

# ЕТИЧНИТЕ КОДЕКСИ В БЪЛГАРСКОТО ПРАВО\*

Константин Пехливанов<sup>1</sup>

## Резюме

Статията разглежда един от източниците на „мекото право“, етичните кодекси, които се приемат от държавните институции и съсловните организации, както и значението им според съдебната практика в Република България.

**Ключови думи:** етични кодекси, съсловни организации, държавни институции.

## Abstract

The paper reviews one of soft law sources, namely ethical codes, adopted by institutions and guilds, as well as their significance under the judiciary practice in Republic of Bulgaria.

Едно от приложенията на т. нар. „меко право“ (soft law)<sup>2</sup> е приемането от ред държавни институции и съсловни организации на т. нар. „етични кодекси“, „кодекси за етично поведение“, „кодекси за поведение“ и др. Настоящата работа ще изследва правното значение на тези кодекси и основното противоречие, заключено в тях: от една страна това са незадължителни правни актове, които нямат силата на законовите изисквания; от друга страна обаче, някои се обнародват в Държавен вестник, от което следва неоторимата презумпция, че са общодостъпни и известни. Тези кодекси играят роля в дисциплинарните производства при тълкуване на актовете и действията на длъжностните лица. На последно място, те са важен аргумент при оспорване на административни актове на основание чл. 13 от Административнопроцесуалния кодекс<sup>3</sup>, който въведе в нашето право принципа на европейското право за последователност и предвидимост на администрацията<sup>4</sup>. На практика този принцип се основава именно на оправданите очаквания в обществото и отделни лица, породени от поведението на администрацията, актове и изявления, включително неформални, и естествено – от

\* Статията е осъществена с финансовата подкрепа на Фонд „Научни изследвания“ при Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“, договор № НИ15-ЮФ-014.

<sup>1</sup> Доктор по право, главен асистент по Административно право и административен процес в Юридическия факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“

<sup>2</sup> Липсва единно и легално определение за термина soft law, но общо под това понятие се разбират незадължителни актове, които имат значение в дейността на лицата и институциите.

<sup>3</sup> Обн. ДВ, бр. 30 от 2006 г.

<sup>4</sup> В правото на ЕС принципът се нарича „принцип за защита на правните очаквания“ (legitimate expectations).

обнародваните и официално приети етични кодекси, които се очаква администрацията да спазва при контактите си с частни лица. На следващо място, трябва да бъде изследвана ролята на етичните кодекси, приемани от съсловните организации, на които държавата е поверила самоуправлението и саморегулирането на дадени професии.

Прави впечатление, че всички тези организации и институции са нарекли въпросните актове „кодекс“, с което се подчертава изчерпателността на въпросния акт и недопускането други актове да вменяват етични задължения на адресатите.

## **1. Кодекси за етично поведение в сферата на изпълнителната власт**

### **1.1 Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация**

Кодексът е приет с Постановление на Министерския съвет № 126 от 2004 г.<sup>5</sup> Това е кодексът, приет с висш подзаконов нормативен акт<sup>6</sup>, докато другите са приети с решение или утвърдени със заповед. Това е и единственият кодекс, който се отличава по своето наименование – той е „кодекс за поведение“, а не „етичен кодекс“<sup>7</sup>. Кодексът заявява като своя основна цел в чл. 1 „да повиши общественото доверие в техния професионализъм и морал, както и да издигне престижа на държавната служба“. Като основни принципи на държавната служба чл. 2 заявява „законност, лоялност, честност, безпристрастност, политическа неутралност, отговорност и отчетност“. Тези принципи следва да се смятат за ръководещи личното поведение на държавния служител, доколкото като общи принципи на администрацията Законът за администрацията сочи . законност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, предвидимост и обективност и безпристрастност<sup>8</sup>, което частично се припокрива с чл. 2 на Кодекса. Член 2, ал. 5 изисква от държавния служител да следва поведение, което не накърнява престижа на държавната служба, не само при изпълнение на служебните си задължения, но и в своя обществен и личен живот, тоест в някаква степен отрича възможността държавният служител да се разглежда като частно лице, което извън служебните си задължения да не ангажира отговорността на държавните институции. Така и членове 17 и 18 разпореждат, че служителят следва поведение, което не уронва „престижа на държавната служба“, да не допуска на

---

<sup>5</sup> Обн. ДВ, бр. 53 от 2004 г.

<sup>6</sup> Виж чл. 6 от Закона за нормативните актове относно постановлението.

<sup>7</sup> Вероятно е заимстван английският термин “code of conduct”, но такова наименование следва да се смята по-точно. Поведението е външно обективизирано чрез действия, бездействия, актове и изявления, докато «етиката» на държавния служител е относително определено понятие, предмет на спорове и тълкуване на термина.

<sup>8</sup> Чл. 2, ал. 1 от Закона за администрацията, обн. ДВ бр. 130 от 1998 г.

работното си място поведение, несъвместимо с „добрите нрави“, да се стреми да избягва в поведението си конфликтни ситуации, а при възникването им цели да ги преустанови, да спазва благоприличието и деловия вид в облеклото, съответстващи на служебното му положение и на институцията, която представлява, да не участва в скандални прояви, с които би могъл да накърни „престижа на държавната администрация“.

Кодексът регламентира не само поведението на държавния служител към частни лица, но и вътре в системата на администрацията. Според чл. 5 той подпомага органа на държавна власт „с висок професионализъм, безпристрастност и активност“, и „следва поведение, което създава увереност у органите, чиято дейност подпомага, че могат да му се доверяват и да разчитат на него“. Служителят не допуска личните политически пристрастия да му влияят и когато прави предложения пред органите на държавна власт, служителът предоставя цялата информация, отнасяща се до вземането на конкретно решение.

