

АНАЛИЗ

на дейността на Висшия съдебен съвет по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (Загл. изм. - ДВ, бр. 97/2010 г., в сила от 10.12.2010 г.) за периода от 03.10.2012 г. до 31.12.2016 г.

С решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 52 от 17 декември 2008 г. бе създадена постоянна Комисия по установяване и предотвратяване на конфликт на интереси, в изпълнение на чл. 25, ал. 2, т. 4 от Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, (Обн., ДВ, бр. 94/31.10.2008 г., в сила от 01.01.2009 г.), в мандата на състава на ВСС от 03.10.2007 г. до 03.10.2012 г.

Комисията е извършвала дейността си в състав от трима членове и съгласно чл. 28 от Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация (Обн., ДВ, бр. 66/18.08.2009 г., отм., 08.11.2011 г.) е имала следните правомощия:

- извършва проверка за установяване на конфликт на интереси по отношение на съдии, прокурори, следователи, административни ръководители на органи на съдебната власт, с изключение на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и Главния прокурор, по своя инициатива или по постъпили сигнали;

- изготвя доклад за проверката в сроковете и по реда на ЗПУКИ;
- внася доклада в заседание на ВСС за окончателно решение.

Организацията на дейността на създадената постоянна комисия е била уредена с Вътрешни правила, приети на 19.01.2009 г. с решение на комисията.

След измененията на чл. 23 от ЗПУКИ (ДВ, бр. 87/2010 г., в сила от 01.04.2011 г.) установяването на конфликт на интереси вече се извършва от независим орган - Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси. Това наложи и промяна в правомощията на постоянната комисия към Висшия съдебен съвет и в организацията на нейната работа. Така в чл. 28 на Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация (Обн, ДВ, бр. 88/08.11.2011 г., отм., бр. 85/06.11.2012 г., в сила от 11.10.2012 г.) са внесени следните изменения и

допълнения относно постоянната Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси:

- приема и обработва декларациите по ЗПУКИ, подавани от съдиите, прокурорите и следователите;

- обявява на интернет страницата на ВСС декларациите по чл. 12 ЗПУКИ при спазване на изискванията на Закона за защита на личните данни (ЗЗЛД);

- изготвя и поддържа регистър на декларациите по чл. 12 ЗПУКИ;

- осъществява контрол за изпълнение на задълженията на магистратите по чл. 12 - 16 ЗПУКИ;

- при наличие на данни, че административен ръководител на орган на съдебната власт, съдия, прокурор или следовател е нарушил разпоредба на ЗПУКИ, изпраща сигнал до Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси заедно със заверени копия от документите, относими към сигнала;

- изготвя доклад при наличие на данни за обстоятелства по чл. 35, ал. 1 ЗСВ и внася същия в заседание на ВСС за окончателно решение.

В мандата на състава на Висшия съдебен съвет от 03.12.2012 г. до настоящия момент, с чл. 30 от Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация (Обн, ДВ, бр. 85/06.11.2012 г., отм. ДВ, бр. 51/05.07.2016 г., в сила от 16.06.2016 г.) бе създадена постоянна петчленна Комисия по установяване и предотвратяване на конфликт на интереси и взаимодействие с Инспектората към Висшия съдебен съвет, със следните правомощия в областта на конфликта на интереси:

- приема и обработва декларациите по ЗПУКИ, подавани от съдиите, прокурорите и следователите;

- обявява на интернет страницата на ВСС декларациите по чл. 12 ЗПУКИ при спазване на изискванията на ЗЗЛД;

- изготвя и поддържа регистър на декларациите по чл. 12 ЗПУКИ;

- осъществява контрол за изпълнение на задълженията на магистратите по чл. 12 - 16 ЗПУКИ;

- при наличие на данни, че административен ръководител на орган на съдебната власт, съдия, прокурор или следовател е нарушил разпоредба на ЗПУКИ, изпраща сигнал до Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси заедно със заверени копия от документите, относими към сигнала.

Организацията на дейността на постоянната комисия е уредена с Вътрешни правила, приети на 29.10.2012 г.

До влизане в сила на промените в ЗСВ относно новите правомощия на Инспектората към ВСС в областта на конфликта на интереси в сила от 01.01.2017 г., ВСС, чрез КПУКИВИВСС продължава дейността си съгласно правомощията си по ЗПУКИ и ПОДВССНА.

Приемане и обработване на декларациите по чл. 12 от ЗПУКИ

Съгласно разпоредбите на ЗПУКИ съдиите, прокурорите, следователите и административните ръководители на органите на съдебната власт, с изключение на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и Главния прокурор на Република България, декларират несъвместимост и частни интереси пред Висшия съдебен съвет, като орган по назначаването, чрез подаване на четири вида декларации:

1. декларация за несъвместимост по смисъла на чл. 5 от ЗПУКИ;
2. декларация за частни интереси по чл. 14 от ЗПУКИ;
3. декларация за настъпила промяна в обстоятелствата;
4. декларация за частен интерес по конкретен повод.

