

**ИВСС – ПРАВНА РАМКА
И ПРАВОМОЩИЯ,
СВЪРЗАНИ С
ПРОВЕРКА
НА ДЕКЛАРАЦИИ
ЗА ИМУЩЕСТВО
И ИНТЕРЕСИ**



БЪЛГАРСКИ ИНСТИТУТ ЗА ПРАВНИ ИНИЦИАТИВИ

ИВСС – ПРАВНА РАМКА И ПРАВОМОЩИЯ, СВЪРЗАНИ С ПРОВЕРКА НА ДЕКЛАРАЦИИ ЗА ИМУЩЕСТВО И ИНТЕРЕСИ

СОФИЯ

2024

Анализът е резултат от изпълнението на проект „Повишаване на прозрачността и отчетността на българската съдебна система – многостранен подход“ (Making Bulgarian Judiciary More Transparent and Accountable – a Multifaceted Approach). Проектът се осъществява от фондация „Български институт за правни инициативи“, съвместно с “Проект за докладване на организираната престъпност и корупцията” (OCCRP), с подкрепата на Държавния департамент на САЩ (DoS/ DRL). Изразените мнения, оценки, констатации и предложения в анализа представляват само и единствено гледната точка на авторите и по никакъв начин не може да се приема, че съставляват мнение на партньорите по проекта и/или финансиращата организация.

Авторски колектив: Савина Трифонова и Цветомир Тодоров
Редактор: Биляна Гяурова-Вегертседер
Дизайн на корицата: Мария Маринова

Български институт за правни инициативи
България, София
Ул. „Г. С. Раковски“ № 132 а, ет. 3
www.bili-bg.org

Съдържание

I. Увод.....	4
II. Историческо развитие на Инспектората на съдебната власт и битките за независимостта на съдебната система	4
III. Превръщане на Инспектората в конституционен орган. Невъзможност на мандата. ..	7
IV. Нормативното място на ИВСС съгласно Закона за съдебната власт. Правомощия по Проверката на имуществените декларации на магистратите, проверката за почтеност и конфликт на интереси. Вътрешни правила на ИВСС	11
V. Анализ на докладите на ИВСС за периода 2017-2023	20
VI. Списък на влезлите в сила наказателни постановления на главния инспектор на ИВСС по чл.175г, ал.1, т.2 ЗСВ (Споразумения по чл.58г от ЗАНН).....	24
IX. Заключение и препоръки.....	27

I. Увод

Настоящият анализ е посветен на един от малко популярните за широката общественост органи в България – Инспекторатът към Висшия Съдебен Съвет (ИВСС). Защо ИВСС? Всяко министерство в България има свой инспекторат, който осъществява контролни функции като проверява съответната администрация, реализира дейности по превенция и борба с корупцията и избягване на конфликт на интереси, анализира работата на съответния орган. Някои министерства, като МВР и Министерство на отбраната, дори имат по още един орган за вътрешен контрол (съответно дирекция „Вътрешна сигурност“ и служба „Военна полиция“). ИВСС обаче не прилича на никой от другите инспекторати. Първо, защото ИВСС е уреден в Конституцията на Република България. Това го прави орган с много висока степен на самостоятелност, респ. високо ниво на отговорност. На второ място, ИВСС (по нататък в текста наричан и само Инспектората) е оправомощен и задължен да проверява дейността на органите на съдебната власт, а съдебната власт е онази власт, чиято роля освен да решава спорове между гражданите и/или техните юридически лица, включва и контрол, в рамките на законови процедури, и върху останалите две власти (изпълнителна и законодателна), реализирайки по този начин, възпираща функция. От начина, по който се осъществява тази функция, в голяма степен зависи какво ще бъде цялостното „здраве“ на съдебната система с нейните три клона – съд, прокуратура и следствие. Самият той обаче, не е толкова „здрав“ най-малкото, защото вече повече от 4 години работи извън своя мандат, доверието в него сред магистратите е критично ниско и те не го припознават като институцията, която освен да следи за тяхната работа, трябва и да ги защитава при нужда. Заради своята значимост, статутът и ролята на Инспектората през годините са били нееднократно във фокуса на политически битки, което определя и значителните нормативни трансформации, през които той преминава.

II. Историческо развитие на Инспектората на съдебната власт и битките за независимостта на съдебната система

Инспекторатът на съдебната власт има дългогодишна история в България. Създаден за първи път през 1911 г. като звено на Министерството на правосъдието и инспекторите са подчинени на Министъра на правосъдието, като службата им е приравнена по ранг на тази

на висшите магистрати¹. Тяхната ролята е да ревизират цялата дейност на съдиите по следните показатели:

- качество на работата по свършените с влязъл в сила акт дела и преписки;
- срочност;
- поведение на съдиите;

Докладите на Инспектората от онзи период се използват като основа за образуване на дисциплинарни производства срещу магистрати. От самото начало на съществуването на Инспектората е въведен принципът да не се допуска ревизия на висящи дела, както и на всякакви други действия, които могат да накърнят прокурорската или съдийската независимост.

Нормативната структурата и роля на Инспектората на съдебната власт не се изменя съществено по отношение на съдиите след радикалните и драматични социално-политически промени в България след 1944 г., които довеждат до замяна на монархията с „народна“ република от социалистически тип с тоталитарно еднопартийно управление. Инспекторатът продължава да е обособено звено към Министерството на правосъдието. Важна разлика, спрямо предходния период е, че от правомощията на Инспектората е изключена инспекционната дейност по отношение на прокуратурата. Причината е, че в социалистическия период на страната прокуратурата е „*обособена като отделна подсистема*“², която осъществява и редица специфични несъдебни и досъдебни правомощия. В „социалистическите“ конституции на България от 1947 и 1971 г. принципът за разделение на властите реално не съществува, като вместо това е заменен от идеята за единство и неделимост на властта.³ С оглед осъществяване на този принцип (и де факто инструментализиране на властта) за тоталитарната властова роля на Комунистическата партия в управлението на държавата, главният прокурор се избира от Народното събрание. Главният прокурор има и законодателна инициатива, както и правомощията да осъществява върховен надзор за изпълнение на законите, лично да назначава всички прокурори и следователи (последните до 1971), и не на последно място – да участва със съвещателен глас в Президиума на Народното събрание и в заседанията на Министерски съвет. Логично при тази свръх-централизация на прокуратурата в периода 1948 – 1991 г. главният прокурор е и този, който ръководи и контролира дейността на системата лично,

¹ Виж Проф. д-р Пенчо Пенев, Съдебната власт в България – перспективи на българския модел, НИП 2023 г. с. 136

² Пак там.

³ Виж „Създаване на правовата система в България“, официална страница на Прокуратурата на Република България
<https://prb.bg/bg/prokuratura/istoriya>

като отчита дейността си пред НС, като за никакъв Инспекторат извън тази структура не може да става и дума.

През голяма част от своята най-нова история този орган концентрира значително напрежение, свързано с многобройните политически и междуинституционални битки за независимостта на съдебната система и на магистратите. Това говори както за потенциала, който има институцията, така и за причините за различни опити за нейното публично маргинализиране.

