



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

# **Доклад по дейност 1.3: Предварителна оценка на нормативната уредба по отношение на интегритета на съдебната система**

Този документ е създаден с финансовата подкрепа на Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Цялата отговорност за съдържанието на документа се носи от фондация „Център за модернизирание на политики“ и сдружение „Съюз на юристите в България“ и при никакви обстоятелства не може да се приема, че този документ отразява официалното становище на Европейския съюз и Управляващия орган на Оперативна програма „Добро управление“.

Оперативна програма	<b>„Добро управление“</b>
Проект:	<b>„Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система“</b>
Договор за предоставяне на БФП :	№ BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г
Дейност	Емпирични проучвания и анализ на добри практики, свързани с интегритета в съдебната система
Под дейност:	1.2 Анализ на добри практики от държави членки на Европейския съюз, свързани с механизми за регулиране на правилата, определящи стандартите за интегритет в съдебната система
Период на изпълнение	05 септември 31 октомври 2017 г.



## **СЪДЪРЖАНИЕ**

<b>СЪДЪРЖАНИЕ</b> .....	<b>3</b>
<b>СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА</b> .....	<b>4</b>
<b>ВЪВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>5</b>
<b>1    Обща цел на проекта</b> .....	<b>5</b>
<b>2    Специфичните цели на проекта</b> .....	<b>5</b>
<b>ПРАВНА РАМКА НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И ИНТЕГРИТЕТА НА МАГИСТРАТИТЕ</b> .....	<b>7</b>
<b>1    Организация на правосъдието в България</b> .....	<b>7</b>
<b>2    Конституция на Република България</b> .....	<b>11</b>
<b>3    Закон за съдебната власт</b> .....	<b>17</b>
<b>4    Кодекс за етично поведение на българските магистрати</b> .....	<b>22</b>
<b>СТАТУТ НА МАГИСТРАТИТЕ СЪДЕБНИТЕ ЗАСЕДАТЕЛИ</b> .....	<b>27</b>
<b>1.    Исторически бележки- класическо и съвременно понятие:</b> .....	<b>27</b>
<b>2.    Историческо развитие в България</b> .....	<b>28</b>
<b>3.    Основни принципи на поведение на магистратите съгласно етичните кодекси:</b> .....	<b>31</b>
<b>4.    Конкурси за кариерно израстване</b> .....	<b>43</b>
<b>5.    Предлагани решения:</b> .....	<b>44</b>
<b>6.    Предложения за усъвършенстване на законодателната уредба на конкурсите:</b> .....	<b>45</b>
<b>СТАТУТ НА СЪДЕБНИЯ ЗАСЕДАТЕЛ- ЗАКОНОДАТЕЛНО УРЕЖДАНЕ, ЕТИЧНИ ПРОБЛЕМИ</b> .....	<b>47</b>
<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ</b> .....	<b>53</b>

## СПИСЪК НА СЪКРАЩЕНИЯТА

КРБ	Конституция на Република България
ЗСВ	Закон за съдебната власт
КС	Конституционен съд
ВСС	Висшия съдебен съвет
ИВСС	Инспекторат на ВСС
МП	Министерство на правосъдието
СС	Съдебна система
РС	Районен съд
ОС	Окръжен съд
КСРБ	Конституционен съд на Република България
ВАС	Върховният административен съд
АС	Апелативен съд
ВКС	Върховен касационен съд
ЕК	Европейската Комисия
ЕС	Европейски съюз
НС	Народно събрание
ИВСС	Инспектората към Висшия съдебен съвет
КЕПБМ	Кодекс за етично поведение на българските магистрати



## **ВЪВЕДЕНИЕ**

Представеният доклад се изпълнява в рамките на дейност 1, поддейност 1.1 на проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г.

### **1 Обща цел на проекта**

Общата цел на представеният проект е създаване на устойчив инструмент за мониторинг на интегритета в съдебната система – Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС), в съответствие с формулираната цел 1 на процедурата – Осъществяване на граждански контрол върху реформата в съдебната система чрез по-активното включване на НПО и професионалните организации в процеса на разработването, наблюдението и оценката на стратегиите за реформа. В процеса на разработване на ИИСС ще бъдат формулирани предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба, което е пряко свързано с цел 2 на процедурата – Отправяне на предложения за подобрения в съдебната система. Фокус на проекта е укрепването на интегритета на съдебната система.

### **2 Специфичните цели на проекта**

Специфичните цели на проекта са:

1. идентифициране на параметрите, които характеризират интегритета на българската съдебна система – установената и оповестена рамка от ценности и стандарти, които ръководят поведението, решенията и действията при изпълнението на публичните задължения (дейност 1);
2. установяване на добри практики, приложими към българската съдебна система чрез трансфера на които ще бъде насърчен процеса на укрепване на интегритета на съдебната система (дейност 1);
3. разработване на устойчив инструмент за мониторинг на интегритета в съдебната система – Индекс на интегритета в съдебната система (ИИСС), отчитащ мненията и очакванията всички заинтересовани страни (дейност 2 и 3);
4. формулиране на предложения за подобрения, свързани с укрепване интегритета в съдебната система, вкл. промени в нормативната уредба (дейност 4);
5. Измерване на Индекса на интегритета в съдебната система за 2018. Популяризиране на резултатите и изграждане на капацитет за последващи измервания на Индекса (дейност 5);

Проектът залага на цялостен подход за укрепване на интегритета на съдебната система и осигуряване на възможност за ефективен и обективен граждански контрол върху реформата в съдебната система.

Настоящия аналитичен доклад е посветен на предварителна оценка на нормативната уредба, вътрешноорганизационната регулация, Кодекса за етично поведение на магистратите, практики, свързани с интегритета в българската съдебна система. Докладът допринася за постигане на специфична цел 1 и 2 на проекта.



## ПРАВНА РАМКА НА ОРГАНИЗАЦИЯТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА И ИНТЕГРИТЕТА НА МАГИСТРАТИТЕ

### 1 Организация на правосъдието в България

На Европейския портал за електронно правосъдие, организацията на правораздаването-съдебната система на република България представена от Министерство на правосъдието е както следва:

#### Организация на правораздаването - съдебна система<sup>1</sup>

Правораздаването в България е триинстанционно. Съдилищата са държавни органи, на които са възложени правораздавателни функции по граждански, наказателни и административни дела.

*В България има следните съдилища:*

*Районни – 113*

- *Окръжни – 28*
- *Административни – 28*
- *Специализиран наказателен съд -1*
- *Апелативни – 5*
- *Апелативен специализиран наказателен съд - 1*
- *Военни – 3 (Към момента действащите военни съдилища са 3 – Военен съд – Пловдив, Военен съд - Сливен и Военен съд – София. С решение на ВСС са закрити военните съдилища в гр. Плевен и гр. Варна) .*
- *Военно-апелативен съд - 1*
- *Върховен касационен съд - 1*
- *Върховен административен съд – 1*

*Администрация на съдилищата*

Организацията и дейността на съдилищата в България са уредени в Закона за съдебната власт, който урежда устройството и принципите на дейността на органите на съдебната система и взаимодействието помежду им, както и взаимодействието между органите на съдебната власт и органите на законодателната и на изпълнителната власт.

<sup>1</sup> Описанието на българската съдебна система е направено от Министерство на правосъдието в Европейският портал за електронно правосъдие [https://e-justice.europa.eu/content\\_judicial\\_systems\\_in\\_member\\_states-16-it-bg.do?member=1](https://e-justice.europa.eu/content_judicial_systems_in_member_states-16-it-bg.do?member=1)

Съгласно Закона за съдебната власт, обн. ДВ, бр. 64/2007 г. Висшият съдебен съвет е висш административен орган за управление на съдебната власт, който представлява съдебната власт и осигурява нейната независимост, определя състава и организацията на работа на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ без да засяга независимостта на нейните органи.

Висшият съдебен съвет определя броя на съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, административните и апелативните съдилища по предложение на министъра на правосъдието, а на военните съдилища – съгласувано с министъра на отбраната.

Районите на районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища могат да не съвпадат с административно-териториалното деление на страната.

#### Видове съдилища - кратко описание

**Районни съдилища (РС)** - районните съдилища са основните съдилища, които разглеждат делата като първа инстанция. Решенията им подлежат на обжалване пред съответния окръжен съд.

**Окръжните съдилища (ОС)** - окръжните съдилища действат като първо- и второинстанционни. Те разглеждат като първа инстанция точно определена категория дела, характеризиращи се с по-висок материален интерес или значимост на обществените отношения, до които се отнасят. Като втора инстанция (въззивна) инстанция окръжните съдилища действат при разглеждане на решения, постановени от районните съдилища.

**Административни съдилища** - На административните съдилища са подведомствени всички дела по искания за: издаване, изменение, отмяна или обявяване на нищожност на административни актове; обявяване на нищожност или унищожаване на споразумения по Административно-процесуалния кодекс; защита срещу неоснователни действия и бездействия на администрацията; защита срещу незаконно принудително изпълнение; обезщетения за вреди от незаконосъобразни актове, действия и бездействия на административни органи и длъжностни лица; обезщетения за вреди от принудително изпълнение; обявяване на нищожност, обезсилване или отмяна на решения, постановени от административните съдилища; установяване неистинността на административни актове по Административно-процесуалния кодекс.

Всеки може да предяви иск, за да установи съществуването или несъществуването на едно административно право или правоотношение, когато има интерес от това и не разполага с друг ред за защита.

Делата се разглеждат от административния съд, в района, на който е седалището на органа, издал оспорения административен акт, а когато то е в чужбина - от





*Административен съд - град София.*

*Не подлежат на съдебно обжалване административните актове, с които непосредствено се осъществяват външната политика, отбраната и сигурността на страната, освен ако в закон е предвидено друго.*

### ***Други специализирани съдилища***

*Военият съд разглежда като първа инстанция наказателни дела за престъпления, извършени от военнослужещи, генерали, офицери и лица от сержантския и редовия състав от други министерства и ведомства и граждански лица на служба в Министерството на отбраната, в Българската армия и в структурите на подчинение на министъра на отбраната, в Националната служба за охрана, в Националната разузнавателна служба, при или по повод изпълнение на службата им. За тези дела второинстанционен съд е Военно-апелативният съд. Компетентността на военните съдилища е определена с Наказателно-процесуалния кодекс. Те са със статут на ОС.*

*Военно-апелативният съд е един и разглежда делата, образувани по жалби и протести срещу актове на военните съдилища от цялата страна.*

*Апелативният съд (АС) разглежда делата, образувани по жалби и протести срещу първоинстанционните актове на окръжните съдилища в неговия съдебен район.*

*Специализираният наказателен съд е приравнен на окръжен съд, със седалището в гр. София. Компетентността на специализирания наказателен съд се определя със закон. В чл. 411а от Наказателно-процесуалния кодекс са изчерпателно изброени дела за престъпления, които са подсъдни на Специализирания наказателен съд - основно извършени от организирани престъпни групи или по поръчение на такива.*

*Апелативният специализиран наказателен съд разглежда делата, образувани по жалби и протести срещу актове на специализирания наказателен съд.*

*Върховният касационен съд (ВКС) е висша съдебна инстанция по наказателни и граждански дела. Неговата юрисдикция се разпростира върху цялата територия на Република България. Той осъществява и върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища. Седалището на Върховния касационен съд е в гр. София.*

*Върховният административен съд (ВАС) осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване.*

*Той разглежда жалби и протести срещу актове на Министерския съвет, министър-*

председателя, заместник министър-председателите, министри, ръководители на други ведомства, непосредствено подчинени на Министерския съвет, актове на Висшия съдебен съвет, актове на Българската народна банка, актове на областните управители, както и други актове, посочени в закон; произнася се по спорове за законосъобразността на подзаконови нормативни актове; проверява като касационна инстанция съдебни актове, постановени по административни дела и разглежда молби за отмяна на влезли в сила съдебни решения по административни дела.

*Арбитражен съд при Българска Търговско-промишлена палата (АС при БТПП)*

*АС при БТПП разрешава граждански спорове, както и спорове за попълване празнини в договори или приспособяването им към нововъзникнали обстоятелства, независимо от това, дали седалището или местожителството на едната или и на двете страни е в Р България.*

### **Конституционен съд на Република България**

*Българският Конституционен съд гарантира необратимостта на демократичните процеси в България, чието осъществяване Конституцията цели. Този съд не е част от съдебната система, а е независим орган, който черпи правомощия пряко от Конституцията и действа по силата на специален закон. В това отношение особен обществен и международен резонанс придобиха неговите решения за защита на правата и законните интереси на гражданите, разделението на властите, неприкосновеността на частната собственост, свободната стопанска инициатива, независимостта на средствата за информация и забраната за цензура, съответствието на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства с Конституцията и други.*

*Забележка: За нуждите на проекта терминът „съдебна система“ се използва за системата от органи на съдебната власт, не само за органите на правораздаването-съдилищата.*

Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Следствените органи са в системата на съдебната власт. Те осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон.

Моделът на съдебната власт, свързан с упражняването на държавната власт, се основава на принципите на правовата и демократичната държава. Правната рамка на съдебната власт е определена в Конституцията на Република България (КРБ), Закона за съдебната власт (ЗСВ), Решения на Конституционния съд на Република България(КСРБ), Висшия съдебен съвет (ВСС).

Целта на изследването е анализът на правната рамка на съдебната власт в частта ѝ за регулирането на интегритета на системата и магистратите, с оглед определяне обхвата, развитието и въздействието ѝ върху утвърждаване авторитета и интегритета на системата.



## 2 Конституция на Република България

Разпоредбите по отношение на съдебната власт в основния закон на България с развитието и промените на конституционната уредба стават все по-подробни и изчерпателни. Особено показателни в това отношение са промените в последните години, реализирани под натиска на изискванията на Механизма за сътрудничество и проверка, създаден от Европейската Комисия (ЕК) поради установени дефицити в съдебната система, борбата с корупцията и, само за България, организираната престъпност, непосредствено преди членството на България и Румъния в ЕС. Текстовете, посветени на съдебната власт в основния закон са включени в приложената [таблица](#).

В Конституцията на Българското Княжество текстовете<sup>2</sup> за съдебната власт се съдържат в членове 13 до 16 и те не са променени до отмяната ѝ през 1947 г.:

*13. Съдебната власт във всичката нейна ширина принадлежи на съдебните места и лица, които действат от името на Князя.*

Основният закон от 1879 г. препраща към „особни наредби“ за устройството на съдените места и лица, както и за отношенията с Княза. С 14 и 15 разпоредба се определят правомощията и ограниченията на княза да помилва в рамките на закона, както и да дава амнистия.