Постоянната Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси към състава на Висшия съдебен съвет с мандат от 03.10.2012 г. до настоящия момент е приела и обработила 2 975 бр. декларации по чл. 12 от ЗПУКИ, както следва:

Период	Общо /бр./	чл. 12, т. 1	чл. 12, т. 2	чл. 12, т. 3	чл. 12, т. 4
За 2012 /след 03.10/	108	19	23	66	0
За 2013	589	99	115	387	2
За 2014	596	99	118	365	17
За 2015	768	145	157	455	11
За 2016	914	149	196	459	19

Отчита се тенденция за увеличаване на броя на подадените пред ВСС декларации по ЗПУКИ на магистрати, като най-голям е ръстът на подадените декларации за настъпила промяна в обстоятелствата.

При декларирането на несъвместимост по смисъла на чл. 5 от ЗПУКИ от страна на магистратите се имат предвид длъжностите и дейностите, които са несъвместими с тяхното служебно положение съгласно чл. 195, ал. 1 от Закона за съдебната власт. По отношение на съдиите, прокурорите и следователите е налице двойно задължение за

деклариране на съвместимост, на основанията на два различни специални закона – по чл. 12, т. 1 във вр. с чл. 5 от ЗПУКИ и по чл. 186, ал. 8 или чл. 186а, ал. 3 от ЗСВ.

В декларациите за частен интерес и в тези за настъпила промяна най-често сочените обстоятелства са задължения към кредитни институции в размер над 5 000 лв. и наличие на свързани лица по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на ЗПУКИ.

В по-голямата част от подадените декларации по чл. 12, т. 4 относно наличието на частен интерес по конкретен повод се съдържа информация за направен отвод съгласно разпоредбите на съответните процесуални закони – АПК, ГПК, НПК. В друга част от тях се сочат факти и обстоятелства, които не водят до частен интерес при изпълнение на задължение по служба и не подлежат на деклариране по смисъла на чл. 19 от ЗПУКИ, но с цел избягване на всякакво съмнение за нарушение на разпоредби на този закон, деклараторите предпочитат да се презастраховат, подавайки декларация за частен интерес по конкретен повод, без да е налице такъв.

През 2014 г. постоянната Комисия по предотвратяване и установяване на конфликт на интереси към ВСС изготви Правила за работа с регистъра на декларациите по чл. 12 от ЗПУКИ, които бяха утвърдени с решение на ВСС по протокол 37/31.07.2014 г. Към настоящия момент регистърът на декларациите се води както по години, както и обобщено, с натрупване през годините, по азбучен ред на имената на деклараторите. Създадената по този начин организация за работа с декларациите осигурява максимална отчетност и позволява извършването на точни и своевременни справки за подадените от конкретен магистрати декларации по ЗПУКИ от влизане в сила на закона до настоящия момент.

Публикуване на декларациите по чл. 12 от ЗПУКИ на интернет-страницата на ВСС

За изпълнение на изискването за публичност на декларациите с решението от 17.12.2008 г. Висшият съдебен съвет е определил реда, по който да се извършва тяхното публикуване в специален раздел в интернет страницата на ВСС, по органи на съдебната власт. В изпълнение на това решение деклараторът е изпращал във ВСС своята декларация както на хартиен, така и на електронен носител във вариант за публикуване, при което сам е преценявал кои данни са лични и сам ги е заличавал. В

резултат на това някои от публикуваните в раздела декларации не съдържат имената на техните податели, а само инициалите им, както и инициалите на посочените свързани лица по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на ЗПУКИ. Често са заличавани и данните за размера на поетите задължения и/или кредиторите, както и друга информация по преценка на декларатора.

Поради отправяните към ВСС критики относно този дългогодишен подход за попълване, подаване и публикуване на декларациите на магистратите, както и поради възможността за нееднозначно тълкуване на законовите разпоредби относно публичното обявяване на декларациите за конфликт на интереси, бе направено запитване до Комисията за защита на личните данни с искане за конкретно становище по прилагането на чл. 17, ал. 2 от ЗПУКИ. За да се съобрази с изразеното от тази комисия становище относно прилагането на Закона за защита на личните данни при публичното обявяване на декларациите по ЗПУКИ, на 25.04.2013 г. ВСС прие решение, съгласно което на интернет страницата на ВСС, в поименен списък по азбучен ред се публикуваха само декларации, съдържащи изричното писмено съгласие на декларатора. По този ред бяха обявени 673 бр. декларации.

Това решение на ВСС бе обжалвано от неправителствени организации, а последвалата обществена дискусия може да се окачестви като стъпка към предприемане на адекватни мерки за установяване на единна практика по отношение на публикуването на декларациите за конфликт на интереси от различните административни органи.

След проведена среща с представители на неправителствените организации ВСС отмени решението си от м. април 2013 г. и въведе нов подход при публикуване на декларациите по чл. 12 от ЗПУКИ - в поименен списък по азбучен ред, чрез сканиране на изображението и заличаване само на подписа на декларатора и на онези лични данни, които не са относими към целите на ЗПУКИ.

Към настоящия момент на интернет страницата на ВСС декларациите на съдиите, прокурорите, следователите и административните ръководители на органите на съдебната власт са публикувани в два подраздела:

- декларации, подадени до 25.04.2013 г. по реда, определен с решение на ВСС по т. 17 от протокол № 52/17.12.2008 г. (отм., решение на ВСС по т. 38 от протокол № 16/25.04.2013 г. и т. 40 от протокол № 41/24.10.2013 г.) – по органи на съдебната власт, със заличени данни по преценка на декларатора;

- декларации, подадени след 25.04.2013 г., в поименен списък по азбучен ред, чрез сканиране на изображението.