Конституцията на Република България (КРБ) от 1991 г. въвежда отново, макар не докрай успешно, демократичните принципи на устройство на държавната власт. Съгласно нея органите на съдебната власт са съдилищата, прокуратурите и следствените органи. Приемат се конституционни гаранции за независимостта на магистратите, за свободното изграждане на вътрешно убеждение и подчинението им само на закона. Конституцията от 1991 г. обаче не предвижда отделен орган, който да извършва ревизионно-установителни действия спрямо съдебната власт, без да засяга независимостта на магистратите при осъществяване на техните функции.⁴ Така Законът за съдебната власт (ЗСВ) от 1994 г.⁵ регулира Инспекторат на съдебната власт отново като звено към Министерството на правосъдието. Неговата роля е да:

- проверява организацията по образуването и движението на съдебните, прокурорските и следствените дела;
- предлага на Министерството на правосъдието система за повишаване на квалификацията на съдиите, прокурорите, следователите, съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и нотариусите за всяка календарна година;
- проверява организацията по образуването и движението на изпълнителните и нотариалните дела;
- предоставя информация за констатациите си на Висшия съдебен съвет.

Важна особеност е, че от проверките на Инспектората са изключени Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Главната прокуратура и Националната следствена служба.

В турбулентните години на Прехода на България, след края на социалистическия еднопартиен тоталитаризъм, съдебната власт твърде често се оказва в епицентъра на

⁴ Виж Проф. д-р Пенчо Пенев „Структура и организация на съдебната власт – нов правен курс“, ССБ 2017 г. , стр. 11

<https://static1.squarespace.com/static/5502d30ee4b0f063546540ec/t/5921df84bf629a6e74e93b63/1716899002929/New+Legal+Course.pdf>

⁵ Закон за съдебната власт - Обн., ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г. -

битките за политическо и икономическо влияние, което в нормативен план е обективизирано чрез редица промени в Закона за съдебната власт.⁶ През 2002 г. Народното събрание приема пакет от изменения и допълнения в ЗСВ, някои от които променят изцяло досегашната философия на устройство на Инспектората. Сред тях на първо място е, че Инспекторатът вече следва да „мине“ на подчинение директно към Министъра на правосъдието, а не както е до този момент – да е звено към Министерството на правосъдието. Тази промяна е много повече от чисто стилистично-лингвистична замяна на думи. Тя засилва възможностите за контрол на изпълнителната над съдебната власт и създава предпоставки органите на съдебната власт да не могат да участват в проверките извършвани от Инспектората. На второ място промените в ЗСВ от 2002 г. водят до това, че в обхвата на проверките на Инспектората към Министъра на правосъдието вече ще бъдат включени и Върховният касационен съд (ВАС), Върховният административен съд (ВАС), главният прокурор, Върховната административна прокуратура (ВАП) и Върховната касационна прокуратура (ВАП). Тези промени в характера на съдебния инспекторат стават причина Пленумът на ВКС да поиска от Конституционния съд на Република България да обяви измененията в устройствения закон на съдебната власт за противоконституционни. Искането е уважено с *Решение № 13 от 16.12. 2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 17/2002 г.* Основният мотив е, че чрез промените в ЗСВ, включително и с промяната на нормативната база уреждаща статута и функциите на Инспектората, се нарушава принципа за разделение на властите.

III. Превръщане на Инспектората в конституционен орган. Невъзможност на мандата.

Голямата промяна за Инспектората настъпва през 2007 г., когато с четвъртата поправка на Конституцията на Република България се създава нов чл. 132а. За пръв път той издига Инспектората на съдебната власт в самостоятелен, конституционно-установен орган. Промените в КРБ през 2007 г. по отношение на Инспектората се налагат във връзка с присъединяването на България към Европейския съюз, като следват одобрения от Министерски съвет „*План за действие и препоръките на ЕК за създаване на нов отдел за оценка (атестация) и контрол (проверка) във ВСС*“. Трябва да се отбележи, че към онзи

⁶ За повече информация относно промените в ЗСВ, виж http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/%D0%90%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D0%B7_1.5_%D0%9A%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%BE%D1%80%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F_%D0%BD%D0%B0_%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D0%B8_fin.pdf

момент, в рамките на консултациите за промени в КРБ, Висшият съдебен съвет (ВСС) има крайно негативно становище по отношение на предложените промени в Конституцията и създаването на Инспекторат към ВСС. Основният аргумент на Съвета почива на лингвистично тълкуване на споразуменията на българското правителство с ЕК в периода преди присъединяването на страната към Съюза. Съгласно становището на ВСС във въпросното споразумение се казва, че новият орган (т.е. ИВСС), всъщност не трябва да бъде орган, а отдел и то не „към“, а „във“ ВСС. Друг аргумент на ВСС против Инспектората е, че неговото бъдещо създаване ще бъде предпоставка за нарушаване на баланса на контрол между властите, тъй като се дава превес на политическите представители, чрез овластяването на Народното събрание да избира Главен Инспектор и инспектори. Изводът е, че би следвало „Новият Инспекторат във ВСС (отделът за оценка и надзор) да бъде технически орган, който подпомага Висшия съдебен съвет и комисиите му в изпълнение на функциите по проверка, оценка и надзор“.⁷

Подобно критично мнение за Инспектората, още преди той да е формиран като конституционен орган, за пореден път показва с какви страхове и болезнени притеснения е натоварен през цялото време неговия генезис. Оправдават ли се те обаче?

Наименованието Инспекторат към ВСС не бива да заблуждава, че тази институция е в субординационна зависимост от ВСС. Както подчертава проф. Пенчо Пенев, „към“ е обозначение само за принадлежност по място.⁸

Конституционната уредба на Инспектората към ВСС в настоящия момент се съдържа в чл. 132а КРБ. Съгласно нея той е орган, който се състои от Главен инспектор и 10 инспектори. Чл. 132а е изменен с петата поправка на КРБ от 2015 г., чрез която се разширяват правомощията на ИВСС, като към момента той извършва следните дейности :

- проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции;
- 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;

7

<https://parliament.bg/pub/cW/192CONST%20REFORM%204th%20report%20TWINNING%20SJC%20final%20BG.pdf>

⁸ Виж Проф. д-р Пенчо Пенев, Съдебната власт в България – перспективи на българския модел, НИП 2023 г. с. 137 и Пенчо Пенев, Независимият съдебен инспекторат в България – конституционни баланси и съотношения, в „10 години Инспекторат към ВСС“, стр. 82

- извършва проверки, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите;

Главният инспектор и инспекторите при осъществяване на своите функции са независими и се подчиняват единствено на закона. Инспекторите действат служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи. Инспекторатът отправя сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, включително и до компетентните органи на съдебната власт. Инспекторатът предоставя публично информация за дейността си, включително представяйки годишен доклад за дейността си на Висшия съдебен съвет.