Конституцията на Народна Република България, приета през 1947 г.<sup>3</sup>, разширява текстовете посветени на съдебната власт, въвеждайки в текста на Основния закон институтите на съдебния заседател и главния прокурор, както и пряк избор на част от съдиите и съдебните заседатели. И в този текст на Конституцията не се говори за морални или нравствени изисквания към съдиите и съдебните заседатели, но се прокламира тяхната независимост и подчиняването им само пред закона.

Глава VI „Народни съдилища и прокурорски надзор“ на Конституцията не е изменяна в периода 1947 г. -1971 г.

Конституцията на Народна Република България, приета от Великото Народно събрание през 1971 г.<sup>4</sup>, прокламира отново разделението на властите. Глава шеста е посветена на

---

<sup>2</sup> приета от Великото народно събрание на 16.04.1879 г., изм., 15.05.1893 г. и 11.07.1911 г., отменена с Конституция на НРБ, приета от ВНС на 4.12.1947 г.

<sup>3</sup> Обн., ДВ, бр. 284 от 6.12.1947 г., изм., Изв., бр. 89 от 7.11.1961 г., ДВ, бр. 97 от 10.12.1965 г., изм. и доп., бр. 89 от 19.11.1969 г., отм., бр. 39 от 18.05.1971 г.

<sup>4</sup> Обн., ДВ, бр. 39 от 18.05.1971 г., изм., бр. 6 от 19.01.1990 г., изм. и доп., бр. 29 от 10.04.1990 г., в сила от 10.04.1990 г., изм., бр. 87 от 30.10.1990 г., бр. 94 от 23.11.1990 г., изм. и попр., бр. 98 от 7.12.1990 г., отм., бр. 56 от 13.07.1991 г.

съдебната власт, както идеологически обвързва съдилищата с „делото на социализма“. Всички съдии и съдебни заседатели са изборни, определена е продължителността на изборния мандат, като конституционно е установена възможността „да бъдат отзовани и преди срока, за който са избрани“. По-подробно са разписани институтите на главния прокурор и прокуратурата, както главния прокурор е отговорен по Конституция „само“ пред Народното събрание и отчита дейността на прокуратурата пред него. Между сесиите на НС се отчита пред Държавния съвет. Главният прокурор се избира от НС и също може да бъде отзован от НС преди изтичането за срока, за който е избран. Всички прокурори се назначават и уволняват от него и са му подчинени.

Конституцията на Народна Република България от 1971 г. до 1991 г. е изменяна пет пъти през 1990 г. във връзка с отмяната на член първи, отпадането на „народна“ в името на държавата, отпадането на Държавния съвет като орган на държавната власт. По същество промени в глава Глава VIII, „Съд и прокуратура“ не са правени.

Седмото Велико народно събрание приема нова Конституция на Република България<sup>5</sup>. В нея Глава шеста е посветена на Съдебната власт и наред с основни принципи за независимост и самостоятелност, равенство, състезателност и публичност, е определена структурата на съдебната власт, както и функциите и правомощията на нейните органи. По отношение на структурата е предвидено:

- Правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища.
- Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата.
- Следствените органи са в системата на съдебната власт.

Определени са и функциите на Висшия съдебен съвет. Нова разпоредба е несменяемостта на съдиите, прокурорите и следователите, която те придобиват след навършване на тригодишен стаж на длъжността, която заемат.

В този период България тръгва по пътя на интеграция в НАТО и Европейския съюз и демонстрира забележително съгласие между политическите сили по тези цели. След поканата за започване на преговори за ЕС и перспективата за членство в НАТО, се засилва наблюдението върху хода на реформите в България от ЕК и НАТО и бяха установени редица дефицити, включително на ниво Конституция, които пречат за установяване на върховенство на закона и функционираща демокрация и пазарна икономика. Докато в докладите на ЕК от 2000 и 2001 г. се отбелязва необходимостта от засилване на капацитета на съдебната власт като слабо звено за посрещане изискванията за членство и прилагането на общностното законодателство, в редовния доклад за напредъка на България<sup>6</sup> 2002 г. се отбелязва, че неподходящата структура на

---

<sup>5</sup> Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г.; Решение № 7 на КС на РБ от 13.09.2006 г. - бр. 78 от 26.09.2006 г.; изм. и доп., бр. 12 от 6.02.2007 г., бр. 100 от 18.12.2015 г.

<sup>6</sup> COM(2002) 700 final}



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

СС, включваща и следствието, при това с дублирани функции в МВР е сериозен недостатък на системата. В този доклад се появява за първи път и изследване на общественото мнение, според което широко разпространено, макар и оспорвано от магистратите, е възприятието, че корупцията е широко разпространена сред магистратите и юридическите професии. И с е отбелязва, че независимо от приетата на 01.10.2001 г. Стратегия за реформа на съдебната система<sup>7</sup> в областта е постигнат незначителен напредък. В годините до членството в ЕС тази констатация ще стане обичайна с увеличаваща се сила и дълбочина. По повод засилващата се критика на ЕК към структурата на СС и по-специално на мястото на следствието в нея, се появяват гласове за реструктурирането ѝ. На 26 октомври 2002 г. главният прокурор поставя искане пред КСРБ за тълкуване разпоредбите на чл. 158, т. 3 от Конституцията в частта ѝ "промени във формата на държавно устройство и на държавно управление". С Решение № 3 от 10.04.2003 г. на КС на РБ по конст. д. № 22/2002 г.<sup>8</sup> КСРБ и по-специално т.2 от него:

*„2. Формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградена от Великото Народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции - Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им.*

*Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.“*

се предоставя, че така определената форма на държавно управление, може да бъде променена само от Велико народно събрание (ч.158 т.3). По този начин КСРБ отрязва пътя за лек отговор на критиките на ЕК за неуместността на мястото на следствието.

---

<sup>7</sup> Протоколно решение № 47/04.10.2001 г., т.24

<sup>8</sup> Обн. "Държавен вестник", бр. 36/2003 г.

Липсата на реформи в съдебната система, както и задълбочаване на проблема с корупцията заплашват да се превърнат в реална пречка за приемането на България в ЕС. На 02.04.2003 г. политическите сили, представени в НС приемат Декларация за основните насоки за реформа на българската съдебна система, с която като отчитат необходимостта от реформиране на българската съдебна система, с оглед подобряване на нейната работа, демонстрират готовност за извършване на реформа, основата на консенсус и адресират всички притеснения на ЕК областта на СС, констатирани в редовните доклади по напредъка. Създадена е Временна парламентарна комисия за подготовка на предложения за промени в КРБ с предмет на дейност: промени, отнасящи се до реформа на СС и членството на РБ в ЕС и НАТО, като се опира на тълкувателното решение № 3 от 2003 г. на КСРБ. Временната Комисия предлага промени, които според мотивите към проекта, са *„наложителни и представляват приоритет, тъй като засягат пряко ефективното и безпристрастно функциониране на съдебната система и са в отговор на очакванията на българските граждани за подобряване работата на съдебната власт, при запазване на нейната независимост, но при ясно изградени критерии за отговорността на всеки един съдия, прокурор и следовател.“*

Във връзка с това са предложени промени, свързани с: имунитета на магистратите, който до промените е приравнен на пълния имунитет на народен представител, а се променя на функционален; удължаване на стажа, необходим за придобиване на статут на несменяемост от 3 на 5 год. и кумулативното изискване, оставено с конституционна норма, за положителна атестация в този период; въвеждане на ново основание за загубване на статута на несменяемост при: *„тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт“*. С последното на конституционно ниво са закрепени принципите на препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа R (94) 12.

10 години по-късно в Доклада за четвъртата оценка на GRECO<sup>9</sup> (т.153 v.) се препоръчва *„значително намаляване на установения петгодишен срок за придобиване на статут на несменяемост на съдиите“*, както и *„въвеждане на отделна методика за строга и задълбочена оценка на квалификацията, почтеността, способностите и ефикасността на съдиите за целите на придобиване на статут на несменяемост“*.

Конституцията е изменена още веднъж във връзка с ратификацията от НС на Договора за присъединяване към ЕС през 2005 г.<sup>10</sup>, но с тези промени не се променя уредбата по отношение на съдебната власт. Отново мотивирана от присъединяването към ЕС е промяната в конституцията от март 2006 г.<sup>11</sup> Със промените се цели повишаване информираността на обществото относно дейността на съдебната власт, с целта по този начин да се създаде конституционна основа за по-тясно взаимодействие между трите

---

<sup>9</sup> Greco Eval IV Rep (2014) 7E, Приет от GRECO по време на 67-та ѝ пленарна сесия (Страсбург, 23-27 март 2015 г.);

<sup>10</sup> ДВ, бр. 18 от 25.02.2005 г.

<sup>11</sup> Обн., ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.;



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

власти. Проектът предвижда прецизиране на конституционните правомощия на прокуратурата по отношение на наказателното разследване, както и на други функции на прокурора като блюстител на законността, създава се *„Конституционна основа на досъдебната фаза на наказателното производство - следствие и индиректно дознание. Това е пряко свързано с приетия нов Наказателнопроцесуален кодекс“*(!)<sup>12</sup>. Предложено е процедура по освобождаването на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и на главния прокурор. В Конституцията е закрепен поста на министър на правосъдието, разпределени правомощията между правомощията на министъра на правосъдието и органите на съдебната власт, в това число Висшия съдебен съвет. Чрез законопроекта се прави опит да се очертаят правомощията на министъра на правосъдието като трансмисия между изпълнителната и съдебната власт. Решение № 7 от 13.09.2006 г. на КС по к. д. № 6/2006 г. разпоредбата за освобождаване на тримата големи в СС е обявена за противоконституционна.

Впоследствие с изменение на Конституцията от 2007 г.<sup>13</sup> отново се променя частта за съдебната власт като се отменя правомощието на МП да проверява организацията на делата, както и се променят разпоредби по отношение на СС, приети през 2003 и 2006 г. В Конституцията се Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС) се фиксира като част. Създава се усещането за бързо, необмислено и в известна степен безотговорно отношение към ОЗ.

В този контекст не можем да не се съгласим с констатацията на 132-мата вносител на предложението за промени в основния закон<sup>14</sup>, че извършените конституционни промени в устройството и организацията на съдебната власт (2003-2007 г.) *„са ограничени по своя обхват и не постигат цялостен ефект, така че независимостта на съда да е гарантирана, а прокуратурата да е ефективна и отчетна пред обществото.“*

С внесените промени се цели да се решат проблеми и основни дефицити, например тези, свързани с едновременното администриране от ВСС на различни по своята природа, функции и логика институции като Съда и Прокуратурата. Предлага се също избраните съдии от съдийската квота да бъдат повече от половината; да отпадне на тайното гласуване във ВСС; специализация на инспекторите от ИВСС да осъществяват правомощията по отношение на конкретните органи на съда и на прокуратурата и следствието; гарантиране на висока степен на професионализъм и познаване на

---

<sup>12</sup> Цитатът е от мотивите към законопроекта.

<sup>13</sup> Обн., ДВ, бр. 12 от 6.02.2007 г.

<sup>14</sup> Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх. № 554-01-103/26.05.20015 г., внесен от Цеца Чачева и група народни представители

етичните стандарти за органите на съдебната власт чрез изискването за главен инспектор да се избира юрист с високи професионални и нравствени качества и най-малко с 15 години юридически стаж, от които не по-малко 10 като съдия; повишаване на ефективността на ИВСС и създаване на реални механизми за превенция на конфликта на интереси и неправомерно външно влияние в органите на съдебната власт чрез разширяване на функциите му; въвеждат се правомощия на Инспектората да прави проверки за конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, да проверява пълнотата и верността на имуществените декларации, да прави проверки за установяване на прояви, уронващи престижа на съдебната власт, както и такива, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите; разширяване на кръга на органите, които могат да сезират Конституционния съд в това число Висшия адвокатски съвет.

Като става ясно от стенограмите от заседанията Временна комисия за обсъждане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България този вариант не би могъл да събере необходимата конституционна подкрепа като се използват аргументи, включително и свързани с Решението на КС от 2003 г.

Промените, които остават в текста, приет през декември 2015 г. са:

- Въвежда се възможността за изслушване и приемане на доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. (чл. 84, т. 16) Въвеждат се две колегии на ВСС (чл. 129) и Кадровите решения за конкретните органи на СС се взимат съответната им колегия;
- 11 от 22 –мата избираеми члена на ВСС се избират с мнозинство от 2/3 от НС;
- Отменя се чл. 131 регламентиращ тайното гласуване във ВСС и уредбата се оставя на закона;
- Оправомощава се Инспекторатът да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.

Не се приемат предложенията по отношение на структурата и състава на ИВСС.

За финал на този раздел е удачно да се използва текстът от Доклада на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка 2017 г.<sup>15</sup>:

*Заклучението въз основа на анализа на изпълнението на препоръки 1<sup>16</sup>, 2<sup>17</sup> и 3<sup>18</sup> е, че като цяло България е постигнала допълнителен значителен напредък по първия*

---

<sup>15</sup> COM(2017) 750 final

<sup>16</sup> Независимост на съдебната власт;

<sup>17</sup> Нормативна уредба;

<sup>18</sup> продължаване на съдебната реформа





*показател. Въпреки това някои елементи от препоръки 2 и 3 все още не са изпълнени и ще изискват допълнителни последващи действия през идните месеци.*

По отношение на обекта на изследването, а именно конституционната уредба, свързана с интегритета на магистратите и цялата система, следва да се отбележи, че в Конституцията на РБ няма заложен изисквания по отношение на нравствените качества на магистратите (с изключение към членовете на ВСС), за разлика от основните закони на други европейски държави, като например Германия. От друга страна последните изменения на КРБ (чл.132а, ал.6) възлагат на ИВСС да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, което е свързано с контрола на интегритета. Отделен остава въпросът дали това е материя за конституционна уредба.

Поради спецификата на качествата, за които ИВСС извършва проверки и поради техния характер, които не е последица от магистратска дейност, е необходимо наличието или отсъствието на тези качества да се нормират в Кодекса за етично поведение на българските магистрати и се установяват по специалния ред на ЗСВ (чл.175к).

Обект на Индекса за интегритет на Съдебната власт ще бъде как се извършват тези проверки, какви са резултатите от тях и въздействието има върху цялостното възприемане от обществото на съдебната система.