Търсенето и намирането на декларациите на конкретен магистрат в първия подраздел, където те са публикувани в общи файлове по органи на съдебната власт, често е затруднено поради преминаването на магистратите в друг орган на съдебната власт, при което същите нямат законово задължение да подават нова декларация за частни интереси.

За улеснение на тези, които искат да намерят и прегледат всички декларации, подадени от конкретен магистрат и с оглед многократно отправяните към ВСС препоръки от страна на неправителствени организации в тази връзка, **всички декларации от първия подраздел са публикувани повторно** в поименния списък по азбучен ред във втория подраздел, като от тях са заличени само подписите на подателите им и посочените от тях лични данни, неотнормими към целите на ЗПУКИ.

Контрол за изпълнение на чл. 12 – 16 от ЗПУКИ и действия по чл. 18а, ал. 2 от ЗПУКИ:

С измененията в ЗПУКИ след 01.04.2011 г. установяването на административните нарушения и налагането на административните санкции са в правомощие на председателя на създадената през 2011 г. Комисия за установяване и предотвратяване на конфликт на интереси. За периода от 01.04.2011 г. до 03.10.2012 г. няма подаден сигнал по чл. 18а, ал. 2 от ЗПУКИ от страна на ВСС за установено нарушение на разпоредбите на чл. 12 – 16 от закона.

След 03.10.2012 г. приетите и обработени декларации по чл. 12 от ЗПУКИ се разглеждат ежеседмично на заседанията на постоянната комисия, която съгласно чл. 18а, ал. 1 от ЗПУКИ осъществява контрол за изпълнението на задълженията на магистратите за деклариране на несъвместимост и частен интерес пред ВСС по чл. 12 – 16 от ЗПУКИ – съответствие на декларираните обстоятелства с изискванията на закона и спазване на установените срокове за подаване на съответната декларация.

За изпълнение на тези свои задължения за периода от 03.10.2012 г. до м. декември 2016 г. комисията е образувала общо 292 преписки за установяване на датата на настъпване на декларираните обстоятелства с оглед разпоредбата на чл. 15 от ЗПУКИ, както и за отстраняване на други пропуски в посочените обстоятелствата. През 2013 г. образуваните преписки са 98, през 2014 г. 75, а за 2015 г. те са 69, за 2016 г. – 50. Отчита

се тенденция за намаляване на декларациите, в които декларираните обстоятелства са непълни или не съдържат достатъчно информация за извършване на проверка за спазване на сроковете за подаването им.

В резултат на работата си по образуваните преписки за уточняване на декларираните обстоятелства и след проверка за спазване на сроковете по чл. 12 – 16 от ЗПУКИ за всяка подадена декларация, за периода от 03.10.2012 г. до м. декември 2016 г. комисията е констатирала нарушения на ЗПУКИ единствено относно неподадени в срок декларации по чл. 12 от ЗПУКИ извън установените законови срокове: 146 за 2013 г., 39 за 2014 г., 29 за 2015 и 24 за 2016 г., или общо 238 броя за целия период, от подадени пред ВСС 2 940 бр. декларации. Тенденцията е за намаляване на броя на неподадените в срок декларации.

Най-често допусканото нарушение е неспазване на указания 7-дневния срок за деклариране на настъпили промени в обстоятелствата. По-редни са случаите на неспазване на 7-дневния срок за подаване на декларация за несъвместимост по чл. 12, т. 1 във вр. с чл. 5 от ЗПУКИ и чл. 195 от ЗСВ при първоначално встъпване в длъжност. Допускането на тези нарушения на чл. 13, ал. 1 от ЗПУКИ може да се обясни с това, че задължението на магистратите да декларират обстоятелствата, водещи до несъвместимост, е повтарящо се, второ по ред, следващо задължението им да декларират същите тези обстоятелства в съответните конкурсни процедури, провеждани от ВСС, и дублиращо задължението им по чл. 195 от ЗСВ да ги декларират отново при встъпването си в длъжност.

Най-рядко комисията констатира неизпълнение на разпоредбата на чл. 14, ал. 1 от ЗПУКИ за подаване на декларация за частен интерес в указания 30-дневен срок. През 2016 г. броят на декларациите по чл. 12, т. 2, подадени след установения законов срок, е 7 от общо подадени 196 декларации на същото основание. За 2015 г. тези случаи са 4 при общо 157 подадени декларации за частен интерес. През 2014 г. има само една неподадена в срок декларация за частен интерес по чл. 12, т. 2 от ЗПУКИ, а за 2013 г. няма констатирани случаи. Прави впечатление, че голяма част от задължените лица по ЗПУКИ декларират настъпила промяна в обстоятелствата, ползвайки утвърдения образец на декларация по чл. 12, т. 2 от ЗПУКИ, вместо да декларират само новото обстоятелство с декларация за настъпила промяна в обстоятелствата.

Видно от данните за периода очертава се тенденция към намаляване на броя на неподадените в срок декларации.

За допуснатите нарушения на чл. 12 – 16 от ЗПУКИ от страна на магистратите, на основание чл. 18а, ал.2 от ЗПУКИ постоянната комисия

на ВСС периодично сезира Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (КПУКИ). В изпълнение на сключеното през м. декември 2014 г. Споразумение за взаимодействие между ВСС и КПУКИ на всеки шест месеца се провеждат срещи за обсъждане на проблемите по приложението на ЗПУКИ и установените от КПУКИ административни нарушения за неподадени в срок декларации от магистрати.