Член 6 регламентира поведението в йерархията и задължава служителите да спазват служебната йерархия и стриктно да изпълняват актовете и заповедите на горестоящите органи и служители от администрацията<sup>9</sup>.

Интересна е нормата на чл. 6, ал. 2, според която служителът *не е длъжен* да изпълни неправомерна заповед, издадена по установения ред, когато тя съдържа *очевидно за него* правонарушение. Нормата в някаква степен повтаря чл. 16 НК и чл. 25 ЗАНН, но съдържа отклонение или непрецизност на изказа, които могат да поставят в опасност длъжностното лице. Член 16 НК и чл. 25 ЗАНН изключват съответно наказателната и административнонаказателната отговорност на лицето, когато то изпълни неправомерна служебна заповед, дадена по установения от закона ред, когато тя не налага *очевидно за него* престъпление. Тоест, въпросните норми отчитат сложната обстановка, в която попада лицето под натиска на авторитета на своя началник. Дадена е служебна заповед, на която лицето поначало е длъжно да се подчини; тя е дадена по установения ред. В такива случаи поначало лицето е длъжно да се подчини и носи отговорност, от дисциплинарна до наказателна, за неподчинение. В този случай НК и ЗАНН се интересуват – конкретно това лице (с оглед неговата професионална подготовка, образование, опит и др.) разбира ли какво всъщност му нареждат? Член 6,

---

<sup>9</sup> Това е естествено и следва от длъжностните характеристики на лицата. Създава се впечатление, че кодексът цели да сумира и изложи на достъпен език основните задължения.

ал. 2 от Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация обаче съдържа друга установка: когато лицето получи заповед, която съдържа *очевидно за него правонарушение*, то „не е длъжно“ да я изпълни. Не е длъжно, но може да я изпълни, следва от тълкуването на изказа на разпоредбата. Член 6, ал. 3 допълва, че „служителят може да поиска писмено потвърждаване на служебния акт, когато в отправената до него устна заповед се съдържа очевидно за него правонарушение“ като евентуална лична гаранция за държавния служител. И в този случай обаче то ще попадне под ударите на наказателната или административнонаказателната отговорност – щом нарушението е било очевидно за него, то за лицето няма оправдание и не е ясно как би му помогнало писменото потвърждаване на служебния акт. *De lege ferenda*, по-добре би било разпоредбата на чл. 6, ал. 2 да се измени и да информира държавния служител за това, че той *е длъжен* да не изпълнява заповед, която му налага очевидно за него правонарушение, или поне да направи опит да възрази против нея с посочване на закононарушението, което смята, че заповедта разпорежда<sup>10</sup>.

Член 6, ал. 4 предвижда конфликт на интереси и позволява на служителят не е длъжен да изпълни нареждане, което засяга неговите права, правата на неговата съпруга или съпруг, роднини по права линия без ограничения, по съребрена линия до четвърта степен и по сватовство до втора степен включително. В този случай той е длъжен незабавно да уведоми органа, от когото е получил нареждането. В обратния смисъл – чл. 12 забранява обсъждането, подготовката, вземането и изпълнението на решения, когато той или негови близки биха се облагодетелствали.

Член 8 разпорежда общо задължения за антикорупционно поведение и недопускане да бъде поставен под финансова или друга обвързаност.

Член 9 постановява, че служителят не трябва да изразява лични мнения по начин, който може да бъде тълкуван като официална позиция на администрацията, в която работи, с което се осигурява спазване на принципа за последователност и предвидимост. Значението на принципа е добре илюстрирано от решението по дело C-470/03 на Съда на Европейския съюз. В този случай Финландия е осъдена да заплаща обезщетения, защото официално длъжностно лице от администрацията, макар и без правомощия за

---

<sup>10</sup> Така например, чл. 28 от Закона за държавната финансова инспекция (обн. ДВ бр. 33 от 2006 г.) предвижда, че длъжностните лица не носят имуществена отговорност при изпълнение на незаконно или неправилно разпореждане на ръководителя, в случаите когато са възразили писмено срещу това разпореждане, *освен ако изпълнението на разпореждането не съставлява престъпление*.

издаване на административен акт, е направило изявления, поставящи под съмнение годността на техническо оборудване, което е довело до намаляване на печалбите на производителя. Съдът намира, че производителят е действал добросъвестно и е получил уверения от националната администрация, че оборудването отговаря на стандартите, като уверенията са дадени в неофициална форма. Това, според съда, е достатъчно, за да породи правни, легитимни очаквания. Съдът постановява, че ако определено лице от администрацията, макар и без властнически правомощия направи изявления, които да се възприемат от участниците на пазара като официални, и не са последвани от бърза и убедителна реакция на администрацията, те следва да се приемат за официална позиция (в случая – възпрепятстваща свободата на движение на стоки).

Правният ефект от кодекса е директен: съгласно чл. 22 при неспазване нормите на поведение в този кодекс служителите носят дисциплинарна отговорност съгласно Закона за държавния служител и Кодекса на труда. Това очертава кодекса по-скоро като акт, който да допълва посочените, но не като тълкувателен и препоръчителен акт.