### **3 Закон за съдебната власт**

Действащият Закон за съдебната власт (ЗСВ)<sup>19</sup> е приет с мотиви, основно произтичащи от членството на България в ЕС и отменя приетият през 1994 г. първи Закон за съдебната власт<sup>20</sup>, приет при не само при отсъствие на консенсус, но с остро политическо противопоставяне. Последното вероятно е и причината за неспазването с повече от 2 години на сроковете по § 3, ал. 2 от ПЗР на КРБ. За 13 години действие на първия ЗСВ в него са направени 33 промени, от които 10 с решения на КСРБ, които наред с членството в ЕС, въвеждането на Механизма за сътрудничество и проверка са сред мотивите за изработването на изцяло нов Закон за съдебната власт.

С мотивите си вносителите на нов ЗСВ подчертават, че проектът не запълва вакуум в правния мир – той само усъвършенства и доразвива една „утвърдена действаща съдебна система“. Вносителите имат претенцията за по-нататъшно развитие на

<sup>19</sup> Обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., посл. изм., бр. 15 от 16.02.2018 г

<sup>20</sup> Обн., ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г., отм. 11.08.2007 г.

приоритетите на съдебната реформа, съдържащи се в Актуализираната стратегия за реформа на българската съдебна система<sup>21</sup>, в т.ч. „укрепване на независимостта и ефективността на съдебната власт, чието реформиране ще осигури пълна защита на принципите на правовата държава и ефективно прилагане на европейските стандарти в правораздаването“, включително с „изискванията за прозрачност и висока степен на професионална квалификация“.

Чл.30 на Закона, посветен на правомощията дейността на ВСС, е променян три пъти, включително и по отношение на етичните норми и стандарти.

Закона, така както е първоначално приет<sup>22</sup>, предвижда в ал.1 на чл. 30 за осъществяване на правомощията си, определени в Конституцията, Висшият съдебен съвет да „утвърждава правила за професионална етика, приети от съсловните организации на съдиите, прокурорите и следователите“ (т.12)

С промените от 2009 г.<sup>23</sup> се на ВСС се възлага „да одобрява Етичен кодекс на съдиите, прокурорите и следователите и Етичен кодекс на съдебните служители.“ Възлага на ВСС в срок от 3 месеца да приеме Кодексите. Видно е че се въвежда единен кодекс за всички магистрати. Не е предвидена процедура за неговото разработване, както и за нормите, включени в него.

Промените в Закона, приети в края на 2010 г.,<sup>24</sup> преименуват Етичния кодекс на съдиите, прокурорите и следователите в Кодекс за етично поведение на българските магистрати.

По отношение на правилата и стандартите за етично поведение на магистратите най-съществени са промените направени в ЗСВ през 2016 г.<sup>25</sup> В изменения чл.30, ал.2 определя правомощията на пленума на ВСС, сред които не е одобрението на Кодекса на етично поведение на българските магистрати. Такова правомощие не е предвидено за съдийката и прокурорската колегия на ВСС (чл.30, ал.5). Независимо от това ЗСВ се позовава на Кодекса в чл.39б, ал.5 (*Комисиите по професионална етика осъществяват дейността си по прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и дейността им, приети от съответната колегия на Висшия съдебен съвет.*); чл.162, т.5. по отношение изискванията, които трябва да притежава лице, което може да се назначи за съдия, прокурор или следовател; чл. 184, нова ал.6<sup>26</sup> по отношение съдържанието на устния изпит; чл. 198, ал.1. нова т.5<sup>27</sup> по отношение критериите за атестиране на съдия, прокурор и следовател, както и чл. 308 ал. 3, т. 3 (дисциплинарно нарушение е) „действие или бездействие, включително нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, което накърнява престижа на съдебната власт.“

---

<sup>21</sup> Приета с Решение №260 на Министерски съвет от 21 април 2003 г.

<sup>22</sup> ДВ бр. 64 от 2007 г.

<sup>23</sup> ДВ, бр. 33 от 2009 г.

<sup>24</sup> ДВ, бр. 1 от 2011 г.

<sup>25</sup> ДВ, бр. 28 от 2016 г.

<sup>26</sup> ДВ, бр.62 от 2016 г.

<sup>27</sup> ДВ, бр.62 от 2016 г.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

Това създава непълнота на законовата регламентация и създава проблеми включително при предложения за промени и допълнения на Кодекса.

В Закона основните принципи, по които работи Съдебната власт (СВ) са преработени и разширени както в съответствие с „националните особености на българската съдебна система, така и с най-добрите европейски практики и с изискванията на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи<sup>28</sup>“. Въведени са и нови принципи - самостоятелност при осъществяване на правомощията, както и прозрачност и публичност в работата на органите на съдебната власт. Разширени и допълнени са принципите на право на защита, равенство и забрана за отказ от правосъдие.

ВСС се определя като орган на съдебната власт, който **осигурява нейната независимост**. Разпоредбите са детайлно систематизирани в 5 раздела - статут и състав, избор на членове на ВСС и техния мандат, правомощия на ВСС, комисии и заседания на ВСС. Промените в Конституцията от 2016 г. по отношение на въвеждането на съдийска и прокурорска колегия, както и прекалената за ниво закон детайлизация на разпоредбите са сред причините Глава втора „Висш съдебен съвет“ да е главата, изменяна най-често.

Законът предвижда недопустимост за запазване качеството на член на ВСС, след като по дисциплинарен ред е изгубено качеството на магистрат.

Законът урежда състава и функциите на Комисиите към ВСС, а именно комисия "Бюджет и финанси" и постоянна Комисия "Управление на собствеността". Тези комисии са с равно по численост представителство от съдийската и от прокурорската колегия. Съдийската и прокурорската колегия се подпомага съответно от постоянна Комисия по атестирането и конкурсите и от Комисия по професионална етика към всяка от тях.

За реализация на правомощията на ИВСС, установени с чл. 132а, ал.6 на КРБ, и в частност проверката за почтеност, ЗСВ определя специален ред в Раздел Іб на Глава девета от Закона „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“, без да определя понятието „почтеност“.

Член 175к регламентира предмета обхвата на проверките, извършвани от ИВСС съответно:

- за конфликт на интереси е установяване на достатъчно данни за наличието на частен интерес при изпълняване на конкретните служебни функции на лицето;

---

<sup>28</sup> Мотиви

- за почтеност е установяването дали лицето приема материални или нематериални облаги извън рамките на закона независимо от естеството им, които могат да поставят под съмнение неговата независимост и безпристрастност;
- за независимост на съдия, прокурор или следовател е установяването дали при изпълнение на служебните си задължения лицето упражнява или се поддава на натиск, заплахи, стимули, преки или косвени влияния от представители на публична власт или частно влияние, вътрешни или външни за съдебната система;
- за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, е установяването дали поведението на лицето е в разрез с утвърдените в обществото разбирания за благоприличие и дали действията му компрометират честта на съдията, прокурора или следователя в професията и обществото.

*„Предмет на проверката за почтеност на съдия, прокурор или следовател е установяването дали лицето приема материални или нематериални облаги извън рамките на закона независимо от естеството им, които могат да поставят под съмнение неговата независимост и безпристрастност.“*

Отделен е въпросът дали ако съдия, прокурор или следовател установяването приема материални или нематериални облаги извън рамките на закона независимо от естеството им (т.е. неполагащи се облаги), но няма доказателства, че те пречат на неговата безпристрастност или независимост, то може да се приеме, че лицето е преминало успешно през тестовете за почтеност?

Законът предвижда в конкурсите за младши съдии, младши прокурори и младши следователи да се допускат за участие лица, които отговарят на изискванията по чл. 162, в т.ч. *„притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати“*.

За установяване на това с документите за участие (чл.181, ал.4, т.9) се подава и *„попълнен въпросник по образец, изготвен от съответната колегия на Висшия съдебен съвет, във връзка с притежаваните от кандидата нравствени качества“*. Прегледът на дискусията в прокурорската колегия, както и публикуваните въпросници показва, че те са напълно безсмислени, което обезсмисля и този текст на Закона.

Разпоредби, въведени в Закона с измененията през 2011 г., предвиждат създаването на Комисия (комисии след промените в КРБ от 2015 г.). Комисиите по професионална етика подпомагат съдийската и прокурорската колегия на ВСС подпомагат дейността на колегията като извършват проучвания, събират необходимата информация и изготвят становище относно притежаваните нравствени качества на кандидатите в конкурсите за заемане на длъжност в органите на съдебната власт, както и на кандидатите за административни ръководители и на кандидатите за заместник-административни ръководители.



Комисиите по професионална етика се избират и в органите на съдебната власт. Членовете на комисията по професионална етика се избират от общото събрание на съответния орган на съдебната власт за срок четири години. Членовете на комисията не могат да бъдат преизбрани за два последователни мандата. Всяка комисия се състои от трима редовни и един резервен член. Измежду членовете си комисията избира председател. При невъзможност да се сформира комисия по професионална етика функциите ѝ се осъществяват от комисията на горестоящия орган на съдебната власт в съответния съдебен район. Комисиите по професионална етика в съдилищата, прокуратурите и в Националната следствена служба подпомагат съответната Комисия по професионална етика при осъществяване на правомощията ѝ по чл. 37, ал. 9, като дават становище за нравствените качества на съдиите, прокурорите и следователите от съответния съд, прокуратура, следствен отдел или Националната следствена служба.

Те осъществяват дейността си по прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и дейността им, приети от съответната колегия на Висшия съдебен съвет.

По-подробно дейността на Комисиите е разгледана в глава „Статут на магистратите“.

Действащият Закон за съдебната власт за срока на своето съществуване е изменян и/или допълнен 46 пъти, от които два пъти с решение на Конституционния съд и към момента на приключване на доклада се подготвя следващо.

Многото изменения, както и непълното съгласуване на всички текстове в Закона по отношение на промените, свързани с текстовете за етичното поведение на магистратите, отсъствие на дефиниция на понятието за почтеност, отсъствието на текст кой е органът/те, които изработва/приема/одобрява/ променя Кодекса за етично поведение, създава правна неяснота и несигурност.

Според Бруно Шьонфелдер и неговата студия<sup>29</sup> „Независимата съдебна власт в България: Една история на блясък и упадък“:

*„Българският съд е постигнал значително по-голяма независимост от тази, с която разполагат съдилищата в повечето посткомунистически държави, с изключение на тези в Централна и Източна Европа и балтийските страни. По отношение на своята власт и увереност българската съдебна система изпреварва своята посестрима в Румъния. При сравнение с Русия или Сърбия, тази разлика е още по-поразителна. Всеки, който се зачете в разделите на българската конституция, уреждащи статута*

<sup>29</sup> Bruno Schönfelder (2005) Judicial Independence in Bulgaria: A Tale of Splendour and Misery, Europe-Asia Studies, 57:1, p. 61-92.

на съдебната власт, и в приетия през 1994 г. Закон за съдебната власт ще бъде впечатлен от многобройните институционални гаранции за нейната независимост. Още по-важно е, че за разлика от редица други държави, приели сходни правила, от средата на 90-те години на миналия век, в България тези правила като цяло се зачитат. През последните години българските съдилища, и по-конкретно двете върховни съдилища, както и няколко по-нискостоящи съдилища, често подлагат на изпитание политици, а в някои случаи ефективно възпират реализацията на политическия дневен ред. Това се наблюдаваше още по време на правителството на Иван Костов (1997-2001 г.), а в рамките на мандата на правителството на Симеон Сакскобургготски, който идва на власт през 2001 г., става толкова очевидно, че, благодарение на публикациите в пресата, не би могло да убегне на политическите наблюдатели. До този момент българската история не познава други примери за съдебен активизъм от подобен мащаб. Съдебната система се е превърнала в ефективна противотежест и посредством това – във фактор с огромно влияние.“

#### **4 Кодекс за етично поведение на българските магистрати**

Както бе отбелязано по-горе ЗСВ, приет през 2007 г., предвижда утвърждаването от ВСС на „правила за професионална етика, приети от съсловните организации на съдиите, прокурорите и следователите“ .

В свое интервю за в. Сега<sup>30</sup>, Цони Цонев, е член на Висшия съдебен съвет (ВСС) от квотата на прокуратурата<sup>31</sup>; председател на постоянната комисия на съвета "Борба с корупцията и професионална етика" и член на комисията по предложенията и атестирането на съдии, на въпроса: „докъде стигна работата по общия етичен кодекс на магистрата, който трябва да уеднакви стандартите за съдии, прокурори и следователи, а нарушаването му да е законен повод за търсене на дисциплинарната им отговорност?“, отговаря: „Проведохме доста добра подготвителна работа. Допитахме се до колегите от практиката и повечето подкрепиха идеята за общ етичен кодекс. Идеята не е нова, но по една или друга причина досега не се е реализирала. Решение за общ етичен кодекс бе взето още през 2003 г., но не беше изпълнено. Така през 2004 г. ВСС одобри три проекта - на професионалните общности на съдиите, прокурорите и следователите.“<sup>32</sup>

Тези етични кодекси не са лошо подготвени. Но в тях няма механизми, които да ги направят работещи документи. Затова останаха и само на книга. Едва няколко на година са дисциплинарните производства, в които наред с нарушение на служебни задължения е включено и нарушение на етичните правила.

<sup>30</sup> В. Сега, от 2 юни 2008 г. , <http://www.segabg.com/article.php?id=369473>

<sup>31</sup> От 3.10.2007 г. до 3.10.2012 г.

<sup>32</sup> Правила за професионална етика на съдиите в България, утвърдени с решение на ВСС с протокол № 7/10.03.2004 г., Правила за професионална етика на прокурорите в България, утвърдени с решение на ВСС с протокол № 44/26.11.2003 г. и Морален кодекс на следователя, утвърден с решение на ВСС с протокол № 7/19.02.2003 г.