Ползвайки информация, предоставена от КПУКИ, отчетено бе намаляване на броя на наказателните постановления, издадени за неподадени в срок декларации по отношение на магистрати. Същото се аргументира с по-доброто познаване на задълженията по закона от магистратите и със съобразената със съдебната практика промяна на времевите критерии за приложение на чл. 28 от ЗАНН от страна на КПУКИ. Прилагането на възпретия в съдебната практика критерий за маловажен случай обуславя прекратяване на голяма част от образуваните административни производства за установяване на административно нарушение и налагане на административно наказание за неподадена в срок декларация по чл. 12 от ЗПУКИ от страна на магистратите.

В процеса на изпълнение на задълженията си по чл. 18а от ЗПУКИ постоянната комисия на ВСС многократно е отбелязвала, че на санкции подлежат само деклараторите, които не са спазили установените законови срокове за подаване на съответните декларации по този закон, като 7-дневният срок за деклариране на настъпила промяна в обстоятелствата е неудобно кратък. Недекларирането на обстоятелства или непълното им посочване не представлява нарушение по смисъла на този закон. Определените в закона парични санкции са в големи размери, което създава предпоставки за недеклариране на обстоятелства при пропуснат срок, с цел избягване на предвидената административна санкция.

Регистър на сигналите по ЗПУКИ

От влизането в сила на ЗПУКИ комисията поддържа регистър на подадените до ВСС сигнали за конфликт на интереси срещу магистрати и резултатите от работата на комисията по тях. През 2013 г., с оглед компетентността на КПУКИ за произнасяне със свои решения относно наличието или липсата на конфликт на интереси по подадени до нея сигнали на основание чл. 23 от ЗПУКИ, КПУКИВВСС въведе и поддържа регистър както на подадените във ВСС сигнали, така и на

решенията на КПУКИ, постановени по производства за установяване на конфликт на интереси по отношение на магистрати.

Извършване на проверки за установяване на конфликт на интереси от 01.01.2009 г. до 01.04.2011 г.

До измененията и допълненията на ЗПУКИ (ДВ, бр. 97/2010 г., в сила от 01.04.2010 г.) проверките за установяване на конфликт на интереси за съдиите, прокурорите, следователите и административните ръководители на органите на съдебната власт, с изключение на председателите на ВКС и на ВАС и на Главния прокурор, се извършваха от постоянната Комисия за установяване и предотвратяване на конфликт на интереси към Висшия съдебен съвет в предвидените от закона случаи.

За периода от 01.01.2009 г. до 01.04.2011 г. във ВСС са постъпили 47 сигнала и две запитвания, от които 45 са съдържали искания за извършване на проверки за установяване на конфликт на интереси или несъвместимост по отношение на съдии, прокурори и следователи. Осем от подадените сигнали са анонимни. Сигналите са отразени в специално създаден за целта и поддържан от комисията регистър, съдържащ данни за движението по преписката и резултатите от извършеното по нея.

Дванадесет от сигналите са подадени през 2009 г., 24 през 2010 г. и 8 през 2011 г. Един от подадените сигнали не се отнася до дейността на съдия, прокурор или следовател. Сигналите са отразени в специално създаден за целта и поддържан от комисията регистър, съдържащ данни за движението по преписката и резултатите от извършеното по нея.

Съгласно правомощията си до 01.04.2011 г. комисията е извършила 17 проверки по подадени сигнали, в това число по два анонимни, за установяване на конфликт на интереси по конкретен повод по отношение на съдии, прокурори и следователи по реда на чл. 25 от ЗПУКИ, в редакцията му до 01.04.2011 г. През 2009 г. образуваните проверки са единадесет, а през 2010 г. - шест. В хода на всички образувани проверки комисията е изслушала магистратите, визирани в подадените сигнали, и се е произнесла с доклад в определения със закона срок. Въз основа на установеното в хода на проверките и след изслушване на съответните магистрати комисията не е установила конфликт на интереси по отношение на съдии, прокурори и следователи. Становищата на комисията по тези случаи са приети и потвърдени от ВСС при разглеждането на изготвените от комисията доклади.

От направените от комисията проверки по постъпилите във ВСС сигнали, съдържащи твърдения за несъвместимост или наличие на конфликт на интереси по отношение на магистрати, в нито един от случаите не се установи конфликт на интереси. От изложеното в сигналите може да се направи извода, че сигнали се подават предимно от страни по дела срещу магистрати, които разглеждат техните спорове.

Във връзка с подаден сигнал за установяване на конфликт на интереси относно участието им в Изпълнителния комитет на БФС, по който след извършена проверка ВСС прие, че не е налице възникнал конфликт на интереси, с оглед изискванията, които произтичат от разпоредбите на чл. 18, ал. 1, т. 3, чл. 195, ал. 1, т. 3, чл. 213, чл. 217 от ЗСВ и чл. 5 от ЗПУКИ, Висшият съдебен съвет препоръча на съдиите, прокурорите и следователите да преустановят участието си в управителните и контролни органи на сдружения с нестопанска цел, осъществяващи стопанска дейност, с изключение на тези на професионалните сдружения на съдии, прокурори и следователи, както и да преустановят участието си в Арбитражните съдилища към Национална юридическа фондация, Българската стопанска камара и Българската търговско-промишлена палата, както и други подобни формирвания.

