотреба с власт или нарушаване на етичния кодекс. Компетентният орган проучва дали сигналът е основателен, като в случай че не е, процедурата се прекратява.

При наличието на достатъчно данни за извършено нарушение от съдия, административният ръководител извършва лично проверка, когато се касае за леко нарушение, наказуемо със забележка или порицание, и сам налага наказанието. При тежко нарушение, за което е предвидено дисциплинарно наказание удръжка от трудовото възнаграждение, временно отстраняване от длъжност или освобождаване от длъжност, административният ръководител подава мотивирано предложение до главния прокурор, който единствен може да образува дисциплинарно дело. По последното компетентен да се произнесе е само Върховният съд, чиито решения не подлежат на обжалване.

Подобно на проверките срещу съдии, при наличието на достатъчно данни за извършено нарушение от прокурор, административният ръководител образува дисциплинарно производство срещу редови прокурори, когато се отнася за леко нарушение. Решенията му се обжалват пред административен съд. При тежки нарушения материалите се изпращат за разследване на Бюрото за интегритет. Компетентна да образува дисциплинарни дела и да наложи наказания на висшестоящи прокурори е Колегията на генералните прокурори (College van procureurs-generaal). Решенията ѝ подлежат на съдебен контрол пред Върховния съд.

В Нидерландия, подобно на Финландия, се води **статистика за дисциплинарните наказания**, като данните за дисциплинарните производства и наложените санкции на съдиите се събират и обобщават от Съвета за съдебната власт, а тези за прокурорите – от Бюрото за интегритет.

Положителен е примерът на Нидерландия, където съдиите и прокурорите преминават задължителни обучения, както първоначални, така и продължаващи през цялата им кариера. Създаден е Национален обучителен център за съдебната власт, който предлага програми по етика и интегритет, специализирани модули за почтеност, независимост и професионално поведение. Обученията включват казуси за конфликт на интереси, натиск от външни фактори и професионална независимост. При постъпването си съдиите и прокурорите преминават обучение по етика и интегритет и се оценяват периодично по тези показатели. Освен това те са задължени да участват в регулярни курсове за повишаване на квалификацията, като темите включват ново законодателство и съдебна практика, етика и интегритет, управление на дела и комуникация с обществото, както и изучаване на международно право и европейски стандарти. Националният обучителен център за съдебната власт предлага и специализирани програми за магистрати с ръководни функции. Важно е да се отбележи също, че Нидерландия участва също в Европейската мрежа за съдебно обучение.

От изложеното следва, че утвърдените добри практики в областта на професионалната етика акцентират върху превантивните подходи за

гарантиране на спазването на етичните стандарти и за ограничаване на нарушенията на интегритета.

2.3. Естония

Естония е посочена като пример за добра практика в международните източници, особено по отношение на независимостта на съдебната власт, прозрачността и дигитализацията на правосъдието, превенцията на корупцията и професионалната етика на съдиите и прокурорите. Например в Доклад на ЕК за 2024 г. се отчитат високите нива на доверие в съдебната система, а независимостта ѝ се оценява като „добра“ или „много добра“.

В Естония няма съдебен инспекторат, който да извършва проверките за интегритет. Контролът е децентрализиран и се осъществява чрез комбинация от съдебни органи, прокуратурата и институции с антикорупционни функции, според вида на проверката и статута на лицето. В страната няма специален закон, който изрично да урежда „проверки за интегритет“ на съдии и прокурори като самостоятелна процедура. Свързаните с тях аспекти са уредени в няколко нормативни актове – Закон за съдилищата, Закон за прокуратурата, Кодекс за етика на съдиите и Кодекс за етика на прокурорите, както и отделни вътрешни правила (принципи) за взаимодействие с полицията, обществото и медиите.

Инициатори на дисциплинарните производства за нарушения на интегритета и на етичните правила срещу съдии могат да бъдат председателят на Върховния съд, председателите на съответните съдилища, канцлерът на правосъдието и министърът на правосъдието, а срещу прокурори – главният прокурор, административните ръководители на прокуратури и министърът на правосъдието. Компетентни да образуват проверки за интегритет на съдиите в Естония са председателят на съответния съд, председателят на Върховния съд и министърът на правосъдието. Дисциплинарната колегия към Върховния съд, която е част от Върховния съд има ключова роля при дисциплинарната отговорност на съдиите, тъй като единствено тя може да разглежда вече образуваните дисциплинарни производства, внесени от по-горе посочените субекти, и да налага дисциплинарни наказания. Инспекторите от съдебния инспекторат към Министерството на правосъдието могат да извършват предварителни проверки по сигнали за неетично поведение и конфликт на интереси, и ако установят такива да правят предложения до Дисциплинарната колегия към Върховния съд за образуване на дисциплинарно дело.

По отношение на прокурорите право да образуват дисциплинарни производства имат главният прокурор, заместникът на главния прокурор и административните ръководители на съответния прокурор. При установяване на достатъчно данни за нарушение те изпращат материалите на Дисциплинарната комисия на прокурорите в Главната прокуратура, която може да наложи дисциплинарно наказание.

Дисциплинарните производства срещу съдия или прокурор в Естония протичат по строго регламентиран ред, при спазване на основните гаранции за справедливост – независимост на дисциплинарния орган, право на защита и пропорционалност на наложеното наказание. Решенията по образуваните срещу съдии дисциплинарни дела се вземат от Дисциплинарната колегия към Върховния съд, а срещу прокурори – от главния прокурор или от Дисциплинарна колегия в Главната прокуратура. Същите подлежат на обжалване по съдебен ред, като тези по делата срещу съдии се обжалват пред пленума на Върховния съд, а на прокурори – пред компетентния административен съд, чиито решения също подлежат на обжалване пред апелативен административен съд и пред Върховния административен съд.

В Естония дисциплинарни производства срещу съдии и прокурори се образуват за следните нарушения: действия, които противоречат на Конституцията или други закони, включително злоупотреба с власт или влияние чрез използване на служебното положение за лична облага; нарушения на служебните задължения – неправилно или небрежно изпълнение на съдебни функции; нарушения на етичните стандарти – проява на поведение, несъвместимо със съдийската етика (например конфликт на интереси, непочтено поведение), както и за противоправно поведение в личния живот – деяния като шофиране в нетрезво състояние, проява на насилие или други действия, които са в разрез с етичните правила. Според статистически данни на Асоциацията на съдиите в Естония и Службата на върховния комисар на ООН по правата на човека, през последните 10 години дисциплинарни производства са образувани срещу общо тридесет съдии, от които за двадесет е прието, че са извършили дисциплинарни нарушения. Само по отношение на двама от тях е наложено най-тежкото наказание – освобождаване от длъжност, а на останалите – забележка и предупреждение.

Отличително за Естония е, че има Съвет по съдебна етика – консултативен орган към съдебната система, формиран с цел превенция и консултация. Съставен е от съдии, които разглеждат въпроси, свързани с професионалната етика, независимостта и поведението на съдиите. Същият дава становища по конкретни случаи, следи за спазването на етичните принципи, тълкува Кодекса за етика, но не разполага с правомощия да извършва дисциплинарни проверки или да налага санкции.