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

*Това беше констатирано и от европейските експерти и залегна в доклада на ЕК от м.г. Една от първите задачи на комисията по етика към ВСС беше да направим анализ - да изясним причините защо тези документи останаха неприложени. Има и нещо друго. Тези три кодекса не се обвързват взаимно. И ако например съдия, прокурор и следовател са били в компания с лица, с които не е редно, това не може да се обвърже с конкретни текстове в трите кодекса. Те просто се разминават. Това ни даде основание да предложим на ВСС и той да ни възложи да подготвим общ кодекс. Благодарен съм и на колегите от другите европейски държави, където има висши съдебни съвети (общо 17), получихме 13 - 14 техни кодекса. Преведохме ги. Организирахме кръгла маса. За съжаление Съюзът на съдиите в България имаше резерви по идеята за етичен кодекс и не посочиха свой представител за работната група, която предстои да сформираме и да започне конкретна работа.*

*Един от недобрите моменти на сегашните кодекси е, че те са приети от професионалните сдружения, които обаче нямат висока представителност. За да станат действащи етичните правила, те трябва да бъдат припознати от всички магистрати, които да работят сами за промяна на начина си на мислене. Ние все още приемаме за нормални действия, които в други европейски страни са изключени от поведението на магистратите.*

Прегледът на наличните протоколи на ВСС, с които са приети етичните правила на различните гилдии, е видно, че прокурор Цони Цонев греши, защото Правилата за професионална етика на съдиите в България, са заверени/утвърдени от ВСС „въз основа на протокола на Общото събрание на съдиите, на което са приети.“ (Протокол №7/10.03.2004 г.). Протокол №44/26.11.2004 и Протокол № 7/19.02.2003 г., с които са утвърдени съответно Правила за професионална етика на прокурорите в България, и Морален кодекс на следователя не са налични в публичния архив за съответната година.

С промените в ЗСВ от април 2009 г. в чл. 30, ал.1, т.12. се въвежда правомощие на ВСС да одобрява Етичен кодекс на съдиите, прокурорите и следователите. ВСС на свое заседание, проведено на 20 май 2009 г. (Протокол № 21) приема следното решение:

*28.1. ОДОБРЯВА Кодекс за етично поведение на българските магистрати, на основание чл. 30, ал.1, т.12 от ЗСВ.*

*28.2. ОТМЕНЯ Правила за професионална етика на съдиите в България, утвърдени с решение на ВСС с протокол № 7/10.03.2004 г., Правила за професионална етика на прокурорите в България, утвърдени с решение на ВСС с протокол № 44/26.11.2003 г. и Морален кодекс на следователя, утвърден с решение на ВСС с протокол № 7/19.02.2003 г.*

На страницата на ВСС няма пълният стенографски протокол от това заседание, както и приложение с текста на Кодекса. По тази причина не е възможно да се прецени кое е наложило промяна на наименованието по чл.30, ал 1. т.12 от действащия към този момент ЗСВ.

Действащият Кодекс за етично поведение на българските магистрати е променен последно с решение на ВСС на заседание от 18.01. 2011 г. (Протокол 2/2011) в частта му за правилата за действие на Етичните комисиите към органите на съдебната власт. Промяната създава условия правилата и организацията на етичните комисии да се определят с отделен акт на ВСС.

Подробно съдържанието на Кодекса за етично поведение на българските магистрати (КЕПБМ) е разгледано в раздела „Статут на магистратите“.

КЕПБМ следва структурата и съдържанието на Бангелорските принципи за съдийско поведение<sup>33</sup> с известни изменения.

<b>Бангелорски принципи за съдийско поведение</b>	<b>Кодекс за етично поведение на българските магистрати</b>
Независимост	Независимост
Безпристрастност	Безпристрастност
Интегритет (честност и неподкупност в руската версия на документа)	Справедливост и прозрачност
Благоприличие	Вежливост и толерантност
Равенство	Почтеност и благоприличие
Компетентност и старание	Компетентност и квалифицираност
	Конфиденциалност

Бангелорският документ определя за всеки от принципите, приложно поле, а КЕПБМ за всеки принцип определя правила за етично поведение, произтичащи от него, като се забелязва сходство в голяма степен и известни различия. Част от различията са и в това, че документът от Багелор и по-скоро в Коментарите към него (освен, че е предназначен главно за съдии) по определени принципи, като например благоприличие и интегритет, описват широк кръг от казуси и предоставят отговорността на националните колегии за определяне на точния модел в зависимост от нормите и традициите на съответното общество.

<sup>33</sup> 2. Bangalore principle on judicial conduct, adopted by the Judicial Group on Strengthening Judicial Integrity, as revised at the Round Table Meeting of Chief Justices held at the Peace Palace, The Hague, November 25-26, 2002





проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

В кодекса за етично поведение на българските магистрати специално внимание е отделено на поведението на административните ръководители (магистратите на ръководни длъжности), като повтаря записаните в ЗСВ отговорности на тези длъжности, до измененията през 2016 г.<sup>34</sup>.

С въвеждането на нова алинея 5 към чл. 170. За председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор се въвеждат специални изисквания да притежават способност за придържане и налагане на висок етичен стандарт. Нормално е да се очаква, че в КЕПБМ следва да е отделено внимание на а) определението на „висок етичен стандарт; б) начините за постигане и/или проявленията на заложените в Закона изисквания.

В КЕПБМ е записано, че основен гарант за съблюдаване и прилагане правилата в него са самите магистрати чрез тяхната убеденост, съпричастност и доброволно приемане и прилагане на етичните правила за поведение.

Висшият съдебен съвет осъществява цялостен контрол по прилагането и спазването на Етичния кодекс и **периодично предприема действия за обновяване и актуализиране на предвидените с него правила.** Предвид измененията в ЗСВ от 2016 г., от правомощията на ВСС е изпаднало правото да одобрява КЕПБМ, и съответно да обновява и актуализира правилата в него. Това правомощие не е предоставено на друг орган и въпросът с промяната на правилата, както и приемане на нови е открит.

В КЕПБМ е записано, че „Комисията по професионална етика към Висшия съдебен съвет и комисиите за професионална етика към органите на съдебната власт осъществяват пряк и непосредствен контрол по прилагането и спазването на Етичния кодекс.“ Отново не е отразена промяната в ЗСВ, именно промените<sup>35</sup> в чл.37 ал.3:

*„Дейността на съдийската и на прокурорската колегия се подпомага съответно от постоянна Комисия по атестирането и конкурсите и от Комисия по професионална етика. Броят на членовете, съставът им, правомощията и правилата за дейността им се определят от съответната колегия на Висшия съдебен съвет. Всяка комисия избира председател между членовете си.“*

В чл.307, ал.3, т.3 от ЗСВ е записано, че обект на служебно дисциплинарно нарушение е и нарушението на морално, етичните норми, залегнали в КЕПБМ, но ако тези нарушения имат за резултат<sup>34</sup> „накърняване на престижа на съдебната власт“. Естествено очакване е в КЕПБМ да бъдат поне принципите на оценка за „накърняване на престижа на съдебната власт“.

---

<sup>34</sup> ДВ, бр. 62 от 2016 г.,

<sup>35</sup> ДВ, бр. 28 от 2016 г

По отношение на мерките при констатирани нарушения на нормите в Кодекса е записано, че „професионалните сдружения на магистратите предприемат мерки предвидени в уставите им“. В ЗСВ чл.217 в е записано, че съдиите, прокурорите и следователите могат свободно да образуват и да членуват в организации, които защитават професионалните им интереси, под формата на юридическо лице, за вписано като сдруженията с нестопанска цел. Законът не предвижда уставите на тези сдружения да предвиждат ред и условия за реакция при констатирани нарушения на Кодекса, още по-малко унифицирани за трите вида професионални организации, необходими за еднакво прилагане на КЕПБМ.

В тази връзка общата предварителна оценка е, че са необходими промени както в ЗСВ, така и в КЕПБМ с оглед изправяне на процедурни и нормативни дефицити.



## СТАТУТ НА МАГИСТРАТИТЕ СЪДЕБНИТЕ ЗАСЕДАТЕЛИ

В настоящия раздел се разглежда статутът на магистратите, както са уредени в международни документи, КРБ, ЗСВ, етичните принципи, залегнали в Кодекса за етично поведение на българските магистрати и други релевантни документи.

### 1. Исторически бележки- класическо и съвременно понятие:

Поради обстоятелството, че както в правната литература, така и в медиите е навлязло понятието „магистрати“ като обозначаващо съдии, прокурори и следователи, за краткост в настоящото изложение ще бъде употребявано също. От една страна това се налага от факта, че нагледно определя една общност от юридически професии с общи белези, обект на изследването, а от друга- поради факта, че то е носител на съдържание, което е релевантно за темата. Това понятие в никакъв случай не е легално понятие, тъй като не се употребява нито в КРБ, нито в ЗСВ и някои автори/ проф. Мръчков например/, предпочитат да изброяват в публикациите си трите длъжности, които са съставна част на съдебната власт.

Понятието е пренесено от латинското “magistratus” и първоначалното му значение е да обозначи тези, които заемат “висш служебен пост или длъжност”<sup>36</sup>. За първи път се споменава от Ливий Стари 27-25 г. пр.Х.<sup>37</sup> в смисъл на овластени, натоварени със задължения.

Според римското право, магистратът е лице, което по силата на избора му от народа заема висша държавна длъжност (висш съдник) и като такъв в съзнанието на гражданите е бил блюстител на законността и олицетворявал самата държавност. Властта на магистрата е била неограничена, поради което е било изключение да бъде подвеждан под съдебна отговорност.

За разлика от министъра, който е бил т.н. „слуга на народа“, магистратът като висш съдник е бил напълно независим при изпълнение на служебните си задължения, т.е. очаквало се е от него да прилага правилно закона. Липсвали са санкции за лошо изпълнение на задълженията освен морално порицание. Магистратите са били избирани заради своята безспорна репутация и име в обществото и удостояването , както и носенето на тези задължения е било въпрос на чест.

<sup>36</sup> Латинско-български речник, Автор: Михаил Войнов и др.иизддателство Планета 3, 1999 г. трето издание;

<sup>37</sup> 27 BCE – 25 BCE, Titus Livius, Ab urbe condita libri 26.1, „Cn. Fulvius Centumalus P. Sulpicius Galba consules cum idibus Martiis magistratum inissent, senatu in Capitolium uocato, de re publica, de administratione belli, de prouinciis exercitibusque patres consuluerunt.“

## 2. Историческо развитие в България

Историческото развитие на статута на съдии, прокурори и следователи следва устройството на съдебната система за съответния период, както и съответните влияния (на Османската империя, на Руската монархия, на съветската правна доктрина и организационна подредба на съветските съдилища и прокуратури, на Европейския съюз и въведените модели в различните европейски държави).

Въпреки многобройните източници, които описват в детайли развитието на българската правна система, оскъдни са тези, които хвърлят светлина върху същностните характеристики на заемащите длъжността съдия, прокурор или следовател.

Извод, който се налага в резултат на проследяването на устройствените закони и обществено- историческите отношения, е една динамика , в която се очертава външно влияние – характерни черти на Османската система, която в последните си години е под влияние на светско влияние, етап на руското влияние след Освобождението (1880-1909), етап на демократични реформи 1910- 1925г. (усъвършенстване надзора върху дейността на съдилищата, въвеждане на фигурата на ВСС, дисциплинарни наказания, система за назначаване и повишаване в длъжност, създаване института на подвижните мирови съдии). Последващ етап: след 1934 се създава нова уредба на административното правосъдие, премахват се мировите съдилища, въвежда се задължително юридическо образование за съдии. Повече изследвания и данни има по отношение на някои от компонентите, които очертават статута на магистратите – независимост и несменяемост на съдиите. Докато първият е въведен с Търновската конституция, то несменяемостта се извежда и обособява като специфична част от идейната идентичност, от законодателната и управленската дейност на редица партии като либералната, народната, либералната (радославистка), демократическата, прогресивнолибералната партия, БЗНС, Демократическия сговор, и на непартийните правителства по време на Режима на пълномощията и след 19 май 1934 г. през мандата, на които се приемат нови съдоустройствени закони или се правят изменения и допълнения в тях. Излагат се аргументи, че поради липсата на конституционна уредба, законодателят създава особен модел на несменяемост, който се формира под влияние както на специфичните условия в страната и състоянието на съдебната система, така и на партийните пристрастия и най-вече – политическата целесъобразност. Отбелязва се, че този модел е резултат на постоянен сблъсък между професионалния стремеж за несменяемост на всички съдии и прокурори от деня на назначаването им на длъжност в съдебните структури и партийно – политическото разбиране за несменяемостта като частична и условна несменяемост. В тази борба различните парламенти се оказват послушно оръдие в ръцете на управляващите.

По сходен начин се развива и подходът и политиката на правителствата на К. Георгиев, Ан. Тошев и Б. Филов към въвеждането и утвърждаването на несменяемостта на прокурорите. То показва, че и спрямо прокурорите се прилага условната, частична и поэтапна несменяемост. Сред причините, обуславящи този избор, наред с



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

политическата целесъобразност се обръща внимание и на характера и дълбочината на осъществяваната правосъдна реформа, както и на състоянието на прокуратурата (в много околийски съдилища има прокурори, които не са положили държавен изпит). Обосновава се изводът, че историята на несменяемостта на прокурорите, макар и кратка носи същите черти, както тази на съдиите. Тя се осъществява от три правителства, в рамките на 8 години, по начин, който не се отличава от въвеждането на съдийската несменяемост.

През периода от 1944 до 1991 г. за съда, прокуратурата и следствието е характерно почти изцяло реципиране на съветски модел на съдоустройствените правила, както и философия на правото, което рефлектира най-вече в създаването на една централизирана и подчинена на единоначалието прокуратура, както и силен следствен апарат, изпълняващ много често и репресивни функции. Свободата на правораздаването е ограничена още от пълното служебно начало, съществуване на особени юрисдикции.

В Конституцията от 1947 г., за разлика от Търновската, се създава и специална глава „Народни съдилища и прокурорски надзор“. Главният прокурор се избира от Народното събрание и е отговорен единствен ред него. Той от своя страна назначава и уволнява всички останали прокурори.

Структурата, функциите и правомощията на съда и прокурора подробно са регламентирани по същия съветски модел и в Конституцията от 1971 г. Макар и прогласен принципът за независимост, такава реално е трудно осъществима на практика поради партийната принадлежност на почти всички работещи в системата.

Едва с Конституцията от 1991 г. е прогласен изрично принципът на разделението на властите, което налага изпълване със съдържание на понятието независими магистрати.

В последния период от 2000 г. насам, основополагащо за развитието на съдебната система като цяло е съобразяването с изискванията, както на Съвета на Европа, така и на Европейската комисия относно устройствените и процесуални закони, а така също и по отношение на интегритета на съдии, прокурори и следователи, като предпоставка за справедливо правосъдие.