Относно сигналите, по които не са образувани проверки по реда на чл. 25 от ЗПУКИ в редакцията му до 01.04.2011 г., комисията е счела, че изложеното в тях не съдържа данни и твърдения за наличие на частен интерес по отношение на магистрати по конкретен повод, въз основа на които да се извърши такава проверка. В повечето от тези сигнали се изнасят данни за приятелски и роднински връзки на магистрати и свързани с тях лица по смисъла на § 1 от Допълнителната разпоредба към ЗПУКИ, без да се излагат конкретни факти за наличие на частен интерес по конкретен повод по смисъла на чл. 2 от ЗПУКИ. По два от подадените 8 анонимни сигнали, с оглед естеството на изложеното в тях и на основание чл. 111, ал. 4 от АПК не е образувано производство по чл. 25, ал. 1 от ЗПУКИ в редакцията му до 01.04.2011 г.

Работа със сигнали за конфликт на интереси след 01.04.2011 г. и решения на КПУКИ по образувани производства за установяване на конфликт на интереси

Съгласно измененията и допълненията на Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ДВ, бр. 97/2010

г.) след 01.04.2011 г. конфликтът на интереси за лицата, заемащи публични длъжности, се установява от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, която е независим орган. До нейното сформиране, на основание § 24, ал. 3 от ПЗР към ЗИДЗПРКИ (ДВ, бр.97/2010 г., в сила от 10.12.2010 г.), комисията на Висшия съдебен съвет е продължила да разглежда постъпилите във ВСС сигнали, като след запознаване с изложеното и приложените към тях материали е счела, че същите не съдържат данни и твърдения за наличие на частен интерес по отношение на магистрати по конкретен повод, въз основа на които да се извърши проверка.

След 01.04.2011 г. до 03.10.2012 г. подадените във Висшия съдебен съвет три сигнала и едно искане по смисъла на чл. 19, ал. 2 от ЗПУКИ за извършване на проверка за установяване на конфликт на интереси по отношение на магистрати са препратени по компетентност на създадената през 2011 г. Комисия за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, по компетентност.

През 2013 г. във ВСС са постъпили 2 сигнала, съдържащи твърдения за конфликт на интереси по отношение на магистрати – срещу 1 съдия в районен съд, 1 председател на районен съд, които са разгледани от КПУКИВИВСС и след решение на комисията, на основание чл. 112 от АПК във вр. с чл. 23 от ЗПУКИ са изпратени до КПУКИ по компетентност. Образованите по тези сигнали производства за установяване на конфликт на интереси са прекратени с решения на КПУКИ, поради липса на данни за извършени нарушения на разпоредбите на ЗПУКИ.

През 2013 г. КПУКИВИВИСС е получила информация за постановени от КПУКИ 9 решения по подадени до тази комисия сигнали за конфликт на интереси относно 12 магистрати – 8 съдии, от които двама съдии във ВАС, един съдия в апелативен съд, един съдия в окръжен съд и четирима съдии в районни съдилища; един председател на районен съд; 1 прокурор в Апелативна специализирана прокуратура и 2 прокурори в районни прокуратури. Осем от производствата са прекратени - 5 от тях поради липса на данни за извършено нарушение на ЗПУКИ и 3 поради анонимност на подателя на сигнала. По останалите 4 производства срещу магистрати не е установен конфликт на интереси поради липса на конкретни данни за нарушение на разпоредбите на ЗПУКИ.

Постъпилите във ВСС сигнали през 2014 г. са 5, от които 1 срещу съдия в районен съд, три срещу съдия в окръжен съд и 1 срещу съдия в административен съд. На основание чл. 112 от АПК във вр. с чл. 23 от ЗПУКИ са изпратени до КПУКИ по компетентност. Образованите по тези

сигнали производства за установяване на конфликт на интереси са прекратени с решения на КПУКИ, поради липса на данни за извършени нарушения на разпоредбите на ЗПУКИ.

През 2014 г. комисията е получила информация за постановени от КПУКИ 13 решения по сигнали за конфликт на интереси относно 22 магистрати: 16 съдии, 2 прокурори, 2 административни ръководители и 1 заместник-административен ръководител, 1 следовател. Образованите производства за установяване на конфликт на интереси са прекратени от КПУКИ поради липса на данни за извършени нарушения на ЗПУКИ, а едно от тях поради наличие на влязъл в сила административен акт със същия предмет и страни, с който не се установява конфликт на интереси.

За 2015 г. във ВСС има постъпили 2 сигнала, съдържащи твърдения за конфликт на интереси по отношение на двама съдии, които са изпратени на КПУКИ за извършване на проверка по компетентност. Образованите по тези сигнали производства за установяване на конфликт на интереси са прекратени с решения на КПУКИ, поради липса на данни за извършени нарушения на разпоредбите на ЗПУКИ.

През 2015 г. са разгледани решения на КПУКИ за прекратяване на образувани производства за установяване на конфликт на интереси относно 8 съдии, 1 прокурор, 2 административни ръководители на съдилища, 1 административен ръководител на прокуратура и 1 зам.административен ръководител на прокуратура. Всички производства са прекратени поради липсата на конкретни данни за извършени нарушения на разпоредбите на ЗПУКИ.