Главният инспектор и инспекторите се избират от Народното събрание с квалифицирано мнозинство, като мандатът на първия е 5 години, а на инспекторите - 4. Трябва да се отбележи, че начинът, по който се избират Главният инспектор и инспекторите, прави ИВСС първият конституционно уреден орган, чийто ръководство и състав следва да се избират с квалифицирано мнозинство от 2/3 от народните представители. Приложението на този принцип в последствие започва да се разширява и с промените в КРБ от 2015 г. той е въведен и при избора на членовете на ВСС от парламентарната квота, а в последствие и при конституирането на разделените с поправката в КРБ от 2023 г. висш съдийски и прокурорски съвети. Този нормативен подход е разглеждан като гаранция за това, че институцията ИВСС (а в последствие и други органи) няма да бъде узурпирана от политическата класа в страната. Това решение обаче, се оказва противоречиво по отношение на неговата приложимост в период на силно фрагментираното политическо пространство, в което се намира страната през последната петилетка. Доказателство за това са досегашните избори за инспектори. След първоначалното конституиране на ИВСС през 2007 г. и края на мандата на неговия първи Главен инспектор, изборът в срок за втори Главен инспектор през 2013 г. приключва с неуспех. Налага се процедурата да бъде повторена, като тя завършва с успех едва през 2015 г. Мандатът на втория Главен инспектор приключва в началото на 2020 г., но и към момента на финализиране на настоящия текст (ноември 2024 г.) все още няма политическа воля за провеждане на избор за нов Главен инспектор и за инспектори. Така фактически вторият Главен инспектор в историята е на път да завърши, без да бъде избран по конституционно определения ред, изцяло втори мандат, за който никога не е бил номиниран и гласуван. Същият проблем възниква и с мандатите на инспекторите, които практически карат втори мандат, без по никакъв начин да са избирани за него.

Естествено проблемите с избора на главния инспектор и инспекторите на ИВСС довеждат до конституционен въпрос през 2022 г. След серия публикации по темата от експерти, становища на професионални магистратски организации и опита за

инструментализиране на проблемите на Инспектората за политически цели, през 2022 г. в Конституционния съд е образувано дело по искане на пленума на ВАС, със следните въпроси:

- *Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет или същите продължават да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори?*
- *Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и неизбиране на нови от Народното събрание?*⁹

По поставените въпроси КС решава:

„С изтичането на срока, за който са избрани, главният инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет изпълняват своите функции до избиране от Народното събрание на главен инспектор, съответно на инспектори.

Конституционно недопустимо е да се преустанови автоматично за неопределено време дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на срока на пълномощията на главния инспектор и на инспекторите и неизбирането от Народното събрание на нов състав на Инспектората, осигуряващ му функциониране в съответствие с конституционните предписания. Дискреционната власт на парламента е лимитирана и обратното подрива демократичния ред под върховенството на правото, което е конституционно установено по волята на суверена като елемент на фундаменталната структура на Основния закон.“

Цитираното решение, което е подписано с особено мнение от трима конституционни съдии, намира широк обществен отзвук. Няма съмнение обаче, че то създава опасен прецедент, при който чрез опит да се санира един вече настъпил конституционен дефицит, се отваря широко вратата за дерогирането на друг конституционно закрепен принцип, а именно този на мандатността, като гаранция за демократичното конституиране на властите в страната, който е потвърден в друго решение на КС¹⁰. Опасенията се потвърждават буквално дни по-късно, когато на същия принцип се търпи и работата на ВСС, който вече втора година оперира извън мандата си.

⁹ Виж Решение КС № 12 от 27.09.2022 г., обн., ДВ, бр. 78 от 30.09.2022 г.

¹⁰ Виж КС Тълкувателно Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12/2010 г. Мандатността е определена като основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, което е съобразено с

ИВСС и по-точно съдбата на инспекторите, които след Решение на КС № 12 от 27.09.2022 г. продължават да работят извън мандат, е предмет и на последните, за сега, конституционни промени от декември 2023 г. Чрез тях се допълва ал. 4 на чл. 132а, като се добавя изречението, че *„След приключване на мандата те не могат да заемат длъжностите съдия, прокурор и следовател в продължение на две години и могат да се пенсионират по ред, определен със закон.“* Този текст, който урежда бъдещето на инспекторите е отменен с Решение № 13 от 26.07.2024 г. на КС по к. д. № 1/2024 г. Основният аргумент в него е, че предложената и гласувана от НС поправка в Конституцията представлява *„ограничителна мярка на правото на труд със свободен избор на професия и място на работа не е съобразена с конституционната повеля за зачитането и защитата на основните права на личността, поради което е противоконституционна като невалидна.“*¹¹

IV. Нормативното място на ИВСС съгласно Закона за съдебната власт. Правомощия по Проверката на имуществените декларации на магистратите, проверката за почтеност и конфликт на интереси. Вътрешни правила на ИВСС

Представената по-горе историческа еволюция на статута и правомощията на Инспектората на съдебната власт на конституционно ниво показва трайна тенденция за разгръщане на позиционни войни около органа. Тези битки определят и голямата динамика при уредбата на Инспектората на законово ниво.

Устройството и функциите на ИВСС са подробно уредени в Глава трета на сега действащия ЗСВ. Основните дейности на Инспектората са описани в чл. 54. Неизчерпателно те могат да бъдат обобщени по следния начин:

разделението на властите и правовата държава, а мандатът е дефиниран като установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон. Мандатът при условията на правовата държава оптимизира държавното управление, прави го предвидимо, като същевременно гарантира стабилност и независимост на органа за определен период от време.

¹¹ Вж. РЕШЕНИЕ № 13 от 26.07.2024 г. на КС по к. д. № 1/2024 г.

- **Контролно-установителна дейност.** Осъществява се чрез проверки, които се правят както по предварително предвидени годишни планове, така и ad hoc – по сигнали на граждани и широк кръг юридически лица, включително и държавни органи.¹² С тази дейност на Инспектората е свързано основно и правомощието му да сезира ВСС за инициране на дисциплинарни производства по отношение на магистрати;
- **Аналитична дейност.** Тя включва обобщаване на делата, които са приключили с влязъл в сила съдебен акт, както и приключени преписки и дела на прокурори и следователи. Част от изпълнението на тази дейност е и законната възможност на Инспектората да иска тълкувателни решения и постановления;
- **Контрол на почтеността и конфликта на интереси на съдии, прокурори и следователи.** Това е най-новата като философия дейност, която извършва ИВСС, като резултат от промените в КРБ от декември 2015 година. Именно начинът, по който ИВСС изпълнява това свое правомощие, ще бъде фокуса, през който ще бъде разгледана дейността му по нататък в текста.

В периода от 2000 до 2016 г. декларирането и проверката на имуществото на магистратите като средство за разкриване и предотвратяване на корупцията и злоупотребата с власт се регламентира по общия ред за лицата, заемащи висши държавни и други длъжности. Той се съдържа в приетия през 2000 г. Закон за публичност на имуществото на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности /ЗПИЛЗВДДД/. Съгласно неговите разпоредби магистратите декларират своето имущество в нарочния *Публичен регистър за деклариране на имущество, доходи и разходи на лицата, заемащи висши държавни и други длъжности* към председателя на Сметната палата.

Допълнение в чл. 54 на ЗСВ, чрез т. 8 на ал. 1 от 2016 г., предоставя на ИВСС правомощия 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“*. Измененията на ЗСВ от 2016 г. логично доразвиват промяната в статута на Инспектората, възникнала с поправката на КРБ от 2015 г., чрез което законодателят ефективно възлага приемането, обработката и контрола на задължителните ежегодни магистратски имуществени декларации на ИВСС.

¹² Виж Проф. д-р Пенчо Пенев, Съдебната власт в България – перспективи на българския модел, НИП 2023 г, стр. 138

Това правомощие на Инспектората е доразвито в Глава девета, Раздел Ia на ЗСВ „Проверка на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите“, която е в сила от 1 януари 2017 г. По този начин проверката и контролът на почтеността на магистратите са изцяло прехвърлени от Сметната палата към ИВСС. В мотивите към законопроекта се подчертава, че чрез възлагането на ИВСС на нови правомощия, сред които именно и приемането, и проверката на декларациите за имущество и интереси на магистратите се цели обезпечаване на статута на ИВСС като – *“независим, авторитетен и ефективен орган на съдебната власт с ясно очертани контролни правомощия по отношение на дейността, имуществото и интегритета на съдиите, прокурорите и следователите”*. На практика с това законодателно решение за първи път проверката и контрола на имуществените декларации на магистратите се предоставя изцяло на компетентността на орган, част от самата съдебна власт.