Ето защо от ключово значение, както за оценката на обществото, така и от гледна точка на съвпадане с европейските ценности, са заложените критерии в документи на Съвета на Европа (Препоръка 94/12 и Препоръка 12/10), международни съдийски асоциации и основно в поредицата годишни доклади на Европейската комисия, а след 2007 наложеният Механизъм за сътрудничество и оценка. Всички тези препоръки водят до приемането на поредица от Стратегии и Мерки за преодоляване на констатираните недостатъци и изпълнение на направените препоръки. Така например,

през 2015 г. Народното събрание, приема поредната Актуализирана стратегия. Този документ засяга по-скоро материални и процесуални норми, предвид негативните доклади на ЕК и все по-честите решения на Европейския съд по правата на човека срещу Република България. В резултат от предвидените мерки, се осъществяват и поредни промени в ЗСВ (променян 46 пъти след приемането си през 2007 г., включително по отношение на Висшия съдебен съвет, разделянето му на две колегии-съдийска и прокурорска/ въведени с измененията на ЗСВ от 2016г.).

Промени във функционирането на съдебната система са необходими и това е все по-очевидно, а те трябва да са насочени към създаване на обществено доверие в съда и да издигане на авторитета на съдебната власт.

Актуализираната стратегия си поставя за цел както справянето с организационни проблеми в съдебната система, като диспропорция в натовареността на съдиите, различната натовареност на съдиите в София, за разлика от други съдилища, но също така и с фактори, които пряко оказват влияние върху интегритета на магистратите като формалността при атестирането им и безпринципност при оценката; липса на критерии за оценяване; неяснота на относителната тежест на всеки от критериите за оценяване; практиката на командироване на магистрати по неясни причини, за неясни срокове; системни проблеми в работата на Прокуратурата и инцидентни заповеди на горестоящите прокурори; проблем при формирането и функционирането на ВСС като ефективен кадрови орган;

Със стратегията се цели постигане: прозрачност чрез атестация по еднакви и реални критерии; използване на мнението на съдии, следователи и прокурори, а не само на техните административни ръководители; ВСС да стане управленец, чиито решения се възприемат от всички; ясни и нееластични процедури при дисциплинарните производства срещу магистрати; независими експертизи на състоянието в някои от съставните на правосъдието системи – досъдебни производства; атестации; и др.

Съвсем закономерно Планът за действие към Стратегията включва в голямата си част препоръките от Доклада на ЕК до Министерството на правосъдието, включително и оценките на Венецианската комисия. Систематизирани са всички необходими промени и представлява поредна заявка за изпълнение на очертаните стъпки. Част от стъпките предвиждат експертиза на досъдебното производство, както и промяна в качеството на атестирането на магистратите. Част от тези промени са необходими и поради констатациите в решенията на Европейския съд по правата на човека срещу Република България. Според някои изследователи на съдебната реформа обаче, Стратегията на моменти е пожелателна – посочва проблеми, но не и решения или механизми за търсене на решения, необходимо е и детайлизиране на сроковете и общ план в изпълнението на поставените задачи и цели. Въпреки назованите за пореден път проблеми като изграждане на капацитета на Инспектората към ВСС, въвеждане на принципите на справедливия процес в дисциплинарните производства спрямо магистрати; оценка на практиката по атестация, оценка на състоянието на досъдебното



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

производство, независима международна експертиза на състоянието и ефективността на Прокуратурата, към настоящия момент няма реализирани очакваните резултати.

Въпреки това, към настоящия момент, устройството на съдебната система изглежда утвърдено като модел и не се предвижда промяна, нито в познатите институти на три и две инстанционното производство, така и в новите специализирани съдилища. За съжаление не се предвиждат и достатъчно гаранции за премахване на редица недостатъци, които са констатирани нееднократно през годините, но остават „на хартия“ според констатациите в един от докладите на ЕК. Освен това, често се обсъждат отделни мерки като например закриване на прокуратурата към Върховния административен съд. Това е в резултат на липсата на единен план за изпълнението на Актуализираната стратегия, което води до възникнали ad hoc идеи като гореспоменатата или за поредни промени в Конституцията, отново в частта ѝ за съдебната власт.

Ето защо съществува необходимост от сериозен анализ и план за реформата в съдебната система и правосъдието като цяло. Необходимо е да се оцени въздействието на съществуващите институти – функционират ли или са с нарушена функция, тъй като това води до усещането за липса на правосъдие. Следва да бъдат анализирани и предлаганите промени, да се прецени до каква степен следва да бъде осъществена реформата в сектор правосъдие, която по своему е и реформа в системата на съдебната власт.

При направените проучвания се установи, че някои от изследователите очакват да се даде отговор на въпроса: дали ще се търси до край развитие на функционалните възможности на сега действащите системи или отведнъж ще бъде подменен подхода с нов.

В този процес, каквито препоръки са направени от различни изследователи на проблемите в правосъдието (например Марин Киров - Европейски институт на държавата и правото), понастоящем се включва и т.н. от същия автор „нетипичен законодател“, т.е неправителственият сектор.

### **3. Основни принципи на поведение на магистратите съгласно етичните кодекси:**

Формулираните в Етичните кодекси принципи изразяват общочовешки ценности, формиращи в хода на историческото развитие като морални стандарти за поведение. Съдебната власт по силата на отредената ѝ роля в обществено – политическия живот и държавното устройство, определя високи изисквания към поведението на магистратите. Те са намерили отражение в Конституцията, в Закона за съдебната власт, в препоръките на Комитета на министрите на Съвета на Европа, както и във всички други национални

и международни актове, които регламентират правораздавателната дейност. Тези етични правила съществуват като общоизвестни постулати, но е важно, че чисто абстрактната им форма е намерила израз в конкретни етични правила за поведение. Необходимостта от такова дефиниране на дължимото поведение, включително чрез конкретизирането на моралните принципи в правила, гарантира интересите на магистратите срещу проява на субективност при оценяването им, особено при евентуално ангажиране на дисциплинарната им отговорност.

**Независимост** – основен принцип, спазването на който е от особено значение за правилното функциониране на всяка съдебна система. Този принцип е дефиниран в чл. 6 от Европейската конвенция за правата на човека, според който „всяко лице има право да получи справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок от независим и безпристрастен съд”. Към това определение, би следвало да се прибави изразеното в Становище №3/2001 г. на Консултативния съвет на европейските съдии, че „всеки отделен съдия трябва да прави всичко възможно за утвърждаване на съдебната независимост както на институционално, така и на личностно ниво”. Разгледана в този контекст, независимостта на магистратите в никакъв случай не трябва да се разглежда като привилегия за магистратите. Тя е необходима като гаранция за законосъобразното правораздаване и за зачитане на свободата на всички граждани. В същото време, принципът за независимост дава право на магистратите да изискват от държавата осигуряването на условия за практическото му приложение, чрез създаване на гаранции за защита в случаите на посегателство върху независимото правораздаване.

Важни условия от гледна точка на възможността за участие на гражданското общество в оценката относно спазването на този принцип са следните изисквания, залегнали в Кодекса, а именно:

Създаване на обществената оценка за значението на принципа, която не поставя под въпрос характера му на морален стандарт на поведение. Според Кодекса независим е този магистрат, който при изпълнение на служебните си задължения се ръководи единствено от вътрешното си убеждение и закона, без да се поддава на натиск, заплахи, стимули, преки или косвени влияния от представители на която и да е друга власт - публична или частна, вътрешна или външна за съдебната система. Спазването на принципа за независимост е абсолютна предпоставка за утвърждаване върховенството на закона и гаранция за защита на човешките права;

Задължение за магистрата да информира съответните органи при всеки опит да бъде накърнена неговата независимост. Самият той не може да предприема действия, с които би накърнил независимостта на своите колеги. Вменено му е също така задължение, с поведението си извън съда да утвърждава в обществото представата за независимостта на съдебната власт.

**Безпристарстност**- този принцип е безусловно свързан с независимостта, тъй като се явява нейно проявление. Той е заложен още в чл. 2 от "Основните принципи за





независимостта на съдебната власт", изготвени от Обединените нации през 1985 г. който постановява, че „съдебната власт решава делата си безпристрастно, въз основа на фактите и съгласно закона, без каквото и да било неправомерно влияние”. Според Кодекса за етично поведение на българските магистрати безпристрастен е този магистрат, който установява истината за фактите единствено на основата на обективен анализ на доказателствата по делото и създава условия за равнопоставеност на страните и процесуалните им представители. Той е длъжен да избягва поведение, което може да се възприеме като привилегия, предубеденост или предразсъдък, основан на произход, етническа или политическа принадлежност, пол, религия, образование, убеждения, обществено положение или имотно състояние.

В процесуалните закони е предвидено и задължението за отвод, което следва от спазването именно на принципа на безпристрастност. В случай, че е налице обстоятелство, което създава съмнение за заинтересованост или предубеденост от изхода на делото, магистратът следва да се отведе от разглеждането на делото. Поставена е хипотезата, в която магистратът следва да отстоява своята безпристрастност когато в обществото, въз основа на медийни публикации е породена силна симпатия или антипатия към някой от участниците в процеса. Сложен е балансът между обществените очаквания и създадени настроения и обективността и безпристрастното решаване на делото. Следва ли магистратът напълно да се абстрахира от тези очаквания и до каква степен, с оглед на възпитателното въздействие и превенция, а също по отношение на възприемане на наказанието като справедливо.

**Справедливостта** е принцип, вътрешно обуславящ правораздаването. Този извод се налага от факта, че всеки гражданин има право на справедлив процес, а всеки магистрат е задължен да го осигури, като преценява всеки конкретен случай в контекста на общочовешките ценности, залегнали в устройството на всяка демократична правна система. Колкото и да е подробно регламентирана една материя със законови и подзаконови нормативни актове, винаги има необходимост от критерий за справедливост, който е специфичен за всеки човек.

Всеки магистрат в практиката си се сблъсква със ситуации, в които формалното приложение на закона води до много несправедливи житейски резултати. Възможно е в повечето случаи несправедливият резултат да не може да бъде предотвратен, но е възможно също така, чрез тълкуване смисъла и духа на правната норма, да се постигне дължимата справедливост. Това поведение на магистрата е проявление на задължението му да прилага принципа на справедливост, поради което нито е незаконно, нито е неморално. Така например в законодателството се въвежда също задължението за справедливост като условие за законосъобразност. Така е при

определяне на конкретното наказание за извършено престъпление, при определяне на обезщетението за непозволено увреждане и др.

**Прозрачността** също е важен принцип и е необходима, за да бъде убедено обществото в справедливостта и законосъобразността на взетите решения. Тя изисква, магистратът в съответствие с изискванията и ограниченията на закона, да предоставя на време и в подходящ вид информация по делото. Това не го ангажира предварително с крайния изход от делото и изисква внимание да не бъдат засегнати законни права на другите участници в процеса. По дела с особено значим обществен интерес магистратът може публично да оповести мотивите за своите решения, като избягва самоизтъкване. За съжаление, честа е практиката особено от страна на прокуратурата да се организират медийни изяви, които в самото начало на разследването съобщават факти, които предстоят да бъдат проверени с процесуални средства, разкриват самоличност на свидетели - очевидци на престъпления и насоки на разследването и така не само създават затруднения за обективното разследване, но и заблуждават обществото в неговите очаквания. Добра е практиката на съдилищата да има пресаташета, които обикновено са журналисти и могат професионално да представят адекватна информация.

При предприемане на всяко едно действие за оповестяване на факти по делото в изпълнение на принципа за прозрачност в работата, трябва да се внимава и да се има предвид и изискването за конфиденциалност (т. 7 от Кодекса). Магистратът е длъжен да пази абсолютна дискретност относно фактите, станали му известни при или по повод изпълнение на служебните му задължения и да изисква същото от съдебните служители. При обсъждане на принципни правни проблеми трябва да бъдат запазени в тайна конкретните данни по преписки и дела, още по малко да се разгласяват сведения за личния живот на гражданите. Магистратът, който е член на колективен орган има задължение да пази тайната на служебното съвещание, което му е вменено и от процесуалните закони.

**Принципите на вежливост и толерантност** изискват добри обноси и поведение както в работата, така и в личния живот на магистрата. Проявата на толерантност и уважение към колеги, представители на други институции и граждани допринася за добрите отношения между магистратите, взаимно уважение, зачитане на позициите и решенията на останалите. В този смисъл интерес представлява решение/ №747/2013 г. по адм. д. №10657/2012 г. на ВАС/ , посочено в Помагало за работата на Етичните комисии, с което е потвърдена наложената санкция "забележка" за нарушаване на правилата за вежливост и толерантност от магистрат, който нарекъл съда с нецензурна дума и си е позволил да ругае свои колеги.

**Почтеност и благоприличие** –това е задължителен за магистратите принцип, който се изразява в отказ от приемане на материални или нематериални облаги, които могат да поставят под съмнение неговата независимост и безпристрастност, въздържане от всякакви действия, които могат да компрометират честта му пред обществото. В обществените и официалните си контакти магистратът няма право да се възползва от



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

служебното си положение. С поведението си магистратът трябва да дава пример за висок морал, да има безукорна репутация. Когато става дума за кариерно израстване, използването на лични контакти е обществено укоримо и уронва не само личното достойнството, но и злепоставя професията като цяло. Въпреки това, в обществото, а и в магистратските среди битува мнението, че това правило масово се нарушава. Публично известен е примерът за контактите, осъществени от кандидатите за административни ръководители в съдебните структури през 2009г. Поради редица неправилни действия в общественото пространство остават неизяснени съществени въпроси и подозрения. Единственият резултат са подадените няколко оставки и наложените наказания. За съжаление, този случай, макар и широко обсъждан в публичното пространство, не доведе до установяване на обективната истина, която остана неразкрита. Не са направени изводи, не се предприеха стъпки за промяна, включително в професионалното съзнание, а недоверието към системата остана.

Ето защо е необходим и преглед на предвидената в ЗСВ дисциплинарна отговорност /чл. 307, ал. 4, т. 3 от ЗСВ предвижда като основание за търсене на дисциплинарна отговорност, нарушаването на правилата на Кодекса. Този вид отговорност се реализира независимо от търсенето на гражданска, наказателна или административнонаказателна отговорност. Дисциплинарната отговорност е вид юридическа отговорност, която се налага при доказано извършване на дисциплинарно нарушение. Съгласно легалната дефиниция на ал. 3 от същия текст дисциплинарното нарушение е виновно неизпълнение на служебните задължения - умишлено или поради небрежност. Необходимо е осъществяване на сложен фактически състав, а именно: да се установи наличието на деяние – действие или бездействие, което е противоправно, т.е. налице е несъответствие между правно дължимото и фактически осъщественото поведение, да е налице виновно поведение в съответната форма, да е настъпил правнорелевантен резултат, който да е в причинна връзка с поведението. Това е един сложен процес поради факта, че етичните норми съдържат абстрактни принципи на поведение, в резултат на което в конкретното дисциплинарно производство следва да се установи поведение, с което е нарушен съответният принцип, в какво точно се изразява морално укоримото или неприемливо действие или бездействие.