За 2016 г. във ВСС е постъпил един сигнал за конфликт на интереси срещу прокурор, който е препратен по компетентност на КПУКИ.

След запознаване с постановените от КПУКИ решения по подадените сигнали срещу магистрати, отново се потвърждава направения през предходните години извод, че сигнали се подават предимно от страни по дела срещу магистрати, които разглеждат техни спорове. В повечето от случаите не се излагат конкретни факти за наличие на частен интерес по конкретен повод по смисъла на чл. 2 от ЗПУКИ, а се изнасят данни за приятелски и роднински връзки на магистрати и свързани с тях лица по смисъла на § 1 на ДР към ЗПРКИ.

За периода от 01.04.2011 г. до м. декември 2016 г. няма постановено решение за установен конфликт на интереси по отношение на магистрат.

Предоставяне на доказателства на КПУКИ съгласно чл. 25, ал. 2, т. 4 от ЗПУКИ

В изпълнение на чл. 25, ал. 2, т. 4 от ЗПУКИ комисията е разгледала и обработила 114 искания на КПУКИ за предоставяне на доказателства по образувани административни производства за установяване на конфликт на интереси срещу съдии, прокурори и следователи, или за установяване на допуснати от тях административни нарушения на ЗПУКИ, от които 50 за 2013 г., 22 за 2014 г., 10 за 2015 г. и 32 за 2016 г. В съответствие с направените искания комисията е събрала, обработила и предоставила на КПУКИ всички необходими писмени доказателства, налични във ВСС.

Взаимодействие с КПУКИ

С цел актуализиране на мерките за превенция на конфликта на интереси през 2013 г. КПУКИВВСС проведе три срещи с Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, една от които съвместно с комисия „Професионална етика и превенция на корупцията“ на ВСС и една с представители на Инспектората към ВСС и Инспектората към ВКП. На срещите бяха обсъдени актуални въпроси по прилагането на ЗПУКИ и превенцията на конфликта на интереси в съдебната система и бяха очертани формите и насоките за съвместна работа.

Председателят на КПУКИВВСС участва в ежегодните дискусии по прилагането на ЗПУКИ, организирани от Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, на които акцентира върху проблемите, установените в хода на работата на комисията, по-специално необходимостта от различно тълкуване на законовите разпоредби в областта на конфликта на интереси с оглед спецификата на професията на съдиите, прокурорите и следователите.

През 2014 г. комисията на ВСС, съвместно с КПУКИ проведе три срещи – семинари с административните ръководители на органите на съдебната власт от петте апелативни района. Целта на срещите бяха актуализиране на мерките за превенция на конфликта на интереси, а темите им: способите за предотвратяване на конфликт на интереси; съотношението между отвода по чл. 19 от ЗПУКИ и режима по отвода по ГПК, НПК и АПК; актуални въпроси на приложението на ЗПУКИ; режим на декларациите по глава III от ЗПУКИ – задължени лица, срокове за

подаване, изискване за публикация и съхранение; особености на съдържанието на декларациите по чл. 12, т. 1 – 4 от ЗПУКИ. Първата среща бе проведена на 30.06.2014 г. в сградата на Националния институт на правосъдието в гр. София, с участието на над 40 административните ръководители – председатели на съдилища от апелативен район София. Във втората среща, проведена на 13 октомври в сградата на съдебната палата в гр. Пловдив, участие взеха административните ръководители на повече от 70 съдилища и прокуратури от апелативните райони Пловдив и Бургас, главният инспектор на ИВСС, инспектори от ИВСС и представители на неправителствени организации. Третата поредна среща бе проведена на 10 ноември в сградата на съдебната палата в гр. Велико Търново с участието на 60 административни ръководители на съдилища и прокуратури от апелативните райони Варна и Велико Търново. И на трите срещи бяха обсъдени примери от съдебната практика по обсъжданите въпроси. Особено внимание беше отделено на установяването на административните нарушения по ЗПУКИ и прилагането на административно-наказателните разпоредби за тяхното санкциониране. В проведените срещи – семинари участие взеха представители на Гражданския съвет към ВСС, представители на НПО, на НПО Разград и на медиите.

В резултат на съвместната дейност между КПУКИ и ВСС в областта на превенцията на конфликта на интереси, КПУКИВВСС разработи споразумение за взаимодействие между двете институции, което бе одобрено от ВСС с решение по протокол № 59/10.12.2014 г. Със споразумението се предвижда провеждане на обучителни семинари за административни ръководители на органите на съдебната власт относно режима на ЗПУКИ и превенцията на конфликта на интереси в органите на съдебната власт като продължение на въведената през 2014 г. практика за тематични работни срещи с административните ръководители в петте апелативни района, определят се реда и начина за предоставяне на информация между двете институции при осъществяване на законоустановените им правомощия по прилагането на ЗПУКИ.

Обсъждането на актуални проблеми по прилагането на ЗПУКИ в съдебната система и установените административни нарушения за неподадени в срок декларации от магистрати са предмет на регулярните срещи между КПУКИВВСС и КПУКИ, които се провеждат на всеки шест месеца в изпълнение на сключеното споразумение между двете институции.