Преходът от един компетентен орган към друг по отношение на проверката на магистратските декларации не става толкова плавно, както би се очаквало. Причината е в несъвършенство в правната техника на законодателя, което води до временен институционален хаос. Показателен пример е глобата от 1000 лв., наложена през 2017 г. от председателят на Сметната палата на тогавашния председател на Върховния касационен съд – Лозан Панов. Причината е, че съгласно цитираните вече изменения в ЗСВ, през въпросната година магистратите вече следва да подават своите годишни имуществени декларации пред ИВСС. Поради това председателите на ВКС, ВАС и главният прокурор са извадени от списъка на лицата, които следва да подават декларации пред Сметната палата, чрез отмяната на чл. 2, ал. 1, т. 5 и 6 ЗПИЛЗВДДД. Не е променена обаче т. 15 на същия член на ЗПИЛЗВДДД, която изисква членовете на ВСС да подават своите декларации пред Сметната палата. Т. нар. „трима големи“ в съдебната власт – двамата председатели на върховните съдилища и главният прокурор, са членове по право на ВСС, което съгласно тълкуването на закона от Сметната палата ги задължава да декларират имотното си състояние едновременно и пред двата контролни органа (СП и ИВСС). Правният хаос е задълбочен допълнително през следващата година, когато ЗПИЛЗВДДД е изцяло отменен с приемането на Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество (ЗПКОНПИ) през м. януари 2018 г., с което целият отдел на Сметната палата, проверяващ имуществените декларации на лицата, заемащи висши държавни или други длъжности, е прехвърлен в новата Антикорупционна комисия (КПКОНПИ). Така на практика глобеният заради нормативно недоглеждане Лозан Панов обжалва глобата наложена му от Сметната палата пред трети орган, който дори не съществува към момента на нейното налагане.¹³

¹³ Свободна Европа, „Лозан Панов е глобен за неподадена декларация пред Сметната палата“, 15.03.2019 <https://www.svobodnaevropa.bg/a/29823568.html>

На първо място, промените в декларирането, въведени чрез изменението на ЗСВ от 2016 г. засягат обхвата на лицата, явяващи се задължени по режима на деклариране и проверка на имуществото на магистратите. Така след 2017 г. магистратите стават задължени да декларират собствеността и трайното ползване не само на своето имущество и доходи както и тези на своите съпруги/съпрузи, но вече и на лицата, с които се намират във фактическо съжителство на съпружески начала. Законодателят осъвременява нормативната уредба, включвайки още една категория лица, чието имущество следва да бъде декларирано, като по този начин създава гаранция, че магистратите няма да имат възможност да заобикалят закона, избирайки фактическото съжителство пред сключването на брак. (чл. 175б, ал. 1, т. 8 и 175б, ал.4 ЗСВ). Въпреки това в ал. 7 на същия член, законодателят оставя отворена вратичка пред магистратите, като позволява *„съдиите, прокурорите и следователите могат да подадат декларация, че не желаят да бъде публикувана информацията относно лицето, с което се намират във фактическо съжителство на съпружески начала, и относно имуществото и доходите на това лице.“*, давайки по този начин примат на личната неприкосновеност, пред принципа на публичността.

Друга важна отлика в моделите на деклариране на имуществото на магистратите пред ИВСС по ЗСВ и предишния режим (пред Сметната палата по отменения ЗПИЛЗВДДД) е свързана с предмета на деклариране. обстоятелствата, които подлежат на деклариране са много по-детайлно конкретизирани в ЗСВ. Съгласно него декларациите са в две части – една за имущество и друга за интереси. По отменения ред за деклариране по ЗПИЛЗВДДД магистратите подават отделно декларация за имуществото пред Сметната палата и такава за частни интереси, за проверката на която е компетентна вече несъществуващата Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ). ЗСВ на практика обединява и разширява обстоятелствата, подлежащи на деклариране в едно.

Ново обстоятелство, което съгласно ЗСВ подлежи на деклариране и което няма аналог в предходната уредба, е задължението в чл. 175б, ал. 1, т. 8 – *“чуждо недвижимо имущество и чужди моторни сухопътни, водни и въздухоплавателни превозни средства на стойност над 10 000 лв., които лицето или неговият съпруг, или лицето, с което то се намира във фактическо съжителство на съпружески начала, трайно ползва независимо от основанията за това и от условията на ползване.“* Примери за това са наем и лизинг. С последващите изменения на ЗСВ от 2020 г. е направено допълнението, че

Lex.bg, „Лозан Панов окончателно е глобен с 1000 лв. за неподадена декларация и пред Сметната палата“, 15.03.2019 г. <https://news.lex.bg/%D0%BB%D0%BE%D0%B7%D0%B0%D0%BD-%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%BE%D0%B2-%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%87%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%B5-%D0%B3%D0%BB%D0%BE%D0%B1%D0%B5%D0%BD-%D1%81-1000-%D0%BB%D0%B5/>

ползването на имущество на институцията, в която лицето заема магистратска длъжност, не се декларира.

Друга разлика е вдигането на минималния праг за деклариране на парични суми (вземания и задължения), като той е повишен от 5 000 на 10 000 лв. През 2020 г. подобна промяна претърпява и задължението за деклариране на доходи извън тези за заеманата длъжност, като се предвижда, че те подлежат на деклариране, когато размерът им за предходната календарна година надвишава 5000 лв. С изменението на ЗСВ от 2020 г. в режима на проверка на имуществените декларации на магистратите са добавя и правилото на новата ал. 3 на чл. 175в. Чрез тази разпоредба законодателят ограничава хипотезите, в които магистратите са длъжни да подадат декларация за произход на средствата при предсрочно погасяване на задължения или кредит по чл. 175, ал. 1, т. 2: *“Декларацията за произхода на средствата по чл. 175а, ал. 1, т. 2 се подава при пълно предсрочно погасяване на задължение и кредит, а при частично предсрочно погасяване – ако размерът на средствата надхвърля 10 000 лв.”*

ЗСВ в редакцията си от 2016 г. предвижда възможността проверяващият орган при извършването на проверка на декларациите на магистратите да поиска при определени условия разкриването на банкова и застрахователна тайна, както и на данъчна и осигурителна информация (чл. 175д, ал. 6 и ал. 7). В своя първоначален вид чл. 175д, ал. 6 урежда единствено правната възможност на ИВСС *“да иска разкриване на банкова тайна”*. През 2018 г. упражняването на това правомощие на ИВСС е конкретизирано чрез изречение 2 на разпоредбата, гласящо: *“главният инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет могат да искат разкриване на банкова тайна от районния съд, в чийто район е постоянният адрес на лицето, с изключение на случаите, когато е дадено съгласие по чл. 62, ал. 5, т. 1 от Закона за кредитните институции.”*. С това изменение освен, че се дава законов отговор на въпроса кой точно е компетентен да поиска и кой е компетентен да даде разрешение за разкриването на банкова тайна, предвижда и хипотеза, в която може да се избегне съдебното производство, ако е налице изрично съгласие от страна на проверявания магистрат. През 2020 г. законодателят закрепва и формата на това съгласие – то следва да е дадено пред ИВСС в писмена форма по образец, утвърден от главния инспектор като е уточнено, че е достатъчна проста писмена форма без заверка на подписа, което е необичайна нормотворческа техника. Това е интересна еволюция на процедурно правомощие на ИВСС, с ясни практически цели, което води до това, че към момента предварително даване на съгласие за разкриване на банкова тайна от магистратите е по-скоро трайна тенденция, а не изключение.