Като много добра практика в Естония могат да се посочат обученията и консултациите за съдии и прокурори, включително по етични правила и интегритет, които се организират от Върховния съд, Съвета за обучение на съдии, Прокуратурата и в рамките на европейски програми. Предвидени са задължителни обучения за новоназначени съдии, организирани от Върховния съд, чрез неговия отдел за правна информация и обучение. Създаден е Съвет за обучение на съдии (Judicial Training Council), който включва представители на съдебната власт, прокуратурата, Министерството на правосъдието и Университета в Тарту. Съветът определя програмите за обучение и следи за тяхното качество. Провеждат се и текущи обучения на

съдиите, които са длъжни редовно да обновяват знанията и уменията си съгласно Закона за съдилищата. Темите включват професионални знания, етика и интегритет. В рамките на Европейската мрежа за съдебно обучение по програмата за обмен на бъдещи и младши съдии и прокурори (AIAKOS) прокуратурата на Естония организира обучението им, като акцентира върху европейското право, съдебното сътрудничество и етичните стандарти. Също така, прокуратурата провежда курсове за професионално развитие, в които са включени теми за почтеност и предотвратяване на конфликти на интереси. По този начин Естония поддържа системна програма за обучение и консултации, която гарантира, че съдиите и прокурорите не само развиват професионални умения, но и укрепват своята почтеност и независимост.

Според международните източници Естония е водеща държава в ЕС по отношение на електронизацията на съдебните процеси. В страната е въведено пилотно използване на изкуствения интелект за разпределение на дела и автоматично класифициране на документи в рамките на Електронната система за управление на съдебни дела и Националната платформа за сигурен обмен на данни между различни държавни и частни информационни системи (e-Toimik/X-Road). Така е въведена административна автоматизация на процесите, без изкуственият интелект да участва в процеса по решаване на делата.

В обобщение може да се направи извод, че в Естония има силна институционална рамка, етични стандарти и дигитални решения, което я превръща в пример за държава, постигнала високи нива на съдебна независимост и интегритет в Европейския съюз.

Анализът на добрите практики в областта на съдебния и прокурорския интегритет във Финландия, Нидерландия и Естония показва, че успешните модели се основават на комбинация от ясно дефинирани етични стандарти, институционална независимост и ефективни механизми за самоконтрол. И трите държави демонстрират, че устойчивото прилагане на международните стандарти е възможно чрез органичната връзка между професионалната общност и институциите, отговорни за етичния надзор. В този смисъл интегритетът не е само правна категория, а културен и организационен принцип, който се поддържа чрез вътрешни процеси, обучение, прозрачност и постоянна самооценка.

Моделите на Финландия, Нидерландия и Естония подчертават важността на превенцията чрез обучения, публичност и етични дискусии. Същите гарантират, че нито един механизъм не се превръща в инструмент за натиск или намеса в съдебната власт и могат да служат като ориентир за изграждане на модерни, прозрачни и устойчиви системи за съдебен интегритет в други национални юрисдикции.

Съпоставката на посочените държави и България сочи, че въпреки институционалните различия дисциплинарните производства срещу магистрати се характеризират със сходна нормативна рамка и процедури, съответстващи на международните стандарти. Етичната регулация е разделена от формалната дисциплинарна отговорност, като приетите етични

кодекси за съдии и прокурори служат за основа на професионалните стандарти. Всяка от държавите поддържа ясно структурирани нормативни актове, които уреждат основанията за дисциплинарна отговорност, процедурите и видовете санкции. Показателното е, че дисциплинарната санкция винаги се налага по закон, а не директно въз основа на нарушен етичен принцип. Също така, образуването, предварителната проверка, формалното разследване и постановяването на решение следват сходна логика и прилагат идентичен филтър за неоснователни сигнали, последван от същинско производство, осигуряващо събиране на доказателства, изслушване и възможност за защита. Предвидените дисциплинарни санкции са почти идентични – предупреждение, порицание, временно отстраняване, намаляване на трудовото възнаграждение и освобождаване от длъжност. При провеждане на дисциплинарните производства и четирите държави предоставят на магистратите широки процесуални гаранции: право на уведомяване, право на защита, безпристрастен състав и мотивирани решения, съобразени с европейските стандарти, произтичащи от чл. 6 ЕКПЧ, както и пропорционалност на извършените нарушения с наложените санкции.

От горното следва, че четирите държави възприемат професионалния интегритет на магистратите като фундаментална предпоставка за независимостта на правосъдието и за превенция на корупционни практики.

IV. НОРМАТИВНА УРЕДБА НА ПРОВЕРКИТЕ НА ИМУЩЕСТВЕНИТЕ ДЕКЛАРАЦИИ НА СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, И НА ПРОВЕРКИТЕ ЗА ПОЧТЕНOST И КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯ, КОИТО НАКЪРНЯВАТ ПРЕСТИЖА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, И ПРОВЕРКИ, СВЪРЗАНИ С НАРУШАВАНЕ НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ. ПРАВОМОЩИЯ НА ИВСС ПО ГЛАВА ДЕВЕТА, РАЗДЕЛИ IА И IБ ЗСВ

1. Нормативна уредба на проверките на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите в Република България. Правомощия на ИВСС по глава девета, раздел Iа ЗСВ. Административнонаказателна дейност на ИВСС

1.1. Нормативна уредба на проверките на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите в Република България. Правомощия на ИВСС по глава девета, раздел Iа ЗСВ

С петото изменение на Конституцията на Република България от м. декември 2015 г. (ДВ, бр. 100 от 2015 г.) на ИВСС беше възложено да извършва проверки на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите. Редът за извършване на тези проверки е регламентиран в

глава девета, раздел Ia от Закона за съдебната власт (нов - ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.), глава пета, раздел IV от Правилника за организацията на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет и за дейността на администрацията и на експертите и Вътрешните правила за извършване на проверките на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите от Инспектората към Висшия съдебен съвет (приети с Решение от 29.07.2020 г. на ИВСС).

През 2024 г. не са извършвани законодателни промени по отношение на реда за извършване на проверките на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите, поради което остава актуално описанието на този ред, направено в Анализа за 2023 г.

1.2. Административнонаказателна дейност на ИВСС

В ЗСВ е предвидена административнонаказателна отговорност за лицата, които не са подали в законоустановения срок декларация за имущество и интереси (чл. 408а ЗСВ) или за които при извършена допълнителна проверка е установено несъответствие между декларираните данни и получената информация, надвишаващо 10 000 лв. (чл. 408б ЗСВ).

Актовете за установяване на нарушенията по чл. 408а и 408б ЗСВ се съставят от определени от главния инспектор на ИВСС лица. Наказващ орган е главният инспектор на ИВСС или оправомощени от него инспектори (чл. 408д, ал. 2 ЗСВ). Установяването на нарушенията, издаването, обжалването и изпълнението на наказателните постановления се извършват по реда на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН).

2. Нормативна уредба на проверките за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Правомощия на ИВСС по глава девета, раздел Ib ЗСВ

Проверките за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите са нормативно уредени в глава девета, раздел Ib ЗСВ, Правилника за организацията на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет и за дейността на администрацията и на експертите и във Вътрешни правила за извършване на проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите от екипи на Инспектората към Висшия съдебен съвет.