ИЗВОДИ ПО ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ЗПУКИ:

Положителни констатации

- Стриктен контрол по спазване на сроковете по чл. 12 – 16 от ЗПУКИ.
- Дейността на постоянната Комисия по предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и взаимодействие с Инспектората към Висшия съдебен съвет е оказала превантивно въздействие за недопускането на наличие на частен интерес по отношение на тяхната работа и за правилното прилагане на ЗПУКИ в органите на съдебната власт.
- Засилена и увеличаваща се активност от магистратите при подаване на декларации по чл. 12, т. 3.
- Максимална и реална публичност и прозрачност на декларациите по ЗПУКИ, подавани от магистратите.
- Усъвършенстване на регистъра на декларациите по чл. 12 от ЗПУКИ, създаден и поддържан на основание чл. 18, ал. 1 от ЗПУКИ.
- Взаимодействие с представителите на гражданското общество и НПО.
- Тенденция на съществено намаляване на броя на подадените от магистратите декларации по ЗПУКИ извън установените от него срокове;
- Просрочията на декларациите по ЗПУКИ в по-голямата си част са незначителни, поради което и КПУКИ е прекратила образуваните на това основание производства срещу магистрати.
- Тенденция на намаляване на броя на сигналите за конфликт на интереси срещу магистрати.
- Липсват решения на КПУКИ, които да установяват конфликт на интереси за магистрати и за съдебни служители.
- Реално взаимодействие с Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси.

Негативни констатации:

В процеса на работата си по проблемите на конфликта на интереси комисията установи някои проблеми относно режима на деклариране на обстоятелствата във връзка с частния интерес:

- В резултат на завишения контрол от страна на постоянната Комисия по предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и взаимодействие с Инспектората към ВСС в началото на периода се отчита голям брой административни нарушения за неподадени в срок декларации.
- Списъкът на лицата и обстоятелствата по § 1, т. 1 от ДР за ЗПУКИ е безкраен, поради което е невъзможно да бъде изпълнен и съобразен.
- На санкции подлежат само деклараторите, които не са спазили установените законови срокове за подаване на съответните декларации по този закон.
- Недекларирането на лица и обстоятелства, определени от закона като хипотези, установяващи евентуален конфликт на интереси **не представлява** нарушение по смисъла на този закон.
- Срокът за подаване на декларацията по чл. 12, т. 3 е неудобно кратък – 7 дни, което поставя голям брой магистрати незаслужено в качеството на нарушители по ЗПУКИ.
- Определените в закона парични санкции са в големи размери. Предвид горните констатации с глобите в големи размери се постига обратен ефект – неподаване на декларация за възникване на обстоятелство, което би могло да доведе до евентуален конфликт на интереси, с цел избягване на предвиденото административно наказание.
- Действащата нормативна уредба не води до предотвратяване на конфликт на интереси. Налице е законодателен толеранс към непълното отразяване на обстоятелствата в декларациите по чл. 12 от ЗПУКИ.
- Недекларирането в законоустановения срок продължава да бъде единственото „нарушение” за магистратите по ЗПУКИ.

Отчитайки проблемите по прилагането на ЗПУКИ, комисията направи оценката, че ЗПУКИ не следва да се прилага за съдии, прокурори и следователи, предвид следните съображения:

- Проблемът с предотвратяването на конфликта на интереси в дейността на магистратите нормативно е уреден като основания за отвори в процесуалните закони – ГПК, НПК и АПК много преди да бъде приет и прилаган ЗПУКИ.
- Останалите обстоятелства, подлежащи на деклариране в декларациите по този закон или са тъждествени с основанията за несъвместимост, които магистратите декларират пред ВСС по чл. 195 от ЗСВ, или подлежат на деклариране по реда на друг специален закон – ЗПИЛЗВДД.
- Налице е повтаряемост на задълженията, следващи от различни закони.
- Със ЗПУКИ само се създава още едно ненужно административно задължение на магистратите по декларирането.
- Липсва синхрон между ЗПУКИ и ЗЗЛД.
- Създават се условия да бъде смутена или накърнена независимостта на магистратите, като основен конституционен принцип в тяхната работа.

Направените изводи от една страна, и запазилата се тенденция в обществото на нарушено доверие към съдебната система, от друга, определиха потребността от ново законодателно уреждане на материята за конфликта на интереси за съдиите, прокурорите и следователите.

Тази позиция бе изразявана многократно както в отчетите за дейността на КПУКИВИВСС през последните три години, съответно в Годишните доклади за дейността на ВСС, внасяни в Народното събрание за същите отчетни периоди, така и в процеса на сътрудничество с Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси, в отговорите на Висшия съдебен съвет по Въпросника от Четвъртия кръг на мониторинга на Групата държави срещу корупцията (GRECO) на тема „Превенция на корупцията по отношение на народните представители, съдиите и прокурорите”. Председателят на КПУКИВИВСС бе включен в състава на работната група за изготвяне на текстовете за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, регламентиращи новите правомощия на Инспектората към ВСС и реда за извършването на

проверките за почтеност и конфликт на интереси по отношение на магистратите, в сила от 01.01.2017 г.

ПРОБЛЕМИ ПО КОНФЛИКТА НА ИНТЕРЕСИ ЗА СЪДИИ, ПРОКУРОРИ И СЛЕДОВАТЕЛИ СЛЕД ИЗМЕНЕНИЯТА НА ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ ОТ 09.08.2016 Г., (ДВ, бр.62/2016 г.)