#### **1.2 Етичен кодекс за поведение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи**

В неофициалния раздел на Държавен вестник, бр. 67 от 2014 г. е обнародван „Етичен кодекс за поведение на държавните служители в Министерството на вътрешните работи“, който следва да се смята специален акт спрямо общия Кодекс за поведение на служителите в държавната администрация и е значително по-подробен и всеобхватен. Кодексът е „утвърден“ със Заповед № 8121з-348 от 25 юли 2014 г. на министъра на вътрешните работи, не се пояснява кой е изработил кодекса, щом министърът не го е издал, а само „утвърдил“. Според чл. 6 на Етичния кодекс държавните служители<sup>11</sup> в МВР, са длъжни да познават етичните правила за поведение, като изучаването им се включва в професионалната им подготовка. Според тази разпоредба «правилата на поведение, съдържащи се в този кодекс, са неизменна част от ежедневната дейност на държавните служители съобразно *тяхната функционална компетентност*«. Тоест, на държавните служители в МВР се вменява в служебно задължение правилата, заложи в етичния кодекс, с което се операционализират неговите правила – те се оказват не само препоръки за лицата, но и част от техните служебни задължения. Нещо повече, съгласно чл. 11 етичните правила в този кодекс са

---

<sup>11</sup> Кодексът се отнася само и единствено за държавните служители в МВР, от което следва изводът, че към лицата, работещи в това ведомство по трудово отношение правилата на кодекса не се прилагат.

приложими спрямо държавните служители за техните действия и поведение в работно и извънработно време съобразно тяхната подготовка (обща и специална) и нормативно определените им правомощия и се отнасят до отношенията между държавните служители, гражданското общество и отделните граждани, отношенията между държавния служител и органите на съдебната власт и другите държавни органи и организации и отношенията на държавния служител с всички останали служители в МВР. Тоест, кодексът на практика отрича качеството на служителя в МВР на частно лице, чието поведение в извънработно време не ангажира институцията.

Кодексът урежда етичните задължения на държавния служител изчерпателно: държавният служител съобразява законността на действията, които възнамерява да предприеме (чл. 15). Пояснява се в чл. 16, че стриктното спазване на закона от страна на държавния служител допринася за гарантирането на правата и свободите на гражданите, за авторитета на институциите в Република България, опазването на сигурността и обществения ред, защитата на гражданите и тяхното имущество. Особено впечатление прави чл. 17, който регламентира изрично проявите на корупционно поведение: искане или приемане за себе си или за друго на облага, за да бъде извършено или да не бъде извършено действие по служба; посредничество за получаване от друго на облага, която не му се следва, за да бъде извършено или да не бъде извършено действие по служба; възползване от служебното си положение за получаване за себе си или за друго облага, която не се следва; приемане на обещание за облага, за да бъде извършено или да не бъде извършено действие по служба; приемане на облага или обещание за такава, за да упражни влияние при вземане на решение от друго длъжностно лице във връзка със службата му; други действия, с които се цели получаването на облага и свързани с нарушаване на служебни задължения; поставяне на държавния служител във финансова или друга зависимост, която би могла да повлияе на изпълнението на служебните му задължения. Държавният служител изпълнява стриктно и безпристрастно своите професионални задачи, като носи отговорност за своите действия или бездействия (чл. 24) и не злоупотребява с правомощията си, разчитайки, че няма да му бъде наложена санкция в качеството му на орган на властта (чл. 25). Кодексът се стреми да обхване различни страни на правото и да ги систематизира, така че да се превърне в своего рода наръчник за държавния служител в МВР – той детайлизира дори задълженията на държавния служител независимо от заеманата длъжност в качеството си на участник в пътното движение (чл. 28), като се подчинява на нормативно определените правила за движение по пътищата в Република България, на забраната да

не управлява моторно превозно средство с концентрация на алкохол в кръвта над 0,5 на хиляда<sup>12</sup> или под въздействието на друго упойващо вещество по време на изпълнение на служебните си задължения, както и в извън установеното работно време или по времето на ползване на отпуск; на разпорежданията на контролните органи относно установяване на управлението на моторно превозно средство след употреба на алкохол или на друго упойващо вещество. Кодексът например постановява (чл. 32), че държавният служител трябва да следва принципа, че всеки обвинен в престъпление се счита за невинен до доказване на противното с влязла в сила присъда и да зачита правото на живот на всеки човек и неговото достойнство, като не извършва, провокира или толерира какъвто и да било акт на изтезание, нечовешко и унизително отношение или поведение.<sup>13</sup> Аналогично, чл. 35 постановява, че държавният служител зачита правото на личен и семеен живот, неприкосновеността на жилището и тайната на кореспонденцията, като ограничава това право само в законоустановените случаи и по законосъобразен начин<sup>14</sup>. Член 39 забранява дискриминиране по какъвто и да е повод. Раздел III е посветен на неподкупността на държавния служител в МВР и недопускане прояви на корупция. Член 50 общо вмения на държавния служител «нетърпимост» към корупционно поведение, а чл. 51 го задължава да се противопоставя, като при това «е длъжен да информира своите началници или съответните органи за всеки акт на корупция, достигнал до неговото знание». Твърде интересна е тази отговорност за недоносителство, каквато по принцип нашето право не допуска. Така например, чл. 205, ал. 1 НПК гласи, че „когато узнаят за извършено престъпление от общ характер, гражданите са *обществено задължени* да уведомят незабавно орган на досъдебното производство или друг държавен орган“. Това обаче е твърде обтекаемо и не е свързан с конкретна отговорност. Наказателният кодекс по принцип не познава такава отговорност и отговорност за недоносителство можем да открием единствено в чл. 248, ал. 1 НК, която предвижда такава наказателна отговорност във връзка с чл. 243 и 244 НК (престъпления против паричната система). Основание тук може да се открие единствено в спецификата на работата на държавния служител в МВР и по-високия стандарт към него, което оправдава отговорността за недоносителство.