Предвид липсата на законодателни промени през 2024 г., отнасящи се до реда и начина на извършване на проверките за интегритет, актуална остава процедурата, подробно описана в Анализа за 2023 г.

V. СТАТИСТИЧЕСКИ ДАННИ

1. Статистически данни за извършените през 2024 г. проверки на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите и резултатите от тях, и за образуваните през 2024 г. административнонаказателни производства за нарушения по чл. 408а ЗСВ

През отчетната 2024 г. ИВСС продължи извършването на проверки по глава девета, раздел Ia ЗСВ на декларациите за имущество и интереси на съдиите, прокурорите и следователите, както и на лицата, изгубили качеството съдия, прокурор или следовател.

Подадени са 4 452 декларации за имущество и интереси по чл. 175а, ал. 1, т. 1 ЗСВ, от които:

- 4 216 ежегодни декларации за 2023 г.;
- 108 встъпителни декларации - в едномесечен срок от встъпване в длъжност;
- 63 финални декларации - в едномесечен срок от освобождаване от длъжност и
- 65 окончателни декларации - в едномесечен срок от изтичането на една година от освобождаването от длъжност.

Освен това допълнително са подадени:

- 318 декларации по чл. 175а, ал. 1, т. 2 ЗСВ за промяна в декларираните обстоятелства в декларациите по чл. 175а ал. 1, т. 1 ЗСВ в частта за интересите и за произхода на средствата при предсрочно погасяване на задължения и кредити и
- 639 декларации по чл. 175в, ал. 5 ЗСВ за отстраняване на непълноти или грешки в декларираните обстоятелства.

Декларациите, подадени по електронен път, подписани с квалифициран електронен подпис, са 1 217 броя, което е 22,49% от общия брой на подадените през 2024 г. декларации. Относителният дял на подадените по електронен път декларации спрямо броя на всички подадени декларации е нараснал с 3,78% спрямо 2023 г.

Инспекторатът провери всички подадени 4 452 имуществени декларации, като в хода на проверките е извършена съпоставка между декларираните обстоятелства за имуществото на съдиите, прокурорите и следователите, на техните съпрузи или лицата, с които се намират във фактическо съжителство на съпружески начала, както и на ненавършилите им пълнолетие деца, и получената информация от съответните регистри, в които декларираните обстоятелства подлежат на вписване, обявяване или удостоверяване. Фактически е проверено имуществото на 10 007 лица,

включително наличностите по банковите им сметки. В 4 075 от проверените декларации е установено съответствие между декларираните факти и получената информация. В 377 декларации е установено несъответствие между декларираните факти и получената информация, което е отстранено в 376 от случаите чрез подаването на коригираща декларация в 14-дневния срок по чл. 175ж, ал. 2 ЗСВ. Една коригираща декларация е подадена след изтичане на законовия 14-дневен срок, поради което на основание чл. 175ж, ал. 4 ЗСВ ИВСС е сезирал компетентните органи (Националната агенция за приходите и Комисията за противодействие на корупцията) за извършване на проверка на имущественото състояние на лицето.

През 2024 г. във връзка с допуснати нарушения на задължението за подаване на декларации за имущество и интереси в законовите срокове в ИВСС са образувани 41 административнонаказателни производства (АНП), от които:

- 9 са срещу магистрати (5 съдии, 2 младши съдии, 1 младши прокурор и 1 младши следовател), неподали в срок встъпителна декларация за имущество и интереси (чл. 175в, ал. 1, т. 1 ЗСВ);
- 27 са срещу магистрати (23 съдии и 4 прокурори), неподали в срок ежегодна декларация за имущество и интереси (чл. 175в, ал. 1, т. 2 ЗСВ);
- 2 са срещу лица, изгубили качеството следовател, които не са подали в срок финална декларация за имущество и интереси (чл. 175, ал. 1, т. 3 ЗСВ);
- 3 са срещу лица, изгубили качеството прокурор, които не са подали в срок окончателна декларация за имущество и интереси (чл. 175, ал. 1, т. 4 ЗСВ).

Образуваните АНП са приключили с:

- 9 споразумения по чл. 58г ЗАНН с общ размер на наложените и платени глоби 1890 лв.;
- 3 наказателни постановления, 2 от които са влезли в сила, а едно наказателно постановление, след обжалване е отменено от съда поради маловажност на случая, като нарушителят е предупреден, че при извършване на друго административно нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизане в сила на съдебното решение, за това друго нарушение ще му бъде наложено административно наказание. Наложени глоби по влезлите в сила наказателни постановления, общо в размер на 1300 лв., са платени изцяло.
- 29 предупреждения по чл. 28 ЗАНН поради маловажност на случая.

2. Статистически данни за извършените през 2024 г. проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите

През периода 01.01.2024 г. – 31.12.2024 г. в Инспектората са образувани общо 124 преписки по сигнали, съдържащи твърдения за

нарушения по чл. 175к, ал. 1 – 4 ЗСВ. От тях 109 бр. са приключени през 2024 г., а останалите 15 бр. преписки са приключени през 2025 г.

По 18 преписки от образуванияте през 2024 г. е наредено извършване на проверка със заповед на главния инспектор за установяване на достатъчно данни за извършено нарушение по чл. 175к ЗСВ.¹

От тези 18 проверки, наредени със заповед на главния инспектор, една е образувана за установяване на конфликт на интереси по чл. 175и, ал. 6 вр. ал. 1 ЗСВ, три – за почтеност, накръняване независимостта на магистрати и за установяване на действия, накръняващи престижа на съдебната власт по чл. 175к, ал. 2, ал. 3 и 4 ЗСВ, три – за накръняване независимостта на магистрати по чл. 175к, ал. 3, три – за накръняване независимостта на магистрати и за установяване на действия, накръняващи престижа на съдебната власт по чл. 175к, ал. 3 и 4 ЗСВ и осем – за установяване на действия, накръняващи престижа на съдебната власт по чл. 175к, ал. 4 ЗСВ.

От образуванияте 18 проверки, 15 са приключени през 2024 г., като 14 от тях са приключени с доклади, съдържащи становище за липсата на достатъчно данни за нарушаване на почтеността и накръняване независимостта на магистрати, и за действия и бездействия, които накръняват престижа на съдебната власт.

Една от образуванияте проверки е приключена през 2024 г. с предложение до СК на ВСС по чл. 312, ал. 1, т. 3 ЗСВ – за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание на магистрат по чл. 308, ал. 1 ЗСВ за нарушение по чл. 307, ал. 3, т. 3 вр. чл. 175к, ал. 4 ЗСВ. В останалата част - за нарушения по чл. 175к, ал. 2 и 3 ЗСВ проверката е прекратена, поради липсата на достатъчно данни за извършването на такива нарушения. По предложението на ИВСС във ВСС е образувано дисциплинарно дело № 19/2024 г. С решение от 16.09.2025 г. на СК на ВСС на проверявания магистрат не е наложено дисциплинарно наказание.

Другите 3 проверки от общо 18-те, образувани през отчетния период, са приключени през 2025 г., две от които са приключени с доклади, съдържащи становище за липсата на достатъчно данни за действия или бездействия, които накръняват престижа на съдебната власт – чл. 175к, ал. 4 ЗСВ и за липсата на достатъчно данни за наличие на конфликт на интереси по чл. 175и, ал. 6 вр. ал. 1 ЗСВ.