Негативни констатации

- Със ЗИДЗСВ от 09.08.2016 г., обн. ДВ бр.62/2016 г., се създава нов раздел Ia „Проверка на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите, с който се въвежда нов режим на декларирането на имуществото и интересите за тях, който включва:

1. Разширяване на кръга на обстоятелствата отнасящи се до имуществото и интересите, подлежащи на задължително деклариране;

2. Разширяване на кръга на лицата във връзка с интересите, подлежащи на задължително деклариране;

3. Нов образец декларация в две части – за имущество и за интереси, действащ от 01.01.2017 г. Образецът обединява задълженията на магистратите по ЗПУКИ и ЗПИЛЗВДД, отменени и недействащи след 01.01.2017 г., и допълва с новите, определени със ЗИДЗСВ от 09.08.2016г.;

4. Нови срокове (в сравнение с тези по ЗПУКИ и ЗПИЛЗВДД) за подаване на декларациите по чл.175а и чл.175в от ЗСВ.

- Липсва отговор изричен, и по пътя на тълкуването на въпроса до 15.05.2017г., ще действа ли задължението по чл.175в, ал.2 от ЗСВ и ако действа, как ще се проверява неговото изпълнение от ИВСС.

- Нормативна регламентация отсъства и за съдбата на архива на документацията на КПУКИИВСС на ВСС, в т.ч. на подаваните декларации по ЗПУКИ и на създадения публичен регистър за тях за периода 2009 г. - 31.12.2016 г.

- Параграф 213 от ПЗР на ЗИДЗСВ от 09.08.2016 г. посочва, че неприключилите производства по реда на ЗПУКИ до 01.01.2017 г. пред КПУКИ за съдиите, прокурорите и следователите се приключват по досегашния ред. С параграф 1 от ПЗР на Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация (обн.ДВ, бр. 51/05.07.2016 г., в сила от 16.06.2016 г.) е уредено, че КПУКИИВСС на ВСС продължава дейността си по приложението на ЗПУКИ до влизане в сила на ЗИД на ЗСВ в частта „Правомощия на Инспектората” или до 01.01.2017 г. предвид

нормата на параграф 212 от ПЗР на ЗИДЗСВ. Тези констатации поставят два въпроса: 1. Кой ще осъществява кореспонденцията и подписва документацията от страна на ВСС, изисквана по висящи преписки на КПУКИ до 31.12.2016 г.; 2. Кой ще разглежда и се произнася по декларациите на магистратите, подавани по ЗПУКИ пред ВСС, ще бъдат ли препращани по компетентност на ИВСС. По тези непълноти Пленум на ВСС на основание чл.30,ал.2,т.20 ЗСВ следва да се произнесе.

- С изменението на ЗСВ от 09.08.2016г. в частта регламентираща конфликта на интереси се създава различно третиране на съдиите, прокурорите и следователите и останалите лица, заемащи други висши публични и държавни длъжности, изразяващо се в:

1. Увеличаване на основанията за започване на проверка за конфликт на интереси (чл.175м от ЗСВ);

2. Обединяване в едно производство на две самостоятелни производства, съществуващи до 01.01.2017г. за магистратите, и след тази дата за всички останали лица, заемащи висши публични и държавни длъжности - производството по установяването на конфликт на интереси и дисциплинарното производство;

3. Смесване на отговорността при установен конфликт на интереси с дисциплинарната отговорност. Налице е съществено противоречие с чл. 33 от ЗПУКИ, по силата на който нарушаването на закона и установяването на конфликт на интереси с влязъл в сила акт е основание за освобождаване от длъжност, освен когато в Конституцията е предвидено друго. Освобождаването се осъществява по реда, определен в съответните специални закони. В чл. 330, ал. 2, т. 9 от КТ, в чл. 107, ал. 1, т. 8 от ЗДС установяването на конфликт на интереси с влязъл в сила съдебен акт е самостоятелно основание за освобождаване от заеманата длъжност, каквото основание в ЗСВ липсва. Тази констатация определя извод, че при установен конфликт на интереси за съдия, прокурор или следовател може да бъде налагано друго дисциплинарно наказание, различно от освобождаване от заеманата длъжност.

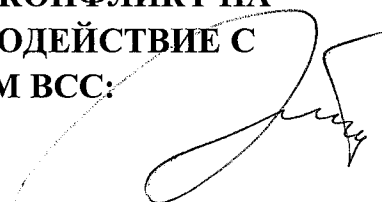
- Проблемът с отводите на съдиите, прокурорите и следователите е намерил своето половинчато и непоследователно разрешаване.

- Не е налице синхрон между ЗСВ и ЗЗЛД.

Положителни констатации

- С измененията на Конституцията на РБългария и Закона за съдебната власт Инспекторатът към ВСС получи правомощия от 01.01.2017 г. да извършва проверките 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. Промяната преодолява заплахата от накърняване на принципа на независимостта в работата на магистратите.
- Преодоляване на повтаряемостта на част от задълженията по различните закони.
- Нови подходящи срокове по задълженията за деклариране.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ПО ПРЕДОТВРАТЯВАНЕ И
УСТАНОВЯВАНЕ НА КОНФЛИКТ НА
ИНТЕРЕСИ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С
ИНСПЕКТОРАТА КЪМ ВСС:**



НЕЗАБРАВКА СТОЕВА