Съгласно чл. 42 държавният служител е „неподкупен“ и не се възползва от правомощията си и служебното си положение с цел лично облагодетелстване или с друга

---

<sup>12</sup> Кодексът се е спрял на минимално допустимата концентрация на алкохол съгласно състава на административно нарушение по чл. 171, т.1, б. 6 от Закона за движение по пътищата, без да се завишават изискванията към държавния служител от МВР, например за пълна неупотреба на алкохол при движение.

<sup>13</sup> Разпоредбата е на чл. 31, ал. 3 и чл. 29 от Конституцията на Република България.

<sup>14</sup> Нормата пояснява чл. 33 от Конституцията.

користна цел, а според чл. 46 не приема обещания за облага, която не му се следва, за да извърши или да не извърши действие по служба (тук се инкриминира самото бездействие при направено обещание, без да е нужно дори реално приемане на облага). Следва да се отчита обаче, че „корупция“ не е легален термин в Наказателния кодекс, а по-скоро термин в криминологията, което налага по-общ и описателни норми в Етичния кодекс.

Цяла глава е посветена на отношенията между държавните служители в МВР, като чл. 55 задължава ръководителя да зачита достойнството и правата на подчинените му служители и да е отговорен за заповедите, които издава, за тяхното изпълнение и последствията от тях, а според чл. 63 държавен служител в качеството си на орган, който е потвърдил заповед или разпореждане, ангажира собствената си отговорност, ако се установи, че са неправомерни. Ако подозрението за неправомерност е било изтъкнато неоснователно с цел неизпълнение на дадена заповед, може да бъде ангажирана отговорността на съответния служител. Всичко това е вярно и точно отражение на командната етика. Член 64 изисква от държавния служител да дава точен и обективен отчет пред своите ръководители за изпълнението на възложените му задачи. Аналогично, чл. 56 пък задължава подчинения да зачита „достойнството и правата на ръководителите си“ и да спазва необходимата субординация както в служебни помещения, така и на обществени места. Тук може да се допусне, че след девоенизирането на МВР, изваждането му от действието на воинския устав и попълнението с нови кадри, на които военната дисциплина не е привична, се наложи изричното поясняване на подобни азбучни положения в отношенията между началници и подчинени. (Тук може би следва да се помисли за въвеждане на глава, аналогична на Раздел II. Външен вид на военнослужещите от Устава за войсковата служба на Въоръжените сили на Република България<sup>15</sup>). Не би бил излишен и текст, аналогичен на чл. 21 от Етичния кодекс на съдебните служители, който ги задължава да пазят авторитета на магистратите и да не коментират техните професионални и лични качества.

Кодексът съдържа глави за отношенията на държавния служител с пострадали, свидетели, правонарушители и др. На последно място, Глава четвърта „Права на държавния служител“ информира държавния служител в МВР не само за неговите задължения, но и за закрилата, която държавата му дава при законосъобразно изпълнение на неговите служебни задължения.

---

<sup>15</sup> Обн. ДВ бр. 75 от 2008 г. Член 26 твърде общо казва, че държавният служител изпълнява своите задължения «във външен вид, който не уронва престижа на институцията, която представлява».

По Кодекса имаше интересно дело пред Върховния административен съд, като е искано обявяване на неговата нищожност. ВАС намира<sup>16</sup>, че Етичният кодекс за поведение на държавните служители в Министерство на вътрешните работи обаче съдържа само етични правила, писмено изразени и кодифицирани в Етичен кодекс. Той не съдържа правни норми по прилагане на закон и не е издаден на основание, по процедура и ред, регламентирани в ЗНА и УПЗНА. Същият съгласно чл. 21, т. 12 от ЗМВР единствено се утвърждава от министъра на вътрешните работи, затова и според чл. 224, ал. 2 от ЗМВР законодателят е разграничил дисциплинарните нарушения за неизпълнение на издадените въз основа на ЗМВР подзаконов нормативни актове /т. 1/ и за неспазване правилата на Етичния кодекс за поведение на държавните служители в МВР /т. 4/. По въпросния кодекс ВАС е натрупал и значителна практика, в която потвърждава значението му в дисциплинарните производства.

## **2. Кодекси за етично поведение в сферата на правораздаването**

### **2.1 Кодексът за етично поведение на българските магистрати и Етичният кодекс на съдебните служители**

Двата кодекса са приети с решения на Висшия съдебен съвет, съответно протокол № 21 от 20 май 2009 г. и № 22 от 27 май 2009 г. И двата кодекса не са обнародвани в Държавен вестник. Правното основание на двата кодекса е едно – чл. 30, ал. 1, т. 12 от Закона за съдебната власт от 2007 г.<sup>17</sup>, който овластява Висшия съдебен съвет да одобрява Кодекс за етично поведение на българските магистрати и Етичен кодекс на съдебните служители. Тук, на първо място, трябва да се проследи възникването и развитието на идеята за подобни спомагателни актове. В чл. 27, ал. 1 на Закона за съдебната власт от 1994 г.<sup>18</sup> през 2002 г. бяха въведени точки 13 и 14<sup>19</sup>, които овластяваха Висшия съдебен съвет съответно да утвърждава правила за професионална етика, приети от съсловните организации на съдиите, прокурорите и следователите и да утвърждава правила за професионална етика, приети от съответните съсловни организации за съдебните служители. В това отношение ЗСВ беше реформиран основно, тъй като чл. 126 (назначаване на лице за съдия, прокурор или следовател) се допълни с втора алинея в смисъл, че притежаването на необходимите нравствени и професионални качества (ал. 1, т. 4) се преценява в съответствие с правилата за професионална етика за съдиите,

<sup>16</sup> Определение № 6949 от 23.05.2014 г. по адм. д. № 4055/2014 г., 5 чл. с-в на ВАС.