Една проверка от приключените през 2025 г. е приключена с предложение до СК на ВСС по чл. 312, ал. 1 т. 3 ЗСВ – за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание на магистрат за извършено нарушение по чл. 307, ал. 3, т. 3 вр. чл. 175к, ал. 4 ЗСВ. По предложението на ИВСС във ВСС е образувано дисциплинарно дело № 3/2025 г., което не е приключило.

¹ Конкретните проверки, извършени от ИВСС за установяване на достатъчно данни за нарушения по чл. 175к от ЗСВ са описани в Приложение 1, съставляващо неразделна част от настоящия Анализ.

Извън проверките, наредени със заповед на главния инспектор, останалите 106 преписки, образувани и приключени през 2024 г. по реда на глава девета, раздел Іб ЗСВ, са прекратени със становища.

Петдесет и седем преписки са прекратени със становище поради неотстраняване на нередовност на сигнала.

Останалите 49 преписки са прекратени със становища по различни причини: 4 бр., поради обстоятелството, че сигналите са подадени за конфликт на интереси по неприключени дела, 3 бр. поради установеното по безспорен начин при предварителното проучване, че сигналите не са от компетентността на Инспектората към ВСС, 2 бр. поради изтекла давност за образуване на дисциплинарно производство, 1 бр. поради установеното, че лицето не е магистрат, 3 бр. поради липса на нови обстоятелства в подадени повторно сигнали, по които Инспекторатът вече се е произнасял, 2 бр. от преписките са присъединени с разпореждания към друга преписка, поради сходен предмет, 26 бр. са изпратени по компетентност на Комисиите по професионална етика (КПЕ) към съответните органи на съдебната власт², 7 бр. са изпратени на Прокуратурата на Република България и 1 бр. е изпратена на председателя на Наказателната колегия във Върховния касационен съд, с оглед съдържащите се в сигналите твърдения за извършени престъпления от общ характер.

VI. ТРУДНОСТИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ПРОВЕРЯВАЩИТЕ ЕКИПИ НА ИВСС ПРИ ПРОВЕРКИТЕ НА ИМУЩЕСТВЕНИТЕ ДЕКЛАРАЦИИ НА МАГИСТРАТИТЕ И ПРИ ПРОВЕРКИТЕ ЗА ПОЧТЕНОСТ И КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ И ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ДЕЙСТВИЯ, КОИТО НАКЪРНЯВАТ ПРЕСТИЖА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, И ПРОВЕРКИ, СВЪРЗАНИ С НАРУШАВАНЕ НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ

1. Трудности и предизвикателства пред проверяващите екипи на ИВСС при проверките на имуществените декларации на магистратите

Както през 2023 г., и през 2024 г. трудностите и предизвикателствата, с които се сблъскват проверяващите екипи на ИВСС при извършване на проверките на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите, са свързани най-вече с несъвършенствата и празнотите в нормативната уредба. Тъй като през 2024 г. не са правени изменения в Закона за съдебната власт в частта по глава девета, раздел Іа, тези трудности се припокриват с тези, отразени в Анализа за 2023 г.

² По 26 преписки е постъпила информация за това, че съответната Комисия по професионална етика не е установила нарушения на КЕПБС и КЕПБПС (в сила от 30.10.2023 г.).

1.1. Нормативната уредба на проверките на декларациите на съдиите, прокурорите и следователите, извършвани от ИВСС по реда на глава девета, раздел Іа ЗСВ, не е синхронизирана с уредбата на проверките на декларациите на останалите лица, заемащи публични длъжности, извършвани от Комисията за противодействие на корупцията по реда на Закона за противодействие на корупцията, по отношение на обстоятелствата, подлежащи на деклариране, праговете на деклариране и установяване на несъответствие и видовете декларации.

1.2. В ЗСВ не са предвидени механизми за събиране на информация от ИВСС за:

- притежаваните недвижими имоти и финансови инструменти в чужбина и за реализираните сделки с тях, както и за наличностите по банкови сметки в чужбина;
- финансовите инструменти, търгувани чрез инвестиционен посредник, и за инвестиционното злато;
- разплащанията, извършени от магистратите и лицата по чл. 175б, ал. 4 ЗСВ чрез дружества, регистрирани по Закона за платежните услуги и платежните системи (които не са банкови институции), както и наличностите по сметките на тези лица в посочените дружества;

1.3. В ЗСВ не е предвидено правомощие на ИВСС да анализира подадените декларации за имущество и интереси и да извършва оценка на риска от корупционна дейност, с каквото разполага Комисията за противодействие на корупцията.

2. Трудности и предизвикателства пред проверяващите екипи на ИВСС при проверките за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите

Предвид отсъствието на законодателни изменения в Закона за съдебната власт през 2024 г., касаещи уредбата на глава девета, раздел Іб, проверяващите екипи на Инспектората към Висшия съдебен съвет продължават да се сблъскват със значителни затруднения при осъществяването на проверки за интегритета на съдиите, прокурорите и следователите. Както бе изтъкнато и в анализа за 2023 г., тези затруднения произтичат от редица фактори, които възпрепятстват ефективното прилагане на съществуващата нормативна рамка.

Идентифицираните трудности при проверките за интегритет в България се свързват основно с неясна нормативна рамка, ограничени правомощия на Инспектората към ВСС и липса на ефективни механизми за събиране на доказателства. Те се дължат най-вече на съществуващите

законодателни празноти и неяснота на приложимите текстове от Закона за съдебната власт.

2.1. През 2024 г. продължава тенденцията, наблюдавана и през предходните отчетни периоди, в ИВСС да постъпват сигнали за конфликт на интереси по дела или преписки, неприключени с окончателен съдебен/прокурорски акт. В чл. 175и, ал. 6 ЗСВ обаче са посочени условията за извършването на такава проверка – да е налице отменен съдебен или прокурорски акт, поради нарушение на законовите разпоредби, уреждащи основанията за отвод, изпратен от съответния административен ръководител на ИВСС след приключването на делото или преписката с влязъл в сила акт. Затова разглеждането на такива сигнали, респективно образуването на проверки по същите, не е допустимо. Въз основа на горното нормата на чл. 175к, ал. 1 ЗСВ, която очертава предмета на проверката за конфликт на интереси, без да съдържа забрана за разглеждане на сигнали по неприключени производства, се явява непълна.

2.2. Актуална остава и идентифицираната вече (в Анализа за 2023 г.) нормативна празнота в чл. 175к, ал. 2 ЗСВ – законодателят е приложил твърде тесен подход при дефинирането на нарушената почтеност на магистратите, която е обвързана единствено с приемането от тяхна страна на материални или нематериални облаги, извън рамките на закона. Още повече, както вече беше отбелязано, в изпълнение препоръките на Венецианската комисия ВСС допълни съдържанието на принципите за почтеност в КЕПБС и КЕПБПС, което потвърждава необходимостта от редакция на коментирания текст от ЗСВ. Наред с горното, съставът на нарушението по чл. 175к, ал. 2 ЗСВ до голяма степен се припокрива със състава на престъплението подкуп по чл. 301 НК, поради което много от гражданите предпочитат да сезират прокуратурата и следствените органи, които разполагат с необходимия процесуален инструментариум за провеждане на разследване, вместо ИВСС. От друга страна, липсата на прецизна и ясна дефиниция на нарушението в посочената норма, води до подаване на сигнали за деяния, съставляващи престъпления, които не могат да бъдат разгледани и затова се изпращат по компетентност на ПРБ.