Друга важна разлика в условно наречения нов режим на деклариране спрямо стария е, че ЗСВ премахва възможността, предвидена в чл. 4, ал. 4 от отменения ЗПИЛЗВДДД, магистратите при липса на изменение в обстоятелствата, които подлежат на деклариране,

да не подават ежегодна декларация, а вместо нея – уведомление до председателя на Сметната палата. В настоящата уредба липсва аналогична разпоредба. В чл. 175е, чл. 2 ЗСВ е предвидено, че при неподаване на ежегодна декларация проверката ще бъде извършена въз основа на последната подадена декларация. Също така въз основа на чл. 175б, чл.2, т. 2 може да се направи извод, че не съществува хипотеза, в която да няма промяна в подлежащите на деклариране обстоятелства. В последната разпоредба се закрепва задължението в ежегодните декларации да се посочва промяна в имуществото на деклариращото лице, настъпила през предходната година, като изрично е предвидено, че *“по т. 3 - 6 се посочват наличностите, съответно остатъчният размер на задължението към 31 декември на предходната календарна година”*. Обективно вероятността да няма промяна в размера на влоговете, вземанията и задълженията, както и на наличността по банковата сметка на задълженото лице е ниска.

Следва да се споменат и промените, настъпили в правилата за проверка на декларациите, акцентирайки върху допълнението на чл. 175ж, ал. 1 и изменението на чл. 175з, ал. 1. Първоначалната редакция на чл. 175ж, което е в сила от 01.01.2017 г. гласи: *“Проверката приключва с доклад за съответствие, когато не е установена разлика между декларираните факти и получената информация. В останалите случаи проверката приключва с доклад за несъответствие.”* През 2020 г. в текста на разпоредбата се добавя *“в размер до 10 000 лв”*, с което се поставя минимален праг в разликата между декларираното имущество и констатирането по време на проверката, за да завърши тя доклад за несъответствие. Със същото изменение на ЗСВ е повишен и минималният праг за извършване на допълнителна проверка – от 5000 на 10 000 лв.

Производствата за извършване на проверка на имуществените декларации на магистратите, от една страна, и на проверка за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, както и за осъществяване на проверки, свързани с нарушаване на независимостта на магистратите от екипи към ИВСС, от друга, са нормативно закрепени в Раздел Іа и Іб от Глава Девета на ЗСВ, като са конкретизирани в два нормативни акта, приети от ИВСС, съдържащи вътрешни правила.

Въпреки, че законодателят ги е поставил систематично в една глава: *“Статут на съдиите, прокурорите и следователите”*, се забелязват отлики при конкретизирането на двете производства в рамките на вътрешните правила, включително и в самата степен на конкретизация.

Вътрешните правила за извършване на проверките на имуществени декларации на магистратите от ИВСС, са приети на 29.07.2020 г., като те почти дословно преповтарят регламентацията, съдържаща се в ЗСВ. Конкретизирани са единствено компетентните

органи, към които ИВСС има задължение да препрати доклада за несъответствие, когато разликата между декларираното и реално имущество надхвърля 20 000 лв - КПКОНПИ, НАП, компетентната прокуратура, и съответно когато след приключване на допълнителната проверка несъответствието на стойност над 10 000 лв. не е отстранено - НАП и компетентната прокуратура. Същевременно Вътрешните правила за извършване на проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите доразвиват уредбата на производството, закрепено в Раздел 1б от Глава Девета на ЗСВ. Конкретизирано е проявлението на нарушенията по чл. 175к ЗСВ, както и двете фази по разглеждане на сигналите, служещи като основание за извършване на проверката – предварително проучване и проверка по реда на чл. 175м - 175о ЗСВ.

Във вътрешните правила, относими за двете производства са закрепени и принципите, които следва да бъдат спазвани при извършването на съответните проверки. Докато принципите на законосъобразност, обективност, ефективност и пропорционалност на намесата в личния и семейния живот на проверяваните лица са прогласени в двата акта на ИВСС, се забелязва, че принципът на публичност е счетен за основен само при извършването на проверки на имуществените декларации, докато принципът на безпристрастност е част от закрепените принципи в чл. 2 от Вътрешните правила за извършване на проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. **Това разминаване намира отражение в задължението на ИВСС да поддържа и да публикува на интернет страницата си електронни публични регистри и списъци, които се съставят с оглед дейността му по проверка на имуществени декларации.** Например публично достъпен е регистърът на влезлите в сила наказателни постановления срещу магистрати за нарушения по чл. 408а - 408г ЗСВ. От друга страна, нито в ЗСВ, нито в съответните вътрешни правила, не е установено задължение за Инспектората да води и поддържа какъвто и да е регистър с оглед дейността на екипите към него, извършващи проверки за почтеност и независимост на магистратите. За резултатите от тези проверки се изготвя мотивиран доклад, съдържащ становище относно липсата или наличието на достатъчни данни за конфликт на интереси, съответно за нарушение на принципите за почтеност и независимост или за накърняване на престижа на съдебната власт. Този доклад се обсъжда на заседание на Инспектората, който следва да се произнесе с решение, с което или прекратява проверката поради липса на достатъчно данни за извършено нарушение, или отправя предложение до съответната колегия на ВСС за налагане на дисциплинарно наказание, когато са установени достатъчно данни за нарушение по чл. 175к ЗСВ. Като е предвидено, че при данни за наличие на конфликт на интереси освен предложението за налагане на дисциплинарно наказание

ИВСС отправя и предложение за образуване на производство за установяване на конфликт на интереси от съответната колегия на ВСС. Интересно е да се отбележи, че на интернет страницата на ВСС не са публикувани вътрешни правила за провеждането на съответното производство за установяване на конфликт на интереси, публично достъпни са само вътрешните правила за дисциплинарната дейност на двете колегии.

Нито ВСС има нормативно установено задължение да води и да публикува електронен регистър или списък на дисциплинарно наказаните лица поради нарушение на чл. 175к ЗСВ, нито ИВСС има задължение да поддържа регистър на предложенията за налагане на дисциплинарни наказания на магистрати поради наличие на данни за конфликт на интереси, нарушение на принципите на почтеност и независимост или за накърняване на престижа на съдебната власт. Същевременно, нарушенията, закрепени в чл. 175к, са по-тежки от неподаването на съответния вид имуществена декларация в срок, поради което следва приложението на принципа на публичност да се разпростре и върху проверките по Раздел Іб от ЗСВ.