<sup>17</sup> Обн. ДВ бр. 64 от 2007 г.

<sup>18</sup> Обн. ДВ бр. 59 от 1994 г., отм. § 1 от ПЗР на сега действащия ЗСВ

<sup>19</sup> Закон за изменение и допълнение на ЗСВ, обн. ДВ бр. 74 от 2002 г.

прокурорите и следователите, а чл. 168, ал. 1 се измени в смисъл, че дисциплинарна отговорност се носи и за нарушение на правилата за професионална етика». За съжаление, за цялостния замисъл не можем да съдим по оригинални източници, защото мотивите на проектозакона за изменение и допълнение на ЗСВ<sup>20</sup> са твърде кратки и фрагментарни и не поясняват защо се предлага въвеждане на такива кодекси, при това приемани от съсловните организации (Висшият съдебен съвет само ги утвърждава), и им се придава пряко действие – лицето ще бъде прието на длъжност и дисциплинарно наказвано според тях.

Допълнително въпросът се усложни с Решение на Конституционния съд № 13 от 2002 г. по к. д. № 17 от 2002 г.<sup>21</sup>, с което правомощието на Висшия съдебен съвет да утвърждава правила за професионална етика, приети от съответните съсловни организации на съдебните служители (чл. 27, ал. 1, т. 14) беше обявено за противоконституционно. Искането на Пленума на Върховния касационен съд засягаше и правомощието по т. 13, като се изтъкваше, че на ВСС се възлагат нормативни правомощия, каквито той по Конституция няма, при това утвърдените от него етични кодекси ставали част от обективното право, тъй като чл. 126 и чл. 138 ги правели регулиращи източници на правото. По отношение на кодекса на съдебните служители се изтъкваше и че ВСС няма правомощия по отношения на лица, които не са членове на магистратурата. Конституционният съд уважи само второто искане (по отношения на въпросните кодекси).

С приемането на сега действащия Закон за съдебната власт в първия вариант на закона законодателят се съобрази с решението на Конституционния съд и чл. 30, ал. 1, т. 12 предвиждаше, че ВСС утвърждава правила за професионална етика, приети от съсловните организации на съдиите, прокурорите и следователите (на практика се повтори разпоредбата от отменения ЗСВ). С изменение от 2009 г. обаче<sup>22</sup> разпоредбата гласи, че ВСС одобрява „Етичен кодекс на съдиите, прокурорите и следователите“ и „Етичен кодекс на съдебните служители“. Вносителят (Министерски съвет) отбелязва в законопроекта<sup>23</sup>: „Предвижда се ВСС да приеме Етичен кодекс на съдиите, прокурорите и следователите и Етичен кодекс на съдебните служители. Приемането на такъв единен

<sup>20</sup> Документ 202-01-23 на официалната база данни с проектозаконови на Народното събрание <http://parliament.bg/bg/bills>

<sup>21</sup> Обн ДВ бр. 118 от 2002 г.

<sup>22</sup> ЗИД обн. ДВ бр. 33 от 2009 г.

<sup>23</sup> Документ 902-01-3

Етичен кодекс се налага поради необходимостта от уеднаквяване на изискванията към всички магистрати, произтичащи от правилата за професионална етика, приемани досега от отделните гилдии, както и от създаване на правила за преодоляване конфликт на интереси. Този кодекс ще помогне и при квалифициране и индивидуализиране на дисциплинарното нарушение „уронване престижа на съдебната власт“, което досега е създавало проблеми при налагане на дисциплинарни наказания<sup>24</sup>. Няма пояснения защо се предвижда отново ВСС да приема етични правила за работа на съдебните служители. Следващо интересно изменение във формулировката става през 2011 г.<sup>24</sup> – терминът „Етичен кодекс на съдиите, прокурорите и следователите“ е заменено с „Кодекс за етично поведение на българските магистрати“, като в законопроекта не можем да намерим обяснение за това. Понастоящем не е повдиган пред Конституционния съд въпросът за правомощие на ВСС да одобрява Етичен кодекс на съдебните служители и не се знае дали КС би потвърдил практиката си от 2002 г. Със същото изменение от 2011 г. в ЗСВ се въведе чл. 39б, който постанови, че в органите на съдебната власт се избират комисии по професионална етика и те осъществяват дейността си по прилагането на Кодекса за етично поведение на българските магистрати в съответствие с правилата за организацията и дейността им, приети от Висшия съдебен съвет.

Член 162, т. 3 ЗСВ гласи, че при назначаване едно лице трябва да притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати (аналогично на чл. 126, ал. 2 от предния ЗСВ), а чл. 307, ал. 1, т. 3 предвижда, че нарушаване на Кодекса е дисциплинарно нарушение (аналогично на предишния чл. 168, ал. 1).

Прави впечатление, че по ЗСВ от 1994 г. ВСС утвърждава „правила за професионална етика“, приети от съсловните организации, с което, на първо място, се презумира съществуването на такива в съдебната власт, а на второ място – инициативата за изработване на такива правила се предоставя на въпросните организации. Днес етичните кодекси се „одобряват“ от ВСС, не е уточнено кой ги изработва. ВСС за пръв път приема такива кодекси едва през 2009 г.

В етичния кодекс на съдебните служители ВСС изтъква, че „етичните правила за поведение ангажират моралния дълг на съдебните служители. Всеки отделен

---

<sup>24</sup> ЗИД, обн. ДВ бр. 1 от 2011 г.

служител, осъществявайки своите професионални задължения в услуга на обществото и неговите граждани, допринася за формирането на облика на цялата съдебна система“.