2.3. В разпоредбите на чл. 175к, ал. 1 – 4 ЗСВ е очертан единствено обхватът на проверките, свързани с конфликт на интереси, почтеност, независимост и накърняване престижа на съдебната власт. Липсва обаче акцент върху съществените белези на съставите на отделните нарушения – върху възможните форми на тяхното проявление, условията за осъществяването им и настъпилия резултат, когато е необходим елемент. Липсата на детайлна правна регламентация в чл. 175к ЗСВ относно признаците и формите на нарушенията води до затруднения, както за Инспектората при извършване на проверки за интегритет, така и за магистратите при определяне на дължимото поведение. Този нормативен пропуск в националното законодателство възпрепятства постигането на пълно съответствие с международните стандарти и ограничава възможността

за ефективно противодействие на нарушенията на интегритета и професионалната етика. Макар дефицитът да е частично компенсиран чрез вътрешни правила и публикуваната практика на ИВСС, трайното преодоляване на неяснотите може да бъде постигнато единствено чрез прецизиране на закона.

2.4. Сериозни практически трудности продължава да поражда твърде общата редакция на чл. 307, ал. 3, т. 3 от ЗСВ. В тази норма е предвидено, че дисциплинарно нарушение съставлява всяко действие или бездействие, включително нарушаване на КЕПБС и КЕПБПС, когато то уронва престижа на съдебната власт. По този начин самият закон не изброява действията и бездействията, които магистратите трябва да избягват и създава риск от субективно и произволно тълкуване, както на нормите на ЗСВ, така и на етичните правила.

2.5. Съществени затруднения възникват поради липсата на нормативно определен критерий за разграничаване компетентността на органа, който следва да извърши проверката. Проблемът се проявява особено при сигнали, съдържащи неясни твърдения или такива, насочени към предполагаемо нарушение на КЕПБС или КЕПБПС, което обаче не осъществява състав на дисциплинарно нарушение по смисъла на ЗСВ. В тези случаи правомощието за извършване на проверка не може еднозначно да се отнесе към ИВСС. В резултат на тази нормативна празнота до настоящия момент ИВСС извършва проверки единствено при наличие на данни за поведение на съдия, прокурор или следовател, което е достатъчно сериозно и съдържа признаците на състава на нарушение по чл. 307, ал. 3, т. 3 ЗСВ. В останалите случаи материалите се препращат на компетентната Комисия по професионална етика в органа на съдебната власт. Този утвърден подход обаче следва да бъде изрично регламентиран чрез законодателна намеса.

2.6. Както беше отбелязано и в Анализа за 2023 г., Инспекторатът към Висшия съдебен съвет продължава да среща значителни затруднения при установяването на изложените в сигналите нарушения. В преобладаващата част от случаите сигналите съдържат твърдения за действия или бездействия, които се разглеждат като противоречащи на принципите на почтеност, накърняващи авторитета на съдебната власт или засягащи независимостта на магистрат. При опит за доказване на тези факти, което обичайно се осъществява чрез сведения на лица, които имат знания за случая, често същите отказват да предоставят сведения за нуждите на проверката. Това в много голяма степен се дължи на обстоятелството, че в ЗСВ не е предвидена санкция за неизпълнение на регламентираното в чл. 175н, ал. 5 ЗСВ задължение – подателите на сигнали и лицата, разполагащи със сведения, писмени или веществени доказателства, да ги предоставят при поискване.

2.7. В ИВСС често постъпват сигнали за нарушения на интегритета, които обаче са обосновани единствено с недоволството на подателите от постановен съдебен или прокурорски акт. В тези случаи, когато бъдат поканени да конкретизират действия или бездействия на магистрата, които

противоречат на дължимото етично поведение, подателите не го правят и сигналите се оставят без разглеждане, поради липса на фактически данни за твърдяното нарушение.

2.8. В немалко случаи се констатира, че сигналите се подават с цел „да принудят“ съдията-докладчик или наблюдаващия прокурор да се отведе от разглеждането на конкретно дело, досъдебно производство или прокурорска преписка, като исканията за отвод се мотивират именно със сезирането на ИВСС. Също така, някои от тях се подават, след като искането за отвод вече е оставено без уважение и подателят възразява срещу постановения в тази връзка съдебен/прокурорски акт. В тези случаи ИВСС не може да извърши проверка, тъй като не е компетентен да се произнесе по законосъобразността и правилността на тези актове и оставя сигналите без разглеждане.

2.9. По някои от извършените през 2024 г. проверки, образувани въз основа на медийни публикации, са констатирани затруднения при доказване на твърдените нарушения, базирани се на показания на свидетели по досъдебни производства, които са с тайна самоличност и на ИВСС не е предоставен достъп до личните им данни, поради законовата забрана. Наред с това, някои свидетели по досъдебно производство, които в показанията си са изложили данни за извършени от магистрати нарушения, не потвърждават същите в сведенията си пред ИВСС.

VII. ДОБРИ И ЛОШИ ПРАКТИКИ ПО ОТНОШЕНИЕ НА СПАЗВАНЕТО НА ЕТИЧНИТЕ ПРАВИЛА ЗА ПОВЕДЕНИЕ ОТ БЪЛГАРСКИТЕ МАГИСТРАТИ ВЪВ ВРЪЗКА С ДЕКЛАРИРАНЕТО И ПРОВЕРКАТА НА ИМУЩЕСТВОТО И ИНТЕРЕСИТЕ ИМ, И ПО ОТНОШЕНИЕ НА ПОЧТЕНОСТТА И КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ, КАКТО И НА ДЕЙСТВИЯТА, КОИТО НАКЪРНЯВАТ ПРЕСТИЖА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ, И НАРУШАВАТ НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ

1. Добри и лоши практики по отношение спазването на етичните правила за поведение от българските магистрати във връзка с декларирането и проверката на имуществото и интересите им, установени по реда на глава девета, раздел Ia ЗСВ

През 2024 г. се открояват следните добри и лоши практики, които не се различават съществено от установените в Анализа за 2023 г. по отношение спазването на етичните правила за поведение от българските магистрати във връзка с декларирането и проверката на имуществото и интересите им по реда на глава девета, раздел Ia ЗСВ, в съответствие с относимите европейски и международни стандарти:

1.1. Добри практики

1.1.1. Както и през 2023 г., остава изключително високо нивото на запознатост на съдиите, прокурорите и следователите със задължението им за подаване на имуществени декларации по реда и в сроковете, предвидени в Закона за съдебната власт. През 2024 г. 4 411 декларации, които представляват 99,08% от общия брой имуществени декларации са подадени в законоустановените срокове. За това способстват проведените от ИВСС в края на 2023 г. обучения, както и разяснителната кампания на Инспектората относно сроковете за подаване на ежегодните имуществени декларации (чрез публикуването на съобщения на интернет страницата на ИВСС и изпращането им до медиите).