Интерес представлява Решение №755/17.01.2011 г. по адм. д. №13154/2010 г на ВАС- 5-членен състав. С него е било отменено решение на тричленен състав на същия съд, с което е потвърдено наложено дисциплинарно наказание. В мотивите е възприето, че декларацията на дисциплинарно-наказващия орган, че е извършено нарушение на етичната норма не е достатъчна за реализиране на дисциплинарната отговорност. В този смисъл съдът се е произнесъл, че нито дисциплинарно-наказващият орган, нито съдебният състав са посочили по какъв начин магистратът е нарушил принципа за вежливост и толерантност, като не е положил всички усилия да призове за съдебно

заседание свой колега магистрат. Още един пример в потвърждение на горното са и мотивите на Решение №1000/19.01.2012 г. на ВАС, с което също е прието, че дисциплинарна наказващият орган не е запълнил етичната норма с фактическото съдържание на деянието, а това е изискване за законосъобразност на акта. Съдебният състав е приел, че нарушенията при отстъпването и реализирането на правото на строеж не означават еднозначно, че са накърнени високите стандарти за поведение на магистратите, свързани с почтеност, достойнство и дълг към професията. В това решение се прави разграничение и между обществената оценка, която намира поведението за укоримо и съдебния контрол, при който се преценява законосъобразността на акта, с който се налага наказание за това поведение. Възможно е подобни мотиви да породят аргументи в един или друг смисъл, но би било от полза, ако магистратите го обсъдят като част от създадената съдебна практика. Дисциплинарната отговорност може да бъде реализирана при две форми на вината – умисъл или небрежност. Възприето е в практиката на ВАС, че ако административният орган не е изложил мотиви за формата на вината, това не е основание за отмяна на наложеното наказание (Решение №314/10.01.2011 г- ВАС). В мотивите е възприето, че "не е необходимо деятелката пряко да е съзнавала и целяла нарушението, достатъчно е да е могла да предвиди общественоопасните последици на деянието и да е могла да ги предотврати." И при дисциплинарната отговорност, както и в наказателното право, незнанието на фактически обстоятелства, освен ако самото незнание не се дължи на непредпазливост, изключва умисъла, следователно и основанието за реализиране на дисциплинарна отговорност. Такова виждане покрива различни житейски хипотези, при които магистратът може да попадне в ситуация, в която да изглежда, че е нарушен принципът за почтеност и благоприличие. В Помагалото за работата на Етичната комисия е описан много характерен пример, а именно: Среща между магистрат и негов приятел, с когото не са се виждали от години. По време на импровизирана вечеря става ясно, че приятелят е обвиняем по дело в района на магистрата при това с голям обществен интерес. Срещата между двамата е заснета и снимката е публикувана с отрицателен коментар в местен вестник. Такива медийни публикации повдигат много въпроси, включително относно презумпцията за невинност, но фактът, че е имало такава вечеря е действителен. Обществото остава с впечатление, че на тази среща се обсъждат начини за избягване на наказателната отговорност и за пореден път авторитетът на съдебната система е поставен под въпрос.

Този пример повдига редица въпроси, част които са, възможно ли е магистратът да не е знаел за дело с обществена известност в неговия район, дали е следвало да си тръгне в момента, в който е научил този факт. Освен конкретните въпроси по важен е отговорът на по-общите такива като: трябва ли да се изключат контактите с хора, за които е известно, че са обект на разследване, включително и в случаи когато са роднини, съпрузи, съседи, приятели, дали има засягане на обществено-значими ценности и по какъв начин. Дали е обществено приемливо да се демонстрират лични отношения и с придобили обществена известност обвиняеми и подсъдими, освен ако те не са близки роднини или съпрузи. Изразено е становище, че към магистрата не трябва да се



предявяват изисквания, по-високи от тези за останалите граждани, което е твърде спорно с оглед високите изисквания за почтеност и морал към магистратите.

Налагането на наказания се осъществява по определената в ЗСВ процедура, която е съобразена с препоръките в европейските документи. Консултативният съвет на европейските съдии в своето Становище №3/2001 г е предложил възможности за различни варианти, по които да бъде реализиране дисциплинарната отговорност. Обръща внимание също така, че, че независимо от различията, е важно да не се накърнява съдийската независимост и да е предвидено обжалване пред съд на решението за налагане на наказание. В случаите на твърдения за извършени нарушения на етичните правила комисиите по професионална етика към различните структури на съдебната власт извършват проверки и дават становища, които изпращат на административния ръководител или на Комисията към ВСС, в зависимост от преценката за евентуалното наказание.

Поради това, че Комисията е натоварена с голяма отговорност, по нататък в изложението са разгледани възможностите за подобряване на нейната работа, включително и относно поставените въпроси за правомощията и възможните начини за събиране на доказателства. С протокол №26/19.06.2014 г. на ВСС са приети Правила за формиране, организация и дейност на комисиите по професионална етика, които съдържат известно регламентиране, без обаче да е възможно да бъдат обхванати всички възможни конкретни ситуации. Тъй като е прието, че към всеки орган на съдебната власт се създава етична комисия, би следвало всяка една сама да разработи правила за действие, които да развива и подбъряба с оглед придобития опит. Приемането на такива правила, от една страна, улеснява дейността на комисията, от друга страна е известна гаранция за законосъобразното и еднакво провеждане на процедурата. Действията се извършват от комисия, формирана в структура на съдебната власт, която е горестояща по отношение на проверявания магистрат. Съгласно т. 13 от Правилата на ВСС, основания за започване на проверка от етичните комисии са: - публикации в печата с ясен източник, в които се съдържат достатъчно данни за извършено конкретно нарушение на етичните правила. В тези случаи комисията може и да се самосезира; - сигнали на граждани, юридически лица или магистрати; - при възлагане от административния ръководител; - възлагане от Комисията по професионална етика към ВСС. Сигналите се завеждат в деловодството на съответния орган на съдебната власт. Комисията може да покани за изслушване подателя на сигнала, както и всички лица, които биха могли да съобщят факти, които са от значение за изясняване на случая. При преценката е необходимо да се отчетат взаимоотношенията на този кръг от лица или лице с привлечения към дисциплинарна отговорност поради факта, че информацията не винаги е обективна. Разбира се, трябва да се изслуша и магистрата, като се проверят твърденията му и представената защитна теза. В някои комисии се допуска явяването и

на адвокат. За действията се съставя протокол. Ако е необходимо, комисията може да изисква и писмени сведения и документи. В практиката на етичните комисии се възприема като положителна и полезна инициатива за анонимно анкетиране при атестиране на магистрати, като се вземат мнения както от колегите, така и от служителите, с които работи магистратът. По сходен начин е възможно да се процедира и в случаите на дисциплинарно производство. Събраните доказателства се обсъждат на заседание на комисията, като изразените мнения се протоколират. Има две възможности - решението, което може да съдържа и мотивирано особено мнение, да се представи на административния ръководител или на Комисията "Професионална етика и превенция на корупцията" към ВСС. Препис от протокола се представя на автора на сигнала и магистрата при поискване. Те се уведомяват за резултата от извършената проверка. Възможни са случаи когато в заседанието на комисията участва с право на съвещателен глас магистрат от друга структура. Той има право и задължение да участва в събирането на доказателства или най-малкото да се е запознал с тях, за да може да обоснове своето становище. Участието му в заседанията обаче не променя кворума, защото той не е част от състава на тази комисия. За конкретизирането на санкцията са от значение тежестта и вида на нарушението и всички останали обстоятелства. При тази преценка обаче не се взема под внимание поведението на магистрата преди извършване на нарушението и не влияе за определяне на наказанието, тъй като това обстоятелство не е посочено в чл. 309 от ЗСВ/ Решение №370/2011 г. на ВАС/. Това е твърде спорно разбиране, тъй като репутацията е едно от обстоятелствата, които се вземат предвид при определяне на санкция за извършено престъпление и не би следвало отговорността за дисциплинарно нарушение да се реализира при по-строги условия.

**Публична дейност на магистратите:** В своята дейност магистратите следва да бъдат открити пред обществото, т.е. да могат публично да оповестяват фактите и особено мотивите на своите решения. И докато това от години се прави в съдилищата/първата медийна стратегия е реализирана още през 1997 г във Варненския районен съд/, то в прокуратурите и следствието нещата са доста по- различни. Отчасти това следва от характера на тяхната дейност, отчасти и поради все още съществуващия страх от прекалената публичност на институциите. Според реакциите в медиите и социалните мрежи обаче, твърде бързото ангажиране с позиция също накърнява баланса между информираност и правата на евентуални обвиняеми.

Вярно е, че от една страна това е форма на контрол върху работата на магистратите, но от друга може да доведе до значителни затруднения при разкриването на обективната истина. Понякога при предварителното оповестяване на факти и доказателства по делата, особено тези с наказателно-правен характер може да навреди на процеса и дори да навреди сериозно на разследването. Разкритата самоличност на свидетели - очевидци на престъплението, създава предпоставки за манипулиране на техните показания, но може и да постави живота им в опасност. Оповестяването на писмени или веществени доказателства може да провокира тяхното унищожаване или укри-



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

ване. Ето защо осведомяването на обществото трябва да става в определени рамки, като се зачитат интересите на всички участници в процеса и необходимостта от установяване на обективната истина. Медийният интерес към процесите в съдебната система, особено към така наречените дела със засилен обществен интерес съществува във всички страни, като се отчита тенденция за неговото увеличаване. В тази връзка в Становище №1/2001 г. на Консултативния съвет на европейските съдии се отбелязва, че свободата на пресата е прекрасен принцип, но съдебният процес трябва да бъде защитен от неправомерно външно влияние. Затова съдиите трябва да са предпазливи във взаимоотношенията си с журналистите и да отстояват своята независимост и безпристрастност, като се въздържат от използване на всякакви лични връзки с тях и от всякакви неоправдани забележки по делата, които разглеждат.

Правото на обществото да получава информация е основен принцип съгласно чл. 10 от Европейската конвенция за защита правата на човека. Ето защо вече е утвърдена практиката в съдилищата да се назначават пресаташета, които по достъпен за обществото начин да предоставят обобщена информация за съдържанието или мотивите към присъдата и така да отговорят на обществените очаквания. Това се отнася и до прокурорите в рамките на тяхната компетентност. Намирането на точната граница между необходимостта от информираност и задължението за опазване на служебната тайна не е толкова лесно, затова и в прокуратурата действат "говорители" като опосредяващо звено.

Други права и задължения, които са релевантни за почтеността и доброто поведение на магистрата:

Декларации за имуществено състояние- подаване, действие, последици от неподаване

Съдиите, прокурорите и следователите декларират доходите и имуществото си в Сметната палата при назначаването им и всяка година най-късно до 31 май за предходната календарна година.

Тайна на съвещанието: Съдиите и съдебните заседатели са длъжни да пазят тайната на съвещанието при решаването на делата. Съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите нямат право да изразяват предварително становище по възложените им дела, както и становище по дела, които не са им възложени. Съдиите, прокурорите и следователите нямат право да дават правни консултации. ВСС може временно да отстрани от длъжност магистрат до приключване на наказателното производство.

Съдиите, прокурорите и следователите, могат да бъдат повишавани на място в ранг и заплата при доказана висока квалификация и образцово изпълнение на служебните задължения, ако са прослужили на съответната или приравнена длъжност най-малко три години.

- Дисциплинарна отговорност на магистратите;. 1. забележка;2. порицание;3. понижаване в ранг или в длъжност за срок от 6 месеца до три години;4. уволнение. Дисциплинарните наказания за административни ръководители и за техните заместници са: 1. забележка;2. порицание;3. снемане от ръководна длъжност. При определяне на дисциплинарното наказание се вземат предвид тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, и поведението на нарушителя. Срокове за налагане, обжалване, влизане в сила.

Съгласно чл. 169 от ЗСВ за административни ръководители в съдебната система се назначават магистрати с високи професионални и нравствени качества.

Законът за съдебната власт нарежда сред дисциплинарните нарушения на магистрати нарушаването на Кодекса за етично поведение на българските магистрати с действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт. Но пътят до уволнението на един магистрат е дълъг.

Интересни са данните от Отчетния доклад на ВСС и ИВСС за 2015г относно Повишаване качеството на правосъдието и интегритета на магистратите/ данни за интегритета за 2016 и 2017 г липсват/ .

За нуждите на настоящия анализ, акцент е поставен преди всичко данните и анализа от доклада на Инспектората на ВСС за 2015г от втората част на раздела „ Качество на правосъдието и интегритета на магистратите”. За съжаление през 2016г не е правен подобен анализ, поради което са включени само данни за качеството на правосъдната дейност и то в много конкретно направление- нарушения при спазване на сроковете за разглеждане на делата.

Само за пълнота на анализа, ще бъде посочена статистика за 2015 г., относно дейността на Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и взаимодействие с ИВСС /КПУКИВИВСС/. Установено е, че са разгледани общо 71 акта (планови, контролни, тематични, по сигнали) на ИВСС за резултатите от извършени проверки в органите на съдебната власт. Разгледаните актове по планови проверки през отчетния период са 59 бр. От тях актовете по проверки в съдилищата - 41 бр., а в прокуратурите 18 бр./ като са посочени конкретните съдилища и прокуратури, както и вида на допуснатите нарушения.

Общата констатация е за продължаваща практика в случаите на констатирани с актовете значителни пропуски, (включително по актове за проверки, инициирани по сигнали) слабости и нарушения, да се изисква от административните ръководители на съдилища и прокуратури информация за изпълнението на дадените от ИВСС препоръки (от 46 съдилища и 16 прокуратури за отчетния период), а също така и какви допълнителни мерки са предприети от административните ръководители. В отговор на поисканата информация от органите на съдебната власт в изпълнение на препоръките в актовете на ИВСС, са постъпили доклади от 43 съдилища и 16 прокуратури.





проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

Комисията и през този период е обърнала особено внимание на изпратените от ИВСС становища по жалби и сигнали подадени от граждани срещу магистрати (за отчетния период през тази година са 18 бр.).