„От съдебните служители *се очаква* да възприемат етичните норми на поведение очертани в този кодекс“, което не говори за акт с пряко приложение, но в същото време чл. 44 гласи, че Етичният кодекс подлежи на задължително спазване от всички съдебни служители и ръководни длъжностни лица в администрациите на ВСС, Инспектората към ВСС и съдебните органи, като всяко нарушение на установените с него правила ще бъде разглеждано като основание за търсене на дисциплинарна отговорност и налагане на дисциплинарни наказания<sup>25</sup>. Допълнително, § 1 постановява, че «нормите на настоящия кодекс са част от правилата за изпълнение на работата на съдебните служители в администрациите на ВСС, Инспектората към ВСС и органите на съдебната власт», следователно те са юридически задължителни и § 2 задължава съдебния служител да спазва тези правила. При първоначално встъпване в длъжност ръководителят е длъжен да запознае лицето с разпоредбите на кодекса.

Разпоредбите на кодекса са като цяло аналогични на тези на другите кодекси. Прави впечатление обаче разпоредбата на чл. 30 - съдебният служител *не трябва да изпълнява заповед*, нареждаща му да извърши явно незаконни действия. Ако счита, че дадена заповед е такава, той трябва да докладва писмено мнението си пред органа, който я е издал, или, ако е необходимо, пред по-висшестояща инстанция. Това е значителна стъпка напред спрямо кодекса за поведение на служителите в държавната администрация.

Интересни са разпоредбите на чл. 9 - съдебният служител не трябва да предприема действия, които надхвърлят неговата професионална компетентност и разпоредби относно взаимоотношенията в съдебната власт: чл. 18 - съдебният служител не трябва да изразява лично мнение по обществени или служебни въпрос по начин по който би могъл да се тълкува като официална позиция на органа на съдебна власт, в който той работи (приложение на принципа на последователност и предвидимост); чл. 21 постановява, че (като проява на етика, но и на служебна дисциплина) съдебният служител е длъжен да пази авторитета на магистратите и да не коментира техните професионални и лични качества.

---

<sup>25</sup> Прави странно впечатление чл. 40, според който съдебният служител не може да бъде санкциониран поради факта, че е докладвал за случай на нарушение на професионалната етика, освен ако подобен акт не се окаже *злонамерен или неоснователен*. Щом злонамереност и неоснователност са дадени алтернативно, то как служителят може злонамерено да докладва за случай на нарушение на професионалната етика, за което да бъде санкциониран?

Кодексът за етично поведение на българските магистрати дава подробни пояснения на основните принципи, от които се ръководи магистратът, и какво поведение произтича от това. Кодексът пояснява, че безпристрастен е този магистрат, който установява истината за фактите единствено на основата на обективен анализ на доказателствата по делото, създава условия за равнопоставеност между страните и техните процесуални представители и избягва поведение, което може да се възприеме като привилегироване, предразположеност, предубеденост или предразсъдък, основан на раса, произход, етническа принадлежност, пол, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. В отделен Раздел II „Правила за етично поведение, произтичащи от основите принципи“ се пояснява практическото приложение на правилата за етично поведение, произтичащи от основните принципи. Магистратът постановява решенията си само когато е убеден, че в рамките на закона те са справедливи за всички участници в производството. Той е особено внимателен при решаването на въпроси, свързани със свободата и репутацията на гражданите. Допълнително се регламентират задълженията и правата на ръководните магистрати. Съгласно чл. 9.1. магистратът не допуска участието си в производства при наличие на конфликт на интереси. При съмнение за подобен конфликт е длъжен да обяви фактите и при необходимост да се оттегли.

Контролът по изпълнението и задължението за изготвяне на предложения за периодичното обновяване се възлага на Постоянната комисия за професионална етика и превенция на корупцията при Висшия съдебен съвет.

Свой етичен кодекс, наречен "Етичен кодекс на адвоката" има адвокатурата<sup>26</sup>. Неговото съществуване е предвидено в чл. 121, ал. 1 от Закона за адвокатурата, според който Висшият адвокатски съвет приема Етичен кодекс на адвоката. Той регламентира подробно професионалното поведение на адвоката.

Нотариалната камара има свой етичен кодекс, неразделна част от общия Устав на Камарата<sup>27</sup>. Също такъв етичен кодекс прие и Камарата на частните съдебни

---

<sup>26</sup> Приет с Решение № 324 от 08.07.2005 г. на Висшия адвокатски съвет, Обн. ДВ. бр.60 от 22 Юли 2005 г.

<sup>27</sup> Етичен кодекс на нотариусите в Република България, неразделна част от Устава на Нотариалната камара, приет от Общото събрание на 29 януари 2000 г., достъпен на [https://www.notary-chamber.org/normativna\\_uredba.html](https://www.notary-chamber.org/normativna_uredba.html)

изпълнители<sup>28</sup>. Тези кодекси, за разлика от Етичния кодекс на адвоката, не са приети по изрична законова делегация. В §2 от последния изрично се уточнява, че „етичните норми са базирани на морални и законови принципи и неспазването им от членовете на Камарата на частните съдебни изпълнители в Република България е основание за носене на дисциплинарна отговорност по глава IV от Закона за частните съдебни изпълнители“.