1.1.2. Устойчива остава тенденцията за повишаване степента на осъзнатост на съдиите, прокурорите и следователите да декларираят изчерпателно и коректно имуществото и интересите си. Индикатор за това е увеличението в броя на декларациите по чл. 175в, ал. 5 ЗСВ (за коригиране на непълноти или грешки в декларираните обстоятелства), подадени през 2024 г. (639 броя) спрямо тези, подадени през предходните години: през 2023 г. те са 608 броя, през 2022 г. – 494 броя, а през 2021 г. – 480 броя. Чрез тези декларации значителна част от непълнотите и грешките в декларираните обстоятелства са отстранени още преди започване на проверката.

1.1.3. През 2024 г. се наблюдава увеличаване на дела на имуществените декларации, които са придружени от декларации-съгласие по чл. 62, ал. 5, т. 1 от Закона за кредитните институции за разкриване на банкова тайна от лицата, чието имущество се декларира (от магистратите, техните съпрузи или лицата, с които се намират във фактическо съжителство на съпружески начала, и от ненавършилите пълнолетие деца). През 2024 г. около 43,08% от подадените имуществени декларации са придружени от декларации-съгласие, докато през 2023 г. те са били около 40,88%, през 2022 г. – около 37%, а през 2021 г. - около 30% от общия брой декларации.

1.1.4. Продължава да се увеличава процентният дял на имуществените декларации, които са подадени по електронен път, подписани с квалифициран електронен подпис, от общия брой на подадените декларации, спрямо този дял за предходните години – през 2024 г. декларациите, подадени по електронен път, са около 22,49% от общия брой на подадените декларации, докато през 2023 г. те са били около 18,71%, през 2022 г. – около 15,4%, а през 2021 г. – около 6% от общия брой декларации.

1.1.5. В сравнение с предходните три години, през 2024 г. намаляват случаите на неспазване на изискванията за форма на имуществените декларации, като напр. декларацията е попълнена върху образец на друга институция (напр. КПКОНПИ, понастоящем КПК); декларацията е подадена само на хартиен носител, без да бъде придружена с копие на електронен носител; електронният носител, придружаващ декларацията, не съдържа копие на декларацията (празен диск). Такива пропуски са били по-често срещани през 2021 г. и по-малко – през 2022 г. и 2023 г.

1.1.6. Съдиите, прокурорите и следователите продължават активно да се ползват от предоставената от ИВСС възможност за задаване на въпроси

по телефона във връзка с попълването и подаването на имуществените си декларации (чрез публично оповестените контакти на интернет страницата на Инспектората).

1.1.7. Както през 2023 г., и през 2024 г. преобладаващ е делът на магистратите, които добросъвестно упражняват правата и изпълняват задълженията си в хода на образувано срещу тях административнонаказателно производство. Израз на тази тенденция са следните обстоятелства:

- по-голямата част от магистратите са оказали пълно съдействие на актосъставителя и на наказващия орган при осъществяване на правомощията им по Закона за административните нарушения и наказания;

- 100% от наложените през 2024 г. глоби по влезлите в сила наказателни постановления и сключените споразумения по чл. 58г ЗАНН за нарушения по чл. 408а ЗСВ са платени.

1.1.8. Запазва се идентифицираната в Анализа за 2023 г. тенденция на неголеми закъснения (от един до девет календарни дни) при подаването на декларациите след изтичане на законоустановения срок в преобладаващата част от случаите, като през 2024 г. те са 71% от общия брой на извършените нарушения. Пряка последица от това е, че през 2024 г. броят на издадените предупреждения (29) е по-голям от броя на сключените споразумения (9) и издадените наказателни постановления (3), тъй като наказващият орган, съобразявайки се с трайната и непротиворечива съдебна практика на СРС и АССГ за периода 2018 г. – 2023 г., е приел, че при неголеми закъснения при подаването на декларациите случаят е маловажен и на основание чл. 28 ЗАНН е отправил писмено предупреждение до нарушителя, че при извършване на друго нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизане в сила на предупреждението, за това друго нарушение ще му бъде наложено административно наказание.

1.2. Лоши практики

При подаването на ежегодните декларации за имущество и интереси през 2024 г. се наблюдават следните лоши практики или негативни тенденции:

1.2.1. Запазва се тенденцията, идентифицирана и в Анализа за 2023 г., голяма част от ежегодните декларации да се подават през последните няколко дни от срока по чл. 175в, ал. 1, т. 2 ЗСВ, което затруднява не само тяхното приемане и обработване, но и своевременното извършване на предварително проучване на декларираните данни (преди да започне същинската проверка). Например в периода 10.05.2024 г. – 15.05.2024 г. са подадени 53,44% от ежегодните декларации за 2023 г.

1.2.2. Продължава негативната тенденция от предходните години в някои от съдилищата и прокуратурите (напр. Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Софийски окръжен съд, Софийски градски

съд, Софийски районен съд, Окръжен съд – Шумен, Районен съд – Търговище, Окръжна прокуратура – София, Окръжна прокуратура – Пловдив, Окръжна прокуратура – Русе, Окръжна прокуратура – Плевен, Районна прокуратура – Русе, Районна прокуратура – Плевен и др.) попълнените ежегодни декларации за имущество и интереси да се предават от задължените лица на неформално определен служител (обикновено на длъжност „системен администратор“), който ги събира и изпраща на „порции“ или закуп на ИВСС, без оглед на това кога са му предадени. Освен че много затруднява процеса по обработването на декларациите, понякога това води до пропускане на законоустановения срок за подаване на декларациите.

1.2.3. Запазва се тенденцията от предходните години в някои съдилища и прокуратури (Върховния административен съд, Софийския градски съд, Окръжен съд – Шумен, Окръжна прокуратура – Пловдив, Районна прокуратура – Русе, Районна прокуратура – Плевен и др.) голяма част от ежегодните декларации да се записват на един оптичен носител (диск/флаш памет), като записаните файлове с декларациите на магистратите от Софийския градски съд не са наименовани по правилата (не съдържат пълното име на декларатора, дата и час на записване на файла). Това изключително много затруднява процеса по обработването на подадените декларации.

1.2.4. Въпреки че делът на имуществените декларации, които са подадени по електронен път, подписани с квалифициран електронен подпис, е увеличен спрямо предходните години (т. 1.1.4), през 2024 г. този дял остава нисък спрямо общия брой на подадените декларации – само около 22,49% от общия брой на декларациите са подадени по електронен път. Увеличаването на дела на подадените по електронен път декларации значително би облекчило процеса по приемането и обработването им.

1.2.5. От образуваните през 2024 г. 41 административнонаказателни производства (АНП) за неподадени в срок декларации най-голям е делът на АНП, образувани за неподаване в срок на ежегодна имуществена декларация – 66% от общия брой АНП – тенденция, която се запазва спрямо 2023 г. и 2022 г. Закъсненията при подаването на ежегодните декларации се дължат основно на причини от субективен характер, свързани най-вече с отлагане подаването на декларациите във времето, като се изчакват последните дни от срока, въпреки проведените обучения в края на 2023 г. и публикуването на информативни съобщения на сайта на ИВСС.