Липса на пълно обезпечение на принципа на публичност обаче може да се отчете и при режима на подаване и проверка на имуществените декларации на магистратите. Тук следва да се отбележи една от основните разлики между режима на публичност на имуществото на магистратите по ЗПИЛЗВДДД и този по ЗСВ. В чл. 7, ал. 8 на отменения ЗПИЛЗВДД е закрепено задължение за компетентния орган по проверка - към онзи момент Сметната палата - да публикува на интернет страницата си резултатите от проверката на Националната агенция по приходите. Както преди 2017 г., така и към момента НАП е компетентен орган по извършването на проверка на имущественото състояние на лицето след препращането на доклад за несъответствие в декларираното имущество. Въпреки това нито в ЗСВ, нито във Вътрешните правила относно проверката на имуществени декларации може да се намери аналогично задължение на установеното в чл. 7, ал. 8 от отменената уредба. За липсата на публичност на тези последващи проверки може да съдим и четейки годишните доклади на ИВСС, където липсва информация за резултатите от проверките, проведени от съответните компетентни органи.

Принципът на безпристрастност, от друга страна, намира израз при извършването на проверки по Раздел Іб Глава Девета от ЗСВ в приложението на института на отвода, който е уреден в чл. 4 от Вътрешните правила за извършване на проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите от екипи на ИВСС.

Едно от основанията за извършването на проверките по Раздел Іб Глава Девета от ЗСВ е сигнал, отговарящ на условията по чл. 175л ЗСВ. Такъв сигнал може да подаде всяко

лице, разполагащо с данни за нарушение по чл. 175к ЗСВ, като е установено, че проверки по анонимни сигнали не се извършват. Въпреки тази забрана за сигнал се приема и публикация в средствата за масово осведомяване, ако съдържа трите имена на лицето срещу, което се подава, за заеманата от него длъжност, конкретни данни за твърдяното нарушение и позоваване на документи или други източници, които съдържат информация, подкрепяща изложеното в сигнала (чл. 174л, ал. 2)

Въз основа на нормативната уредба магистратите към момента имат задължение да подават декларации в следните случаи:

- При назначаване – в едномесечен срок от придобиването на качеството магистрат (175в, ал. 1, т. 1 ЗСВ) - т. нар. встъпителна декларация;
- Ежегодно – подават се в срок до 15 май всяка година (175в, ал. 1, т. 2 ЗСВ) - т. нар. ежегодна декларация;
- След загубването на качеството на магистрат – подават се в едномесечен срок= т. нар. финална декларация.
- В едномесечен срок, след изтичане на 1 година от напускане на системата (175в, ал. 1, т. 3 и 4 ЗСВ) - т. нар. окончателна декларация;
- За отстраняване на непълноти и грешки в декларираните обстоятелства – подават се в срок от 1 месец след от подаване на декларация за имуществото и интереси. (чл. 175в, ал. 5 ЗСВ)
- декларация по 175а, ал. 1, т. 1 – при промяна в декларираните обстоятелства в ежегодната декларация, в частта за интересите по чл. 175б, ал. 1, т. 11-13 ЗСВ. Т. е. подават се в следните хипотези:
 - участие в търговски дружества, в органи на управление или контрол на търговски дружества, на юридически лица с нестопанска цел или на кооперации, както и извършване на дейност като едноличен търговец към датата на избирането или назначаването и 12 месеца преди датата на избирането или назначаването;
 - договори с лица, които извършват дейност в области, свързани с вземаните от лицето решения в кръга на неговите правомощия или задължения по служба;
 - данни за свързани лица, към дейността на които съдията, прокурорът или следователят има частен интерес.
- декларация за произхода на средствата при предсрочно погасяване на задължения и кредити - в срок от 1 месец от настъпване на погасяването (чл. 175а, ал. 1, т.2 ЗСВ)
- Декларация след установени несъответствия при направена проверка (чл. 175ж) - т. нар. коригираща декларация;

- При съгласие за разкриване на банкова тайна – не е задължителна, но е утвърдена практика;

Мнението на проф. П. Пенев е, че промяната в режима на деклариране на имущественото състояние на магистратите и прехвърлянето на контрола за прозрачност и почтеност върху ИВСС като цяло, преследва две цели. Първо „да се създаде нетърпимост към нарушенията, които поставят под съмнение моралния интегритет на магистрата“ (чрез стимулиране на самоконтрола и съответно – наказание, ако такова няма, за провинилите се магистрати); и второ – да се създаде предпоставка Инспектората, чрез текущите проверки за почтеност да защити магистратите от злонамерени нападки и обвинения.¹⁴ Виждаме ли обаче, постигане на тези цели на практика? Проф. Пенев приема, че „имайки предвид внушителната по обем работа, свързана със създаването на адекватна вътрешна уредба и адаптирана организационна структура, може да се каже, че Инспекторатът засега само е положил началото за осъществяването на тази своя високоотговорна функция“.¹⁵

Подобно мнение обаче, на този етап ни се струва прекалено оптимистично. Анализът на цялостната работа на ИВСС през последните 10 години показва: 1. силно формализиран подход на инспекторите към своите задължения по отношение на почтеността на магистратите; 2. Липса на каквито и да било видими за обществото резултати по превенция на корупционни практики или изобличаване на такива.¹⁶

V. Анализ на докладите на ИВСС за периода 2017-2023

От влизане в сила на уредбата на проверката на имуществените декларации на магистратите в ЗСВ през 2017 г. до момента в годишните доклади на ИВСС се включва синтезиран анализ на тази дейност на Инспектората за съответната отчетна година. За периода 2017 - 2023 г. средният брой на подадените декларации варира около 4 400 за всяка отчетна година, като повече от 90% от тях са ежегодни декларации, а броя на

¹⁴ Виж П. Пенев – цитираното съчинение, стр. 141-142

¹⁵ Виж П. Пенев – цитираното съчинение, стр. 142

¹⁶ Остава се по-скоро с обратното впечатление и това е най-видно през казуса с незаличените лични данни от декларацията на съдия Мирослава Тодорова – както нейни, така и на партньора ѝ и непълнолетния им син. Липсата на достатъчно адекватно и аргументирано обяснение от ИВСС тогава, допълнително създаде усещане за тенденциозно отношение към магистрат, който е известен с критичната си позиция към проблемите в системата. Чрез този „пропуск“, както беше описан от ИВСС, институцията се отдалечи сериозно от защитната функция, която следва да осъществява.

въстъпителните, финалните и окончателните декларации съставлява съответно между 2-3% от общия.

Таблица 1: Декларации подадени по години (по видове)

КРИТЕРИЙ	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Общ брой подадени декларации	4442	4393	4393	4414	4411	4415	4288
Ежегодни декларации	4160	4132	4125	4147	4161	4168	-
Въстъпителни декларации	136	114	114	87	90	97	-
Финални декларации	67	81	54	102	86	72	-
Окончателни декларации	79	66	100	78	74	78	-
Декларации за промяна в декларираните обстоятелства	252	312	343	313	402	351	-

На основание чл. 175б, ал. 4 ЗСВ магистратите декларираят също така и имуществото, и доходите на своите съпрузи или на лицата, с които се намират във фактическо съжителство на съпружески начала, и на ненавършилите пълнолетие деца, поради което годишно проверените лица са около 10 000.