### **3. Етични кодекси в сферата на съсловните организации.**

Изначално именно съсловните организации (организации, на които държавата поверява самоуправлението на дадена професия и задължава лицата, които я практикуват, да бъдат нейни членове) бяха признати от Конституционния съд като органите, които да създават и прилагат „гъвкавото право“, вместо държавните органи. В Решение на Конституционния съд № 29 от 1998 г. по к. д. № 28 от 1998 г.<sup>29</sup> Конституционният съд се произнесе по възможността държавата да създава със закон съсловни организации и въпроса дали задължителното членство в тях не нарушава чл. 44 от Конституцията (свободата на сдружаване). Съдът се произнесе, че свободата на сдружаване не е накърнена, доколкото съсловната организация изобщо не попада на тази плоскост, тя всъщност е „корпорация на публичното право“. Те разполагат с «известни публичноправни функции за организиране, контрол и дисциплинарна власт» и се създават с нормативен акт, а не чрез доброволно съгласие на членуващите в тях. Като типичен пример за такава организация в България (спорът по конкретното дело засяга Българския лекарски съюз и Българския зъболекарски съюз) Конституционният съд посочва адвокатурата. Според него решаващо съображение в подкрепа на изводите му е чл. 134 от Конституцията, който обявява адвокатурата за самоуправляваща се и предвижда издаване на особен закон за нейната организация и ред на дейност. Общеизвестно е, че в много държави, а и у нас още преди Конституцията от 1991 г. упражняването на адвокатска професия е обусловено от членуване в съответна адвокатска организация, намиращо израз във вписване на лицето, желаещо да упражнява адвокатска професия, в съответна адвокатска организация. Следователно, според съда, вън от съмнение е, че адвокатурата е красноречив пример за корпорация с публичноправни елементи<sup>30</sup>. Съдът намира, че фактът, че други такива корпорации с

<sup>28</sup> Публикуван на [http://bcpea.org/viewpage.php?page\\_id=14](http://bcpea.org/viewpage.php?page_id=14), в оригиналния текст не се уточнява кога е приет.

<sup>29</sup> Обн. ДВ бр. 135 от 1998 г.

<sup>30</sup> Адвокатурата, Нотариалната камара и Камарата на частните съдебни изпълнители също са съсловни организации, но доколкото те са в сферата на правораздаването, бяха споменати в предния раздел.

публичноправни елементи не са предвидени в Конституцията, не ограничава законодателят да създаде такива по целесъобразност; такава корпорация е и Нотариалната камара. По отношение на твърдението, че са противоконституционни чл. 5, т. 3 от Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите, който БЛС и БЗС изготвят кодекси за професионална етика<sup>31</sup>, и свързани с тях разпоредби, според които лекарите и лекарите по дентална медицина носят отговорност за неспазване на правилата, предвидени в кодексите за професионална етика и неспазване на правилата за добра медицинска практика и разпоредби относно административното наказване, извършвано от тези организации, КС намира, че като поверява на самите лекари и стоматолози чрез управлявани от тях корпорации да ръководят двете професии, законът „постига най-целесъобразния способ за контрол върху спазването на Кодекса за професионална етика и на Правилата за добра медицинска практика, както и за надлежно управление на професията; иначе тези функции би следвало да се възложат на държавни служители, които не биха могли да разполагат със същата компетентност и биха стрували не малко средства на държавния бюджет“.

Интересно допълнение към тези изводи на съда е изводът на Комисията за защита на конкуренцията и Върховния административен съд по отношение на възможността Българският лекарски съюз да наруши свободната конкуренция – той има качеството *на сдружение на предприятия* по смисъла на чл. 15 от Закона за защита на конкуренцията и ЗЗК е изцяло приложим към него<sup>32</sup>.

Член 9, т. 2 на Закона за съсловните организации на лекарите и на лекарите по дентална медицина предвижда допълнение към общата разпоредба на чл. 5, т. 3 – според него съборите на БЛС и БЗС приемат, допълват и изменят кодекса за професионална етика на лекарите, съответно кодекса за професионална етика на лекарите по дентална медицина, и го предлага на министъра на здравеопазването за утвърждаване и обнародване в "Държавен вестник". Аналогично, същата разпоредба има в чл. 8, т. 2 от

---

<sup>31</sup> Вносителите не атакуват чл. 5, т. 4, според която се приема друг източник на „гъвкавото право“ – правила за добра медицинска практика. Може би вносителите намират, че утвърждаването им от министъра на здравеопазването прави тези правила с ранг на официални държавни. Интересно е, че в първоначалния вариант на закона Правилата за добра медицинска практика се приемат от съсловните организации съвместно с НЗОК, но още през 2004 г., с § 30, т. 2 от ПЗР на Закона за здравето (обн. ДВ бр. 70 от 2004 г.) тази част от разпоредбата отпада.

<sup>32</sup> Виж Решение № 7351 ОТ 30.05.2013 Г. по адм. д. № 3538/2013 Г., 5 чл. с-в на ВАС.

Закона за съсловната организация на магистър-фармацевтите и в чл. 11, т. 2 на Закона за съсловната организация на медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти. Отклонява се само чл. 10, ал. 1, т. 2 от Закона за съсловната организация на ветеринарните лекари в България- според него Общото събрание само приема Кодекс за добра ветеринарномедицинска практика и професионална етика на ветеринарния лекар, който се публикува на страницата на БВС в интернет и се обнародва в неофициалния раздел на "Държавен вестник" (но не се утвърждава от министър). Всички кодекси за добра професионална етика са задължителни и нарушението им води до дисциплинарна отговорност.