2. Добри и лоши практики по отношение спазването на етичните правила за поведение от българските магистрати във връзка почтеността и конфликта на интереси, както и на действията, които накърняват престижа на съдебната власт, и нарушават независимостта им, установени по реда на глава девета, раздел Іб ЗСВ

През 2024 г. се очертават добри и лоши практики, свързани със спазването на етичните правила за поведение от страна на българските магистрати, по отношение на почтеността, предотвратяването на конфликт на интереси и недопускането на действия, които накърняват престижа на съдебната власт или застрашават нейната независимост. Тези констатации, установени по реда на глава девета, раздел Іб от ЗСВ, имат съществено значение, тъй като проверките на ИВСС не само идентифицират конкретни нарушения, но и служат като инструмент за укрепване на професионалната етика, за утвърждаване на стандарти за отчетност и за гарантиране на общественото доверие в съдебната система.

2.1. Добри практики

2.1.1. Потвърждава се устойчивата тенденция, според която броят на сигналите, отнасящи се до нарушения на интегритета на магистратите, да е съществено по-нисък в сравнение с постъпилите в Инспектората към Висшия съдебен съвет сигнали за нарушения при образуването, движението и приключването на делата, както и със заявленията, подадени по реда на глава трета „а“ ЗСВ, касаещи нарушаване на правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок. Дисбалансът в отчетените данни свидетелства, че българските магистрати в значителна степен съблюдават принципите, регламентирани в КЕПБС и КЕПБПС, както и съответните европейски и международни стандарти.

2.1.2. През 2024 г. се запазва нисък броят на проверките (само две), разпоредени със заповед на главния инспектор, по които са установени нарушения на интегритета и са внесени предложения до съответната колегия на ВСС за образуване на дисциплинарно производство срещу магистрати. Тук следва да се отбележи, че проверките са извършени по отношение на 34 магистрати (трима от тях са били обект на повече от една проверка), като само за двама от тях е прието, че са извършили нарушение – по чл. 175к, ал. 4 ЗСВ. Този факт показва, че преобладаващата част от българските магистрати съобразяват поведението си, както с изискванията на КЕПБС и КЕПБПС, така и с европейските и международни стандарти. В подкрепа на този извод могат да се посочат и констатациите, според които по нито един от сигналите (26 бр.), изпратени от ИВСС по компетентност на Комисиите по професионална етика в органите на съдебна власт, не са установени допуснати нарушения на етичните правила, предвидени в двата кодекса.

2.1.3. Продължава да се наблюдава констатираната и в Анализа за 2023 г. положителна тенденция Комисиите по професионална етика в органите на съдебната власт да информират своевременно ИВСС относно предприетите мерки и постановените решения по сигналите за нарушение на етичните принципи, препратени им от него по компетентност. Това бележи значителен напредък спрямо практиката, наблюдавана в предходни отчетни периоди.

2.2. Лоши практики

2.2.1. Отново се наблюдават случаи, констатирани и през 2023 г., в които административните ръководители на органи на съдебната власт, при постъпване на сигнал срещу магистрат, съдържащ сведения за евентуално извършено престъпление и за нарушение на принципите на интегритет, препращат този сигнал единствено до Софийската градска прокуратура, без да уведомят своевременно ИВСС. В резултат, закъснялото сезиране на Инспектората води до фактическо ограничаване на правомощието му да инициира дисциплинарна процедура (чрез изпращане на предложение до съответната колегия на ВСС за образуване на дисциплинарно производство) при наличие на достатъчно данни за дисциплинарно нарушение, поради изтичане на давностния срок, предвиден в чл. 310, ал. 1 ЗСВ.

2.2.2. Наблюдава се устойчива тенденция най-голям брой от получените сигнали срещу магистрати да се отнасят до проявено от тях неприемливо поведение при изпълнение на служебните им задължения (например по време на съдебно заседание; постановяване на актове с неподходящо за страна по делото/прокурорската преписка или за разследващ орган съдържание), както и до прояви в личното им време, които противоречат на етичните стандарти. Вследствие на това по-голяма част от проверките на ИВСС са образувани за установяване на достатъчно данни за извършено нарушение по чл. 175к, ал. 4 ЗСВ (накърняване престижа на съдебната власт). Резултатите от тях показват, че значителна част от нарушенията произтичат от подценяване на етичните рискове и липса на активна самооценка от страна на магистратите. Това води до извод за слабо изградена култура на превенция. Посоченото обстоятелство поставя акцент върху нуждата от разширяване и укрепване на механизмите за превенция, както и за въвеждане на мерки за предотвратяване на повторна проява на неетично поведение – след установено нарушение на професионалната етика, с оглед опазване авторитета и общественото доверие в съдебната власт.

VIII. ИЗВОДИ

1. Изводи относно декларирането на имущество и интереси

След извършване на съпоставка между добрите и лошите практики в областта на декларирането на имущество и интереси от съдиите, прокурорите и следователите и проверката на имуществените им декларации в Република България, от една страна, и относимите международни и европейски стандарти, и добрите практики в други държави в тази област, от друга страна, може да се направят следните изводи:

1.1. Нормативната уредба в България в областта на декларирането на имущество и интереси от съдиите, прокурорите и следователите и

проверката на имуществените им декларации е в унисон със световната тенденция за все по-нарастващото значение на системите за деклариране на имущество и интереси от лица, заемащи публични длъжности, като ключов инструмент за предотвратяване на корупция и недопускане на конфликти на интереси.

1.2. Българската система за деклариране на имущество и интереси от магистратите и за проверка на имуществените им декларации е по-всеобхватна от системите в останалите държави членки на ЕС по отношение на:

- персоналният обхват на декларациите – в България декларациите се подават от всички магистрати, а не само от съдиите във висши съдилища и главния прокурор;

- материалният обхват на деклариране – в България магистратите декларира не само своето имущество и интереси, а и имуществото и доходите на своите съпрузи (освен при фактическа раздяла), на лицата, с които се намират във фактическо съжителство на съпружески начала, и на ненавършилите пълнолетие деца (освен, когато не упражняват родителски права);

- периодичността на деклариране – в България декларациите се подават при встъпване и освобождаване от длъжност, ежегодно, една година след освобождаване от длъжност и при промяна на декларираните обстоятелства;

- публичното оповестяване на декларациите – в България всички подадени декларации се публикуват в електронен публичен регистър, достъпен на интернет страницата на ИВСС, за разлика от повечето държави членки, където декларациите или не се публикуват, или подлежат на частично публикуване;

- проверката на декларациите – в България се извършва проверка на всички подадени декларации, а не само на част от тях, на случаен принцип или по сигнал, както е в повечето държави членки.

1.3. Няма аналог в правните системи на другите държави членки на Европейския съюз българското законодателно решение, според което проверките на имуществените декларации на магистратите са възложени на конституционноустановен орган в съдебната система (ИВСС). Създаването на специализирано звено в ИВСС единствено с тази цел (в което работят висококвалифицирани експерти с висше икономическо и юридическо образование) обезпечава професионалното, обективно и своевременно извършване на проверките на декларациите, при непрекъсната и ефективна комуникация с проверяваните лица.

1.4. Публикуването на имуществените декларации на българските съдии, прокурори следователи в електронен публичен регистър осигурява прозрачност на имуществото и доходите на магистратите и свързаните с тях лица, улеснява подаването на сигнали за недеklarирано имущество или интереси с оглед предприемане на необходимите и допустими по закон

действия, като по този начин способства за повишаване доверието на обществото към съдебната система.