Таблица 2. Брой проверени лица по години

КРИТЕРИЙ	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Брой лица, чието имущество е проверено	10076	10034	9935	9824	10375	10195	10487

При анализиране на данните за декларациите, в които е открито несъответствие между декларираните факти и получената информация след основната проверка, регламентирана в чл. 175д - 175ж ЗСВ следва да се разграничат два времеви периода - преди и след изменението на ЗСВ през 2020 г. Първоначалната редакция на чл. 175ж, в сила от 01.01.2017 г., гласи: *“Проверката приключва с доклад за съответствие, когато не е установена разлика между декларираните факти и получената информация. В останалите случаи проверката приключва с доклад за несъответствие.”* С изменението на ЗСВ през 2020 г. /Законопроект на МС – министър-председател Бойко Борисов/ по предложение на водещата комисия по законопроекта - Комисия по правни въпроси /водена от ГЕРБ/ - разпоредбата е допълнена, като в първото изречение е добавено *“в размер до 10 000 лв”* – т.е. законодателят въвежда един минимален праг на размера на разликата между декларираното и установеното при проверката, който трябва да се премине за да е налице несъответствие. Това дава своето отражение в брой на декларациите, в които е констатирано несъответствие. В периода 2017-2019 той възлиза

средно на 715, докато за периода 2020-2023 г. - броят на декларациите, в които е установено несъответствие варира между 300 и 400. Интересно е да се отбележи, че въпреки изменението на уредбата и на броя на неизрядните декларации и за двата разглеждани периода непълнотите и грешките в над 90 процента от случаите са отстранявани посредством коригиращи декларации в срока, установен в чл. 175ж, ал. 2.

Таблица 3: Брой декларации с констатирани несъответствия по години и тяхната съдба

КРИТЕРИЙ	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Декларации, в които е установено несъответствие	355	325	393	396	630	845	668
Коригиращи декларации	354 ¹	325	393	393	628	844	666
Допълнителна проверка	0	0	0	2 ²	2 ⁴	1	1 ⁶
Доклади за несъответствие, изпратени по компетентност	0	0	0	1 ³	0	1 ⁵	1 ⁷

1. Разликата между броя коригиращи декларации и декларациите, в които е установено несъответствие се дължи на липсата на информация в годишния доклад на ИВСС за 2023 г.
2. Несъответствията са отстранени по време на допълнителните проверки за 2020 г
3. Препратено на КПКОНПИ и НАП на основание чл. 175ж, ал. 4 ЗСВ
4. Допълнителните проверки не са приключили към момента на изготвяне на годишния доклад на ИВСС
5. Препратено на основание чл. 175з, ал. 4 ЗСВ на НАП
6. Несъответствието е отстранено по време на допълнителните проверки
7. Препратено на основание чл. 175ж, ал. 4 ЗСВ на НАП

От 2017 до 2023 г. има само два доклада за несъответствие в размер, надхвърлящ 20 000 лв., които са изпратени на компетентните органи за извършването на проверка на имущественото състояние на лицето - като в годишните доклади на ИВСС **липсва** информация за резултатите от тези проверки.

С изменението на ЗСВ от 2020 г. минималният праг за извършване на допълнителна проверка е качен от 5000 на 10 000 лв., като допълнителната проверка завършва с мотивиран доклад за несъответствие, който се препраща на компетентните органи за предприемане на съответните действия, когато имуществената стойност на разликата между декларираните данни и получената информация надхвърля 10 000 лв. В периода 2017-2020 г. в годишните доклади на ИВСС има данни за извършвани между 1-2 допълнителни проверки, докато от 2021 до 2023 г. няма извършвани допълнителни

проверки. Изменението на чл. 175з, ал. 3 ЗСВ се отразява и на приложението на чл. 408б ЗСВ - теоретично погледнато повишаването на минималния праг за наличие на несъответствие след допълнителна проверка би довело до по-малък брой образувани административнонаказателни производства /АНП/ на основание несъответствие между декларираното и установеното, но на практика според информацията в годишните доклади на ИВСС единствено през 2019 г. има едно образувано АНП на основание чл. 408б, като наказателното постановление е обжалвано и няма данни да е влязло в сила. АНП се образуват, с това едно изключение, на основание неподаване в срок на имуществените декларации, което съответства и на данните от списъците на влезли в сила наказателни постановления и споразумения публикувани на интернет страницата на ИВСС.

Таблица 4: Брой образувани АНП по години

Критерий		2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017
Приключили със споразумения по чл. 58г ЗАНН		7	3	3	-	-	-	-
Приключили с наказателни постановления	влезли в сила	3	1	9	13	13	22	10
	обжалвани	3	0	5	5	5	20	12
Приключили с предупреждения по чл. 28 ЗАНН		27	22	27	31	9	5	4
Приключили с резолюция за прекратяване на АНП		-	-	1	7	2	8	3
Общ брой образувани АНП		40	26	43	56	30	55	29

В докладите се забелязва тенденция към увеличаване на броя на АНП, приключили с предупреждение по чл. 28 ЗАНН - като ИВСС отбелязва, че *“наказващият орган, съобразявайки се с трайната и непротиворечива съдебна практика за периода 2018 г. - 2022 г., е приел, че при подаване на изискуемите имуществени декларации със закъснение от един до десет дни след изтичане на законовия срок се касае за маловажен случай и на основание чл. 28 ЗАНН е отправил писмено предупреждение до нарушителя, че при извършване на друго нарушение от същия вид, представляващо маловажен случай, в едногодишен срок от влизане в сила на предупреждението, за това друго нарушение ще му бъде наложено административно наказание.”*

В годишните доклади на ИВСС липсва информация за изпратени до съответната колегия на ВСС предложения за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор или следовател, каквото правомощие ИВСС има на основание чл. 312 ЗСВ. Дисциплинарните нарушения са уредени в чл. 307, ал.

З ЗСВ, като са конкретизирани във Вътрешни правила за дисциплинарна дейност на съдийската колегия на ВСС, съответно на прокурорската колегия на ВСС. Вземайки предвид, че в почти 100% от случаите на несъответствие, то е отстранено с коригираща декларация, както и че АНП са образувани на основание на неподаване в срок на декларацията за имущество и интереси, като в списъците на влезли в сила наказателни постановления и споразумения се срещат само три случая, в които имаме повтарящо се нарушение, ИВСС по-скоро е нямал основание да предложи образуването на дисциплинарно производство.

VI. Списък на влезлите в сила наказателни постановления на главния инспектор на ИВСС по чл.175г, ал.1, т.2 ЗСВ (Споразумения по чл.58г от ЗАНН)

Съдиите, прокурорите и следователите имат задължения да подават декларации от две части за имущество и интереси пред ИВСС, като в чл. 175в ЗСВ, законодателят урежда сроковете за подаване на декларацията за имущество и интереси. В същия текст са регламентирани 4 подвида на декларацията - встъпителна, ежегодна, финална, окончателна. На основание чл. 408а ЗСВ задължените лица носят административна отговорност при неподаване в законоустановения срок на декларацията за имущество и интереси. ИВСС е компетентният орган за налагане на административно наказание - в случая глоба в размер от 300 до 3000 лв., като при повторност на нарушението глобата следва да е в размер от 600 до 6000 лв.

Административна отговорност се носи от съдиите, прокурорите и следователите и при установено несъответствие между декларираните данни и получената информация след допълнителна проверка по чл. 175з, чийто размер надхвърля 10 000 лв. Глобата, която се налага на основание чл. 408б е в размер от 500 до 5000 лв, когато не е предвидено по-тежко наказание, а при повторност от 1000 до 10 000 лв.