Етичните кодекси в петте съсловни организации в здравеопазването показват сходни черти. Кодексът за професионална етика на лекарите в България<sup>33</sup> излага ценностите на лекарската професия (чл. 2) и задължава лекаря в чл. 4. да познава и спазва своите професионални и съсловни правила и задължения, произтичащи от закона, устава на Българския лекарски съюз и този кодекс. За основен дълг на лекаря чл. 11 постановява това - независимо от своята специалност, квалификация или ангажименти да оказва спешна помощ на всеки болен, чието здраве и живот се намират в непосредствена опасност. Член 13 възлага задължението лекарят дори извън рамките на професионалната си дейност се въздържа от постъпки и действия, които биха уронили честта или достойнството на лекарската професия, а чл. 14 и 15 забраняват рекламиране на лекаря. Кодексът взема отношение по два въпроса с противоречиви възгледи в обществото – съгласно чл. 30 той няма право да прекъсва живота на пациента (чл. 31 го задължава да извърши всичко възможно неизлечимо болните да прекарат остатъка от живота си без болки и страдания, при съхранено достойнство), а според чл. 32 има право по силата на свои убеждения (морални, религиозни и др.) да откаже прекъсване на нормална бременност. Член 51 го задължава да пази тайните, поверени от пациента, дори след смъртта му. Отделен раздел регулира задълженията на лекаря като член на обществото<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Приет от събор на Българския лекарски съюз, утвърден от министъра на здравеопазването със заповед № РД-15-2001 от 14.06.2000 г., обн ДВ бр. 79 от 2000 г.

<sup>34</sup> Странно звучи все пак чл. 61, ал. 2, според която „обществото дължи на лекаря уважение, *добра материална осигуреност* и опазване на достойнството му“. За опазване на достойнството може да се съгласим, но уважение не се дължи *a priori*, а по-скоро се заслужава, при това странно е как етичен кодекс на едно съсловие може да вмени в дълг на обществото да осигурява на съсловието „добра материална осигуреност“.

По кодекса интересно наблюдение направи ВАС<sup>35</sup>: според него Кодексът на професионална етика няма белезите на нормативен акт по смисъла на чл. 1а ЗНА, защото в приемането му не участва компетентен държавен орган, подписването му от министъра на здравеопазването има само удостоверителна функция относно обнародването му в "Държавен вестник", но това не прави министъра, респективно държавен орган, участник в приемането на кодекса. Освен това министърът на здравеопазването няма механизъм за контрол върху решенията, приемани от БЛС, включително и върху актовете на БЛС, които са задължителни за членовете на съсловната организация на лекарите. Въз основа на това е направен извод, че чл. 57 от Кодекса на професионална етика, който е утвърден от министъра на здравеопазването съгласно правомощието му по чл. 9, т. 2 ЗСОЛЛДМ, не е от естеството да освободи БЛС от задължението му да спазва конкурентно-правните норми.

Подобни, но фокусирани повече върху служебните задължения на лицата са е Кодексът за професионална етика на лекарите по дентална медицина<sup>36</sup>, Кодексът за професионална етика на магистър-фармацевта<sup>37</sup> и Кодексът за професионална етика на медицинските сестри, акушерките и асоциираните медицински специалисти<sup>38</sup>.

В Закона за камарите на архитектите и инженерите в инвестиционното проектиране<sup>39</sup> чл. 5, т. 2 предвижда, че Камарата на архитектите и Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране изготвят професионален кодекс на архитектите, ландшафтните архитекти и урбанистите, съответно на инженерите, и упражняват контрол по спазването му. Член 32 постановява, че дисциплинарно нарушение е виновното неизпълнение на задълженията по този закон, устава на съответната камара и професионалния кодекс.

Законът за Камарата на строителите<sup>40</sup> също предвижда в чл. 4, ал. 2, т. 6, че Камарата разработва кодекс на професионалната етика в подотраслите на строителния бранш, не допуска монополизъм, нелоялна конкуренция и неравнопоставеност между

<sup>35</sup> Решение № 13 от 03.01.2013 г. по адм. д. № 7144/2012 г., IV отд. на ВАС

<sup>36</sup> Този кодекс е приет от Конгреса на Българския зъболекарски съюз, но допълнително е утвърден със Заповед № РД-09-224 от 11 април 2006 г. на министъра на здравеопазването.

<sup>37</sup> Приет на конгрес на Българския фармацевтичен съюз, но също допълнително утвърден със Заповед № 09-367 от 11 юни 2010 г. на министъра на здравеопазването. Той съдържа също странна норма за материалната осигуреност, дължима от обществото, в чл. 39, ал. 1.

<sup>38</sup> Приет на конгрес на Българската асоциация на професионалистите по здравни грижи, но утвърден със Заповед № РД-01-102 от 11 май 2015 г. на министъра на здравеопазването

<sup>39</sup> Обн. ДВ бр. 20 от 2003 г.

<sup>40</sup> Обн. ДВ бр. 108 от 2006 г.

своите членове. Тук обаче значението на кодекса е неясно и дисциплинарна отговорност не се предвижда, защото нямаме чист случай на съсловна организация – съгласно чл. 5 членуването в Камарата е доброволно.

#### **4. Заключение**

Обобщено, може да се заключи, че етичните кодекси и кодекси за поведение в нашето право, се намират на интересния и перспективен за изследвания стик на „твърдото“ и „гъвкавото“ право – макар и поверени за издаване на самоуправляващи се професионални общности, съдът намира, че изложените в тях задължения са от важно значение в дисциплинарните производства. Повечето от кодексите се публикуват в Държавен вестник, макар в неофициалния раздел, от което все пак следва необоримата презумпция за тяхното познаване. Останалите следва да се смятат служебно известни на лицата поради самия факт на упражняване на професията им или членството в съсловна организация. Фактът, че обществеността познава кодексите за професионална етика и поведение също така означава, че тя може по-ефективно да контролира лицата в обсега на кодексите чрез мотивирано подаване на сигнали и жалби до органите, оправомощени да провеждат дисциплинарно производство.