Важна дисциплинираща мярка е отразяване на някои от становищата на ИВСС като приложение към кадровите досиета на магистрати, а също и актове, в които са констатирани сериозни пропуски и нарушения в тяхната работа. Така например за периода, за който има публикувани данни, общият брой на магистратите, към чиито досиета те са приложени, е 91 броя. От тях 80 са съдии 11 са прокурори. Тези действия имат сериозен дисциплиниращ ефект спрямо магистратите, без да бъдат дисциплинарни мерки. В процеса на взаимодействие с Инспектората към ВСС са установени множество случаи на немотивирани отводи и самоотводи на магистрати по дела. препоръки за преодоляване на случаите на неоснователни или немотивирани отводи на магистрати по конкретен повод, както и да проведат общи събрания, на които да бъде обсъдена възможността за създаване на регистри на отводите в съответните съдилища. За изпълнение на задължението на ВСС по чл. 60м, ал. 2 от ЗСВ, КПУКИВИВСС на всяко шестмесечие анализира данните за установените от Инспектората към ВСС нарушения на правото на разглеждане на делата в разумен срок и данните за изплатените от Министерство на правосъдието 25 обезщетения при забавено правосъдие и предлага на Съвета да приема конкретни мерки за тяхното отстраняване. Още с приемането на първия анализ ВСС установява причините за нарушенията и с решение по протокол № 20/23.05.2013 г. приема мерки за тяхното отстраняване. В изпълнение на това решение в КПУКИВИВСС периодично постъпва информация от органите на съдебната власт за резултатите от предприетите мерки, която е събирана и анализирана. Предложено е на Управителния съвет на НИП в обучителната програма на института да се заложи по-разширено обучение на магистратите по практиката на Европейския съд по правата на човека във връзка с нарушения на правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, и на съдебните служители в съдилищата и прокуратурите – относно връчването на призовки и съдебни книжа по дела и преписки. Видимо е засилен контролът по изпълнението на препоръките, давани с актовете за проверки на ИВСС. Положително следва да се отчете и анализът на изпълнението на решенията на ВСС по предприетите мерки по чл. 60м, ал. 2 от ЗСВ. В същото време отчетливо е увеличаването на броя на магистратите с приложени към кадровите им досиета преписи от актове на ИВСС по планови проверки със забележки, отправени към тяхната работа и сигнали на граждани, които при проверките се оказват основателни. Запазена е тенденцията за голям брой 26 основателни заявления от граждани.

След всичко посочено по-горе, буди недоумение защо сред критериите за атестиране /оценяване/ на съдия, прокурор и следовател в чл. 198 и чл. 199 от ЗСВ липсва

спазването на правилата за професионална етика на съдиите, прокурорите и следователите.

Оценката относно спазването на тези правила липсва и в чл. 200 и чл. 201 от ЗСВ, регламентиращи периодичното атестиране на административен ръководител и на заместник на административен ръководител.

Правилата за атестиране на съдиите са създадени през 2009 г. в отговор на изискванията на професионалната общност и на обществеността за усъвършенстване на кадровия подбор в системата. Според мнението на магистрати, странно е, че сега действащият ЗСВ е направил крачка назад спрямо предходни свои редакции и не предвижда никакви механизми за периодична оценка на заложените в самия него изисквания за етичните качества магистратите. По този начин са игнорирани обществените очаквания за спазване на моралните норми и назначаване на отговорни позиции на юристи, които притежават изискваните от обществото и закона високи нравствени качества. Това е важен критерий и за причините за това отстъпление не могат да бъдат намерени достатъчно аргументи.

Въпреки последователното усъвършенстване на законовите положения на атестирането в Закона за съдебната власт (ЗСВ), целите на тази процедура – да се осъществи обективна оценка на действителните качества на отделния съдия – на практика не са постигнати и към настоящия момент.

В последните години сред съдийската общност се утвърди тезата за необходимостта от създаване на централизиран орган по атестирането, съставен от съдии, които да се избират от общите събрания на съдиите за определен срок. Реализирането на посочените идеи изисква цялостно нова законодателна концепция на процедурата за атестиране. Измененията на ЗСВ, изготвени през 2015 г. от Министерството на правосъдието, са насочени към реализиране на тази идея. Промяната в начина на оценяване на съдийската работа се налага, защото в момента атестирането е изцяло формален процес. Показателно за това е, че повече от 90% от съдиите имат еднакви (отлични) оценки, което не отчита действителните качества на съдиите, проявени в тяхната работа.

Най-общо новата законодателна концепция е насочена към създаване на постоянно действаща атестационна комисия към ВСС, която да е съставена от съдии с доказано висок професионализъм и признат авторитет от колегите си. Членовете на тази комисия ще се избират от общото събрание на съдиите, като за срока на своя мандат ще се занимават само с оценка на работата на съдиите от цялата страна. Така се създават гаранции, че съдиите ще бъдат оценявани по достойнствата на своята работа, по единни критерии, прилагани от най-добрите и признати от колегите си професионалисти. Качеството на съдийската работа следва да се преценява така, че да не се ограничава и застрашава независимостта на съдията по конкретните дела. Най-общо на оценка подлежи поведението на съдията в съдебно заседание и отношението към страните по



делата, доброто познаване на законите, съдебната практика и правната доктрина, добрият правен език, задълбочеността и изчерпателността на съдебните решения.

Въз основа на така изготвената обективна оценка на работата на съдията следва да се извършва и повишението му в длъжност в по-висшите съдебни инстанции. Така ще се гарантира високото качество на правосъдието, което ще вдъхва доверие в обществото.

#### **4. Конкурси за кариерно израстване**

Общият преглед на организираните и проведени до момента от ВСС конкурси позволява да се обобщи, че съществените нерешени проблеми на нормативната регулация и фактическо положение относно процедурата за повишаване на съдиите се свеждат до липса на гаранции, че системата за кариерно израстване се основава на вярна и задълбочена оценка на работата и проявените професионални качества на съдията до момента и на убедителна и мотивирана прогноза за пригодността му за по-високата съдийска длъжност. Практиката на атестирането на съдиите до момента недвусмислено показва, че при така създадената система за оценка, основана на формални и статистически критерии, се постига „уравниловка“ (почти 90% от съдиите са с максимално високи оценки), която не позволява да се постигне конкретна и вярна оценка за дейността на съдията при отчитане на качествените критерии и показатели.

При така създаденото фактическо положение основно и решаващо място в действащата конкурсна процедура за повишаване на съдиите заема оценката от т.нар. събеседване с кандидатите. Формата и съдържанието на събеседването не е детайлно уредено в Правилата, приети от ВСС през месец март 2013 г. До голяма степен начинът на провеждане на събеседването зависи от организацията, която създава всяка отделна конкурсна комисия. Не са малко случаите, в които събеседването се превръща в изпит по съответната материя, а това явно противоречи на смисъла и предназначението на конкурсната процедура – въз основа на оценка и проверка на качеството на досегашната работа на съдията да се направи обоснована прогноза за това кой от всички съдии кандидати притежава най-добрите качества, за да изпълнява длъжността в по-горен съд. Това означава, че комисията трябва да познава добре работата на съдиите, измежду които следва да извърши подбор, за да бъдат повишени най-добрите в по-горния съд. С тази цел е въведено изискването членовете на конкурсната комисия да се запознаят с шест съдебни акта на всеки съдия (три - избрани от него и три - избрани на случаен принцип). Практиката показва, че това не е достатъчно, за да се придобие пълна и цялостна представа за качеството на работа на съдията. Освен че комисията не разполага с много време за проучване на актовете, няма изискване и възможност за проучване на самите съдебни дела, което би дало много по-точна представа за работата на съдията. Липсата на ефективно и качествено атестиране на дейността на съдиите, което принципно трябва да е в основата на повишението и

кадровия подбор, не може да бъде компенсирано от изискването за запознаване с шест акта на съдията от последните три години преди конкурса

## **5. Предлагани решения:**

Подобряването на системата за подбор и повишение може да се постигне с усилията на новия ВСС, а от друга страна, и с изменение в нормативната уредба. Задължение на ВСС с оглед и принципа за независимост на съдебната власт е приемането и разработването на подробна правна регламентация на отделните етапи от провеждане на конкурсните процедури. Това може да се осъществи в рамките на действащата законодателна рамка, като се подобри дейността на ВСС при провеждане на конкурсите и се концентрира в следните насоки:

- 5.1.** изготвяне на „профили” на конкретните съдийски длъжности в системата на съдебната власт. Чрез този механизъм ще се създаде яснота какви професионални качества се изискват за качествено и ефективно изпълнение на включените в обема на съответната длъжност задължения;
- 5.2.** -подбор на персоналният състав на конкурсните комисии. Да се създадат обективни критерии за членовете им, които трябва да отговарят на изисквания за висок професионализъм, нравственост и специализация по конкретната правна материя;
- 5.3.** дефиниране на обща рамка за провеждане на събеседването – определяне на целите, критериите, формата, методите, продължителността на събеседването, изясняване на съдържанието му, така че събеседването да не представлява изпит и да измества фокуса от оценка на качеството на съответния съдия до този момент.

Дейността на съответната комисия следва да бъде насочена към постигане на максимално точна оценка на пригодността на съдията за изпълнение на задълженията, присъщи на съответната длъжност, за която кандидатства.

Това на практика означава, че комисията следва да се ангажира на база на сериозно проучване, с една прогноза за това в каква степен кандидатстващият магистрат е подходящ за качествено осъществяване на длъжността, която би искал да заеме. Това изисква комплексен подход от щателно да се проучване на резултатите от досегашната дейност на кандидата на основата на атестацията му, както и събеседване. То би следвало да е от съществено значение за извеждането на обоснована прогноза за пригодността на магистрата за изпълнение на съответната длъжност, за която кандидатства. Оценката на комисията относно класираните кандидати трябва да е изключително обоснована и мотивирана.

При провеждане на професионални дискусии е направено предложение, събеседването да бъде под формата на свободен разговор, без да се превръща в някакъв по своя характер, изпит. В същото време обаче, това би трябвало да представлява честно насочена професионална дискусия по определени практически въпроси от съответната материя, за която се кандидатства. Само по този начин биха могли да се преценят



притежаваните от него: специализирани правни познания и квалификация в съответната област на правото; способност за правилно прилагане на теоретичните правни познания съобразно закона и съдебната практика; способност за анализ на юридически проблеми; умения за оптимална организация на работата и др., задължително интерпретирани от гледна точка на конкретните изисквания за конкретната (по материя) свободна длъжност.

Направено е предложение също така, да се създаде конкретна и подробна уредба на събеседването, която да се уреди с вътрешните правила, приети от ВСС.

## **6. Предложения за усъвършенстване на законодателната уредба на конкурсите:**

Поради това, че до настоящия момент липсва дългосрочна политика на планиране на развитието на човешките ресурси в съдебната система, е необходимо да има задължение, ВСС да планира свободните длъжности за съдиите за всяка следваща година, като се съобразява с натовареността на съответните съдилища, кадровите им нужди и мотивираните предложения на председателите на съдилищата.

От съществено значение е и въпросът кои точно съдии участват в конкурсните комисии. Няма спор, че за да се извърши обективно и качествено оценяване, компетентността на оценяващите задължително трябва да надхвърля компетентността на оценяваните. В тази насока, освен необходимостта членовете на конкурсните комисии да практикуват правна материя съобразно обявения профил на свободните длъжности, би следвало да се подобри процесът на селекция на персоналия състав на комисииите. Понастоящем съгласно чл. 36, ал. 6 от Правилата на ВСС относно реда за провеждане на конкурсите поименният състав на всяка комисия се определя от ВСС чрез изтеглен на публично заседание жребий, както следва: на нива районни и окръжни съдилища - съответно измежду съдиите в апелативните съдилища; на нива апелативни съдилища и Върховен касационен съд – съответно измежду съдиите във Върховния касационен съд; на нива административни съдилища и Върховен административен съд – съответно измежду съдиите във Върховния административен съд.

Следва да се обмисли ЗСВ да приеме идеята за стесняване на кръга от съдиите в апелативните съдилища, които могат да участват в конкурсни комисии. Те биха могли да бъдат избирани (при запазване на принципа на публичен случаен избор чрез жребий) не измежду всички съдии в апелативните съдилища в РБ, а измежду съдиите, включени в поименен списък, определен от Общото събрание на съответната колегия на ВКС. Касационните съдии имат най-добър поглед върху качеството на съдебните актове на съдиите от апелативните съдилища и съответно върху професионализма им. По този начин може да се допринесе за унифициране на стандартите при оценяване и

преодоляване на опасностите от пренасяне в конкурсните процедури на разнопосочни местни практики.

Друг вариант, който може да се дискутира при изменение на ЗСВ, е създаване на компетентност на Общото събрание на съответния окръжен, апелативен съд и колегиите на ВКС да определят мотивирано и въз основа на оценка за работата им съдиите, които да бъдат повишени, измежду всички кандидати за длъжността. Съдиите от по-горния съд по естеството на инстанционния контрол познават най-добре и цялостно работата на съдиите от долните инстанции, така че могат обосновано да решат кои са най-добрите съдии, които да бъдат повишени. Няма пречка да се предвиди система, която да съчетава провеждане на събеседване от комисия, включваща съдии, които са селектирани от Общото събрание на ВКС, както и изразяване на мотивирано становище от Общото събрание на съответната колегия на горния съд, за който се провежда конкурсната процедура.

В заключение е важно да се знае, че съдиите, прокуратурата и следователите са същността на съдебната власт и в същото време един сложен механизъм за упражняване на тази власт. Ето защо, за да функционира добре, този сложен механизъм, той трябва да е добре настроен. В този процес би следвало да участват не само от тесни специалисти в областта на правото, но и от хора, които разбират по-общите политически и социални проблеми. Без такива широко участие и обсъждане, съдебната власт ще си остане още дълги време "необходимият грешник", както за политиците, така и за обществото. Но най-важното – няма да изпълнява ефективно това, което е призвана да прави- да служи на обществото като раздава правосъдие.



## СТАТУТ НА СЪДЕБНИЯ ЗАСЕДАТЕЛ- ЗАКОНОДАТЕЛНО УРЕЖДАНЕ, ЕТИЧНИ ПРОБЛЕМИ<sup>38</sup>

Статутът на съдебните заседатели е уреден както в Конституцията на Република България, така също в ЗСВ и в съвсем наскоро приетата Наредба 7 от м. октомври 2017г. Още с възникване на самия институт през 1880г, а по- късно и въведен със Закон за съдебния заседател през 1897г, идеята за този приравнен законово на професионалните магистрати, пост е била *servitio societati*, т.е. да се служи на обществото. Въпреки тази обществено значима роля, фигурата на съдебния заседател през годините остава твърде спорна.