ИВСС има задължение да поддържа електронен публичен регистър на влезлите в сила наказателни постановления /чл. 175г, ал. 1, т. 2/. От влизането в сила на допълнението на ЗСВ във връзка с проверката на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите през 2017 г. в интернет страницата на ИВСС информацията за влезлите в сила наказателни постановления и сключени споразумения на основание чл. 58г от ЗАНН се публикува под формата на списъци, съдържащи данни за номера и датата на

наказателното постановление, както и за датата, на която е влязло в сила, името на наказаното лице и размера на наложеното наказание.

В периода 2017- 10.05.2024 г. общият брой на влезлите в сила наказателни постановления е 73, 63 от които в размер от 300 лв и 10 в размер 400 лв., а на сключените споразумения в периода между влизането в сила на чл. 58г на 23.12.02021 г. до 10.05.2024 г. - 11 / в размер от 210 лв - 70 на сто от законния минимум възлизащ на 300 лв/.

Таблица 5: Наказателни постановления и споразумения по години

Наказателни постановления (Споразумения)									
Критерий	към май 2024	2023	2022	2021	2020	2019	2018	2017	за целия период
Наказателни постановления									
с/у съдии	1	3	1	5	4	4	5	3	26
с/у младши съдии	0	0	0	0	0	0	1	1	2
с/у прокурори	0	1	0	2	4	5	11	3	26
с/у младши прокурори	0	0	0	0	0	1	0	0	1
с/у следователи	0	0	0	2	2	3	5	2	14
с/у младши следователи	0	0	1	2	0	0	0	0	3
Общ брой	1	4	2	11	10	14	22	9	73
Размер на наложеното наказание									
в размер от 300 лв	1	2	2	9	10	12	20	8	64
в размер от 400 лв	0	2	0	2	0	2	2	1	9
Споразумения по чл. 58г ЗАНН									
със съдии	0	4	0	Институтът на споразумението по чл. 58г ЗАНН все още не е бил въведен					4
с младши съдии	0	1	0						1
с прокурори	0	1	3						4

с младши прокурори	0	0	0		0
със следователи	1	0	0		1
с младши следователи	0	1	0		1
Общ брой	1	7	3		11

От влизането в сила на чл. 79б ЗАНН на 23.12.2024 г. се наблюдава тенденция към заплащане на наложените глоби в 14-дневен срок от връчването на наказателните постановления, при което наказаните лица се възползват от възможността да заплатят 80 на сто от нейния размер. През 2023 г. са сключени и 7 споразумения, почти двойно на влезлите в сила наказателни постановления, което е индикатор за ефективността на института на споразумението.

Повтарящи се случаи:

- Н. Х. Б. - през 2024 г. има влязло в сила наказателно постановление за неподадена в срок финална декларация, а през 2021 г. за неподадена в срок ежегодна декларация;
- Л. М. П. - през 2021 г. има влязло в сила наказателно постановление за неподадена в срок окончателна декларация, а през 2018 г. за неподадена в срок ежегодна декларация;
- М. О. Л. - през 2023 г. има влезли в сила две наказателни постановления - едно за неподадена в срок финална и едно за неподадена в срок окончателна декларация.

С оглед на вида на нарушението, служещо като основание за образуване на административнонаказателно производство и издаване на наказателно постановление/сключване на споразумение, впечатление прави, че всички хипотези попадат в разпоредбата на чл. 408а ЗСВ - тоест за неподаване на 4-те подвида декларации в съответните срокове по чл. 175в, ал. 1 ЗСВ. Нито едно от влезлите в сила наказателни постановления не е на основание чл. 408б ЗСВ - тоест няма наказани лица, поради установени несъответствия между декларираните обстоятелства и получената информация при допълнителната проверка по чл. 175з ЗСВ.

IX. Заключение и препоръки

Трудно е да се дадат еднозначни препоръки за подобряване на работата на орган, който е в трайна криза. А тя се дължи най-вече на неговото свръховластяването чрез поредица конституционни и законодателни изменения. Самият Инспекторат също използваше всеки законодателен прозорец, за да търси допълнителни правомощия – най-вече чрез желанието си да има напълно самостоятелен бюджет. Декларираната цел на промените бе, обществото в България да получи един достатъчно еманципиран от останалите власти орган, който да извършва качествена контролно-установителна и аналитична дейност на работата на магистратите, както и да осъществява контрол и защита /при нужда/ по отношение на тяхната почтеност и конфликт на интереси. За момента, за съжаление, Инспекторатът не успява да отговори на очакванията да се превърне в гарант за прозрачност и чистота в съдебната система. ИВСС не изпълнява и най-важната си индиректна роля, а именно – да се превърне в гарант за възстановяване на отдавна ерозиралото доверие на обществото към съдебната система. Какво може да се промени/подобри?

1. Необходимо е намаляване на политическото влияние върху ИВСС и за това няма нужда от нови конституционни промени. На първо време достатъчно е да се измени чл. 44, ал. 3СВ. Към момента той дава възможност само на народните представители да номинират кандидати за главен инспектор и инспектори. Вместо това следва да се даде възможност на магистратските събрания, следвайки принципа на самоуправлението, да излъчват кандидати. Предложения за намаляване на това влияние имаше при подготовката на законопроекта за изменение и допълнение на ЗСВ по-рано през годината. Препоръчително е те да бъдат запазени и дори разширени при ново отваряне на ЗСВ за промени;¹⁷
2. В перспектива следва да бъде разгледано и конституционното решение за избор на главния инспектор и инспекторите с квалифицирано мнозинство от 2/3. Това, което преди повече от десетилетие е изглеждало като разумно решение за балансиране на политическите зависимости при конституиране на Инспектората, днес се оказва трудно за преодоляване препятствие и се превръща в „диктат на малцинството“;
3. По отношение на подобряване работата на ИВСС по проверка на почтеността, независимостта, конфликта на интереси и накърняване на престижа на съдебната власт – най-важна е да бъде стимулирана неговата проактивност.

¹⁷ Към момента на финализиране на анализа /26.11.2024 г./ в Министерство на правосъдието има работна група, която работи по ЗИД на ЗСВ, но по публична информация проектът се очаква да бъде оповестен публично до края на годината.

Формално ИВСС върши тези свои дейности съгласно буквата на закона. Но не изпълнява голямата роля за която е създаден. Към момента няма магистрати, които да са санкционирани адекватно от ИВСС, за това че са замесени в корупционни практики. Декларациите на магистратите следва да бъдат гледани аналитично, а не механично, като за тази цел самият Инспекторат следва да изисква засилване на междуинституционалното взаимодействие и работата с институции от чуждестранни партньорски юрисдикции. Тази дейност следва да е обвързана и с връщането на една добра практика от времето, когато компетентния орган по обработване на магистратските декларации бе Сметната палата, а именно създаването на публичен регистър за проверките на направените от други компетентни органи проверки, свързани с магистрати, или като минимум – посочване на резултатите от тези проверки в годишните доклади на ИВСС;

4. В контекста и на горната препоръка на законодателно ниво може да помисли за създаване на публичен регистър на случаите на конфликт на интереси във връзка с правомощията за проверка магистратите от Инспектората по чл. 175к ЗСВ.
5. И накрая две технически препоръки по отношение на декларациите – тъй като често се случва магистратите да подават коригираща декларация, би било добре това да се предвиди като отделен реквизит в самата декларация. Поради липсата на такъв в момента, при подаването на корекции, магистратите маркират отново, че подават ежегодна декларация и това може да води до обърквания.
6. С оглед на по-лесното търсене, обработване и анализиране на подадените декларации, следва същите да се публикуват на интернет страницата на ИВСС в машинно четим формат.