1.5. С цел преодоляване на празнотите и несъвършенствата в нормативната уредба, затрудняващи ефективното извършване на проверките на имуществените декларации на магистратите, са необходими законодателни изменения, чрез които:

- да се уеднакви материята в Закона за съдебната власт и в Закона за противодействие на корупцията по отношение на обстоятелствата, подлежащи на деклариране, праговете на деклариране и установяване на несъответствие и видовете декларации;

- да се предвиди по-широк набор от механизми за събиране на информация от ИВСС;

- да се предостави на ИВСС правомощие да анализира подадените декларации за имущество и интереси и въз основа на анализа да извършва оценка на риска от корупционна дейност. Този анализ ще позволи да се установи дали финансовите възможности на магистратите съответстват на придобитото имущество, което ще способства за постигане на по-добри резултати в превенцията на корупцията в съдебната система;

- да се засили сътрудничеството между ИВСС и други държавни органи и институции при проверката на декларациите на съдиите, прокурорите и следователите, включително чрез осигуряване на възможност за директен обмен на данни.

1.6. На фона на все по-нарастващата тенденция за дигитализация в системите за деклариране на имущество и интереси, приветствана от европейските институции, е необходимо да се предприемат мерки за улесняване подаването и обработката на имуществените декларации на българските магистрати чрез електронни системи и използване на изкуствен интелект за автоматизация на процеси и намаляване на грешки.

2. Изводи относно етичното поведение на българските магистрати

В резултат на сравнителния анализ между установените добри и лоши практики в областта на етичното поведение на българските магистрати, извършваните проверки за почтеност, конфликт на интереси, действия, накърняващи престижа на съдебната власт, както и проверки, свързани с независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, от една страна, и приложимите международни и европейски стандарти и добрите практики в други държави, от друга страна, могат да бъдат формулирани следните изводи:

2.1. Сравнителният анализ на дисциплинарните производства срещу магистрати за нарушения на интегритета и професионалната етика в България и разгледаните по-горе европейски държави, показва, че въпреки съществените институционални различия, са налице значими общи характеристики, съобразени с европейските и международните стандарти.

Следва да се подчертае, че етичните кодекси за съдии и за прокурори и следователи служат за основа за определяне на професионалните стандарти, които обаче са отделени нормативно от общите основания за ангажиране на дисциплинарната им отговорност. В този смисъл дисциплинарната санкция се налага единствено за нарушения, регламентирани в ЗСВ, докато нарушенията на етичните принципи могат да доведат до дисциплинарни производства единствено, ако се превърнат в неправомерни действия или бездействия (напр. неспазване на конкретно правило от етичния кодекс), които накърняват престижа на съдебната власт. Въвеждането на конкретни дисциплинарни нарушения и на точно определени санкции за тях в съдебния закон допринася за укрепване независимостта на съдебната власт и за предотвратяване на всякакви форми на влияния.

В този смисъл, сравнението показва, че държавите утвърждават професионалната етика и интегритета на магистратите като задължителна предпоставка за устойчивост на съдебните системи, доверие в правосъдието и антикорупционна превенция.

2.2. В изпълнение препоръките на Венецианската комисия и с цел привеждане в съответствие с европейските и международни стандарти, в одобрените на 30.10.2023 г. КЕПБС и КЕПБПС са направени изменения в дефинициите на принципите за безпристрастност и за почтеност, уредени в КЕПБС и принципите за безпристрастност и за почтеност и благоприличие, уредени в КЕПБПС. В тази връзка през м. март 2024 г. от Венецианската комисия и Генерална дирекция „Права на човека и върховенство на закона“ са публикувани две съвместни становища, с които е дадена положителна оценка на измененията в етичните кодекси. Подчертано е, че приемането и актуализирането им е „похвално“, като те са „добре замислени и съгласувани“ и съответстват на европейските стандарти за независимост и отчетност. Поставен е акцент върху тяхната превантивна роля за укрепване на професионалната етика, прозрачността и доверието в съдебната система, както и върху значението им като инструмент за предотвратяване на корупцията.

Предвид динамичните и трайни предизвикателства, пред които е поставена съдебната власт, принципите, закрепени в КЕПБС и КЕПБПС, следва да бъдат обект на непрекъснато развитие и усъвършенстване. Само чрез тяхното системно актуализиране може да се гарантира съответствието на съдебната етика в Република България с високите европейски стандарти за независимост и интегритет.

2.3. Като особено положителна практика следва да се открие инициативата на ИВСС за системното публикуване на официалния му сайт, в раздел „Бюлетин“, на анонимизирани случаи на нарушения, установени при извършените проверки по реда на глава девета, раздел Іб ЗСВ, по които е влязъл в сила акта на наказващия орган. Тази дейност не само осигурява прозрачност и достъпност на информацията за професионалната общност, но и създава възможност за критичен анализ на добрите и лошите практики, свързани с етичното поведение на магистратите. Публикуването на подобни

материали е в пълно съответствие с международните стандарти за отчетност и доброто управление, които изискват съдебните институции да бъдат отворени към обществото и да демонстрират готовност за самокритичен анализ.

2.4. В европейски и национален контекст обучението по етика за съдии и прокурори придобива стратегическо значение, далеч надхвърлящо рамките на професионалната квалификация. То се превръща в основен стълб на деонтологичната превенция, чрез който се укрепва съдебната власт, гарантира се независимостта на магистратите и се утвърждава култура на интегритет. В държавите членки на Европейския съюз системните обучения, семинари и консултации по етични въпроси се възприемат като задължителна предпоставка за изграждане на доверие в правосъдието и за съответствие с международните стандарти. В България тези инициативи имат особено значение, тъй като съчетават практическа насоченост с превантивна роля, като предоставят на магистратите необходимите знания и умения за справяне с етични дилеми и за преодоляване на рисковете от конфликт на интереси. В синхрон с посочените стандарти, прилагани от държавите членки на ЕС, през месец октомври и месец ноември 2024 г. Инспекторатът организира две специализирани обучения, на които се постави акцент върху актуалните моменти в съдебната практика по приложението на съставите на конфликта на интереси, почтеността, независимостта и накърняването на престижа на съдебната власт. По време на обученията магистратите бяха запознати с установените добри и лоши практики, констатирани от ИВСС при проверките по реда на глава девета, раздели Ia и Ib ЗСВ, съпоставени с европейските и международните стандарти. Целта на обученията е да допринесат за укрепване на интегритета на магистратите и за засилване на общественото доверие в съдебната система.

В заключение, необходимостта от единни насоки за етичното поведение на съдии, прокурори и следователи и от непрекъснато усъвършенстване на етичните стандарти следва да се разглежда като стратегически приоритет за съдебната власт. В синхрон с практиките в другите държави членки на Европейския съюз, обученията по етика – преди започване на професионалната дейност и по време на нейното упражняване, се явяват основен гарант за устойчивостта на интегритета и независимостта на магистратите. Те не са просто образователна инициатива, а фундаментален механизъм за изграждане на култура на почтеност, прозрачност и отчетност, който укрепва институционалната стабилност и засилва общественото доверие в правосъдието. Именно чрез подобни мерки съдебната система може да се превърне в истински стожер на демокрацията, носител на високи морални стандарти и символ на професионализъм, достоен за уважението на обществото и за признанието на международната общност.