КРБ поставя съдебните заседатели в еднакво положение с магистратите по отношение на независимостта при вземане на решения (чл.117 , ал.2). ОЗ предвижда в определени от закона случаи в правораздаването участват и съдебни заседатели (чл. 123).

Законът за съдебната власт (ЗСВ), Глава четвърта, раздел II, определя реда и условията за избиране на съдебни заседатели в различните съдилища. С Решение № 10 от 2011 г. на КРБ<sup>39</sup>, ВСС постановява, че *„Висшият съдебен съвет не е овластен от Конституцията да приема наредби, с които да дава първична правна уредба на материята по чл. 133 от Конституцията, защото той има правомощията да приема само вътрешни правила. Доколкото законите положения се нуждаят от уточняване в детайли с оглед прилагането им, ВСС може да извършва и външно нормотворчество, съобразено с Конституцията и Закона за съдебната власт, като приема правила, указания и методики, каквито впрочем актове той е издавал в миналото, а някои от тях продължава да издава и понастоящем.“* и обявява за противоконституционен чл.75. от ЗСВ. Това Решение отменя Наредба № 1 от 3.02.2011 г. за съдебните заседатели<sup>40</sup>, поради отпаднало основание. От излизането на решението на КСРБ през октомври 2010 г. до приемането от ВСС на Наредба № 7 от 28.09.2017 г. за съдебните заседатели<sup>41</sup> **условията и реда, по които се определя броят на съдебните заседатели, както и резервните съдебни заседатели за всеки съд, етичните правила за поведение на съдебните заседатели, както и други организационни въпроси, свързани с дейността на съдебните заседатели са**

<sup>38</sup> За изготвянето на настоящата оценка са ползвани материали от обществени дискусии, медийни публикации, професионални становища, както и данни от Инспектората на ВСС и направеното сравнително- правно изследване от БИПИ

<sup>39</sup> Обн. "Държавен вестник", бр. 93/2011 г.

<sup>40</sup> Издадена от председателя на ВСС, обн., ДВ, бр. 14 от 15.02.2011 г., с отпаднало основание - Решение № 10 от 15.11.2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г., бр. 93 от 25.11.2011 г

<sup>41</sup> Издадена от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 81 от 10.10.2017 г., в сила от 10.10.2017 г.

**неуредени** и е следвана само разпоредбите, произтичащи от измененията в раздел втори на глава четвърта на ЗСВ, в сила от 09.08.2016 г.<sup>42</sup>

Наредба № 7/2017 на основание на новоприетия член 75а<sup>43</sup> от ЗСВ определя етични принципи и правила за поведението на съдебните заседатели (чл.23). До този момент законът не се занимава с правилата за поведение на съдебните заседатели. Наредбата изрежда основните принципи, които заседателите следва да спазват при изпълнение на обществената си функция. В голяма степен заложените принципи повтарят тези, заложиени в Кодекса за етично поведение на българските магистрати<sup>44</sup> (Виж приложената сравнителна таблица), като в Наредбата отсъстват правилата за етично поведение, произтичащи от етичните принципи. Установена практика е съдебните заседатели към отделните съдилища да приемат и свои вътрешни правила за организация на работата и правилата на поведение, приети от съветите на съдебните заседатели към съответния съд, които са значително по-подробни от тези в Наредбата.

Съдебните заседатели участват в съдебните процеси по наказателни дела на първа инстанция, както и при разглеждане на определени видове дела в окръжните, военните и специализирания съд. Поради факта, че съдебните заседатели са мнозинство в съдебния състав и имат равни права и задължения със съдиите, те биха могли да формират крайното решение на състава, което да е различно от становището на съдията. Когато за престъплението се предвижда наказание над 5 г. затвор, делото се гледа от един съдия и двама заседатели, а при такова от 15 или повече години, съотношението е 2:3. По време на съвещанието за постановяване на присъдата, би трябвало първо да се произнесат заседателите и едва след това и професионалните съдии. В практиката има случаи при които магистратите написват решение или присъда с мотивите към нея и просто уведомяват съдебните заседатели от състава. От данните в проведените анкети, а и от разговори със съдебни заседатели се установява, че от своя страна не се противопоставят на такъв стил на работа, било защото искрено считат, че съдията е по-компетентен от тях, било като проява на конформизъм. Но не е изключение и съдията да напише особено мнение към присъда, приета с мнозинството на съдебните заседатели, което обаче е рядкост.

Заседател може да стане всеки дееспособен български гражданин на възраст между 21 и 68 години. Съгласно закона заседателят трябва да има поне средно образование, да се ползва с добро име в обществото и да не е осъждан за умишлено престъпление. Предложение за заседатели се прави от общинските съвети. Като най-малко 10 на сто от номинираните трябва да са с квалификация в областта на педагогиката, психологията и социалните дейности (чл.68, ал.5 от ЗСВ). Това е единственото специално изискване за някакъв ценз и то е свързано с факта, че по дела срещу непълнолетни заседателите трябва задължително да са учители или възпитатели.

---

<sup>42</sup> Изм. – ДВ, бр. 62 от 2016 г

<sup>43</sup> Нов – ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г.)

<sup>44</sup> Приет от ВСС изм. с решение на ВСС по протокол № 2/18.01.2011.





Публична тайна обаче е, че общинските съветници подготвят и одобряват списъците по напълно партиен принцип и съгласно данните от проучванията, най-често водещият мотив е да уредят някого. По този начин, съдебният заседател може да се окаже в опасна зависимост. В същото време за тях не се предвижда никаква публичност. А имената им много често са заличени от присъдите, които се публикуват в онлайн регистрите.

Новата наредба увеличава хонорарите на заседателите. Досега те вземаха дневно 1/22 от 50% от основната съдийска заплата на районно или окръжно ниво, в зависимост от това в кой съд правораздават. Вече хонорарите им ще се изчисляват на базата на 1/22 от 60% от заплата на съдиите. Така за 8 часа заседател на окръжно ниво получава 70 лв., а на районно - 55 лв.

Според наредбата възнаграждението се определя почасово, включително и за започнат час, на база дневно възнаграждение, изчислено по посочената формула, но не по-малко от 20 лв. на ден. Броят часове, за които се дължи заплащане, е реално отработеният и не се ограничава от осемчасовия работен ден.

Заседателите получават хонорар както за открити, така и за закрити заседания и за участия в тайното съвещание за постановяване на присъда. Освен това на съдебните заседатели се възстановяват разходите за транспорт, които са направили във връзка с участието си в заседанията, по правила, възприети за изплащане на пътни разходи в съответния съд.

По подобие на определянето на съдиите за разглеждане на съответното дело, с новата наредба се въвежда т.н. разпределение на случаен принцип.. Така, поне на хартия, вече няма как съдия да предпочита да работи точно с определени заседатели, което елиминира възможността за уговорки както по отношение изхода на делото, така и гарантирането на участия в повече заседания съответно, по добри възнаграждения.

Според наредбата, когато се определя броят на заседателите, се взема предвид броя на делата, които всеки първоинстанционен съд е разгледал в предходната година със съдебни заседатели и становището на председателя на съответния съд за тенденциите на увеличение или намаление на тези дела за 5 години назад. Заседателите се предлагат от общинските съвети, но се избират от общото събрание на съда. За районно ниво се гласуват от окръжния съд, а за окръжно - от апелативния.

Според приетите етичните принципи за заседателите в наредбата е записано, че при изпълнение на функциите си следва да действат по съвест и убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като не се поддават на натиск, заплахи, стимули, преки или косвени влияния, независимо от техния източник.

Освен това, е важно, че е вменено в тяхно задължение да извършват дейността си обективно и добросъвестно, като се стремят вярно и точно да анализират и оценяват всички факти, обстоятелства и доказателства по делото, като избягват поведение, което може да се възприеме като привилегироване, предразположеност, предубеденост или предразсъдък, основани на раса, произход, етническа принадлежност, пол, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. За тях също важи и правилото, че обвиненото лице се счита за невинно до завършване на наказателното производство с влязла в сила присъда, в която се установява обратното.

Важно изискване е, да спазва политически неутралитет и да не допускат да изпаднат под влияние на каквито и да било политически пристрастия. Освен това трябва да са почтени и благоприлични като по всяко време и във всяка среда имат морално и безукорно поведение, да не приемат материални или нематериални облаги независимо от естеството им, които не им се следват и могат да поставят под съмнение тяхната независимост и безпристрастност; да се въздържат от действия, които са в разрез с представите на обществото за благоприличие и могат да компрометират тях и тяхната обществена функция.

Благодарение на пространно изследване проведено в периода 2013-2015 от БИПИ, както и обществен дебят по темата, е очертан ясен профил на съдебния заседател, който включва:

- 6.1.** хора на средна и по-висока възраст, със средно или висше образование, заемащи различни експертни позиции в държавната или местната администрация, със средни и по-ниски от средните доходи;
- 6.2.** преобладаващ в етнически план е българският етнос, представен пропорционално, турският е надценен, а ромският – силно подценен, като на практика почти отсъства;
- 6.3.** въпреки подновяването на състава на съдебните заседатели, немалка част са били на този пост и преди – около 40 % от съдебните заседатели са повече от един мандат на тази позиция;
- 6.4.** неспазване на случайния принцип за разпределение на делата въпреки формалното му прогласяване с новата наредба
- 6.5.** към съдебните заседатели има подобаващо уважение от страна на съдиите в по-голямата си част. Данните показват, че така смятат около 60% от анкетираните. Въпреки това обаче, остава липсата на равнопоставеност в самия съдебен състав. Причини за това са изложени отново в изследването и проведените анкети и те са: авторитет на съдията, заради професионалната му подготовка и водеща роля в процеса. Също така, в някои случаи причина е недостатъчното познаване на правата и задълженията на съдебните заседатели и специфичните изисквания към тяхната роля и място в съдебния процес. От отговорите ясно се очертава склонността на съдебните заседатели да не изказват своята позиция, ако тя е различна от тази на съдията. Причина за това е липсата на увереност и



проект "Гражданска инициатива за укрепване на интегритета на съдебната система", финансиран от  
Оперативна програма „Добро управление“, договор № BG05SFOP001-3.003-0029-C01/ 05.09.2017 г

---

яснота по какъв начин заседателите биха могли да изложат и да аргументират своята позиция, поради което много често се въздържат да споделят становище, различно от това на съдията. Данните показват, че случаите, в които съдебните заседатели се съгласяват със съдията, намаляват с натрупването на опит, но след това се наблюдава отново връщане към инерцията за прекаленото сливане с гледната точка на съдията;

**6.6.** - трудности при оформяне на мотивите към особените мнения. Нужда от обучение във всеки един етап от дейността на съдебните заседатели/според данните от анкетите, дори и сред съдебните заседатели, които са повече от един мандат- около 1/4 се затрудняват да мотивират особеното си мнение/. Съгласно досегашната практика, подготовката на съдебните заседатели се осъществява от длъжностно лице на съда, което ги запознава много схематично относно правилата на работа и задълженията им. Данните от изследването съвсем ясно поставят въпроса за необходимостта от обучение на съдебните заседатели/ 80 % от интервюираните съдебни заседатели смятат, че имат нужда от определено обучение/. Необходим е баланс от базисни знания, без да се стига до прекалена степен на професионализъм, какъвто не е необходим с оглед на ролята, която изпълняват в съдебния процес. Иначе, макар по закон да са равнопоставени на съдията, те всъщност са в подчинена позиция поради липсата на знания и базова компетентност.

**6.7.** - с оглед на констатираната липса на достатъчно знания, има опасност съдебните заседатели да се превърнат или във фигуранти или да се поддават на влияние в процеса (например 9 % от съдебните заседатели посочват, че към тях са се обръщали представители на страните, за да се опитват да им повлияят относно изхода на делото).

Към момента има направени две предложения за промяна на процедурата за избор и назначаване на съдебни заседатели:

**6.8.** въвеждането на минимални критерии за избор или оценка на качествата им/ това предложение не среща подкрепа от общинските съветници с мотива, че би натоварило допълнително работата им, свързана с избора на съдебни заседатели;

**6.9.** да има пълна свобода и в процедурата да могат да участват всички граждани, които имат желание, без да им е необходима политическа подкрепа или излъчване от политическа сила, която е в общинския съвет. Такова предложение е в унисон с изискването самата съдебна система да е независима от останалите власти.

**6.10.** въвеждане на образователен ценз. За въвеждането на образователни критерии са 90 % от съдебните заседатели. Профилът на съдебните заседатели показва, че на практика, без да има образователно изискване, номинираните и

определени за съдебни заседатели са със средно и по-високо образование, което показва, че и към момента, без това да е формализирано, се осъществява някаква селекция по професионално-статусни и образователни критерии (преобладават хора с експертни позиции, със средно и по-високо образование

**Изводи:** Макар и приета съвсем наскоро Наредбата за съдебните заседатели, очевидно не решава много от въпросите свързани с подобряване на техния статус и дейността им. Очевидно, че само една проведена дискусия няма да реши проблемите и е необходимо проучване не само между двете групи-съдебни заседатели и съдии, а е необходимо и допитване до широката общественост.

**Препоръки:**

- да се направи ново задълбочено проучване за резултатите от приемане на новата наредба за съдебните заседатели и оценка на нейното въздействие;

- на база на получените данни и вече поставеното начало на идентифициране на проблема, да се извърши ясно дефиниране на възможни алтернативи и предложения за по- съществени промени/ например: промяна в процедурата за избор на съдебни заседатели и отваряне на възможността широк кръг от граждани да участват в нея, а също така и елиминиране на възможността политически партии да участват в нея чрез общинските съветници и съответните мнозинства в ОбС/;

-да се организират широки обществени дискусии с активно участие на граждани и се вземе предвид тяхната оценка.



## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изискванията за интегритет на българските магистрати и съдебната система в широкия смисъл на понятието, са уредени в Конституцията на република България, Закона за съдебната власт, Кодекса за етично поведение на българските магистрати, както и редица вътрешни правила, уреждащи тяхното прилагане. Многобройните изменения, както на ЗСВ, така и измененията на КРБ, не са отразени адекватно в КЕПБМ, законов пропуск в ЗСВ, препятства изменението на КЕПБМ, а много от промени в правната рамка на съдебната система не са уредени в Кодекса и поставят под въпрос неговите ефективност и приложимост.