



**USAID**  
FROM THE AMERICAN PEOPLE



LEGISLATIVE DRAFTING INSTITUTE

**Предложения за изменение и допълнение на Конституцията  
на Република България в областта на съдебната реформа,  
внесени в XL Народно събрание**

*Сравнителен и правен анализ*

Февруари 2006 г.

**Институт по нормотворчество**

Това изследване съдържа мнението на авторите и не отразява непременно позицията и политиката на Американската агенция за международно развитие.

# **Сравнителен и правен анализ на предложенията за изменение и допълнение на Конституцията на Република България в областта на съдебната реформа, внесени в XL Народно събрание**

## ***Предмет на изследването***

Фондацията “Институт по нормотворчество”<sup>1</sup>, с финансовата подкрепа на Американската агенция за международно развитие и Програма Инициатива за укрепване на съдебната система, за периода от 6 януари до 26 февруари 2006 година, разработи **сравнителен и правен анализ** на предложенията за изменение и допълнение на Конституцията на Република България в областта на съдебната реформа, предложени в мандата на 40-то Народно събрание.

## **I. Предложения за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, внесени в XL Народно събрание в областта на съдебната реформа.**

Законопроектът<sup>2</sup> за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, № 554-01-98, е внесен от 109 народни представители на 22 декември 2005 г.

На основание чл.79, ал.1 от Конституцията на Република България и чл.31 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, с решение, прието на 18 януари 2006 г, е създадена Временна комисия за подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България към 40-то Народно събрание.

---

<sup>1</sup> Фондацията “Институт по нормотворчество” (Legislative Drafting Institute) е българска организация с нестопанска цел, която осъществява дейност в областта на разработването на проекти за нормативни актове, извършва анализи и предварителна оценка на въздействието на проекти за нормативни актове и съответствието им с изискванията на националното законодателство и с правото на Европейския съюз. Фондацията “Институт по нормотворчество” обединява български експерти в областта на нормотворческия процес, които от 2000 година, с финансовата подкрепа на Американската агенция за международно развитие, работят с преподаватели от Международния институт по нормотворчество от Университета Тюлейн, Ню Орлеанс, Луизиана, САЩ.

<sup>2</sup> Приложение № 1.

На 25 януари 2006 г. Народното събрание с решение приема Правила за процедурата относно законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (изм. и доп. с решение от 10 февруари 2006 г.).

В няколко поредни заседания Временната комисия за подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България изслушва всички заинтересовани страни. Предложения и коментари от граждански организации и граждани са постъпили в комисията.

В мотивите на законопроекта и в доклада за първо гласуване на Временната комисия за подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България се посочва, че *“законопроектът има за основна цел да подобри взаимодействието между органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както с оглед на по-добрата защита правата на гражданите, така и на противодействието на престъпността и корупцията. Предложените промени са в отговор на очакванията на българските граждани за осигуряване на прозрачност и отчетност в работата на съдебната власт.”*

В доклада на Временната комисия за първо гласуване е посочено, че предложенията по глава шеста “Съдебна власт” се отнасят до:

- *“Повишаване информираността на обществото относно дейността на съдебната власт. По този начин се създава конституционна основа за по-тясно взаимодействие между трите власти. Трите власти трябва да си взаимодействат помежду си, да се контролират взаимно. Между тях не може да има “китайска стена”. Така се реализира и гражданския контрол върху държавната власт (чл. 84, т. 16). ”*
- *“Прецизиране на конституционните правомощия на прокуратурата по отношение на наказателното разследване, както и на други функции на прокуратурата като “блюстител на законността” (чл. 127, нова т. 1). ”*
- *“Конституционна основа на досъдебната фаза на наказателното производство – следствие и индиректно дознание. Това е пряко свързано с приетия нов Наказателно-процесуален кодекс (чл. 128, изречение второ). ”*
- *“Освобождаването на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор. Един спорен въпрос за процедурата, който трябва да намери конституционно разрешение (чл. 129).*

- *“Установяване на баланс между правомощията на министъра на правосъдието и органите на съдебната власт, в това число Висшия съдебен съвет. Чрез законопроекта се прави опит да се очертаят правомощията на министъра на правосъдието като “трансмисия” между изпълнителната и съдебната власт (чл. 130, ал. 6). ”*

На 3 февруари 2006 г. с 183 гласа “за” законопроектът е приет на първо четене. В срока между първото и второто гласуване са внесени предложения в частта “Съдебна власт ” от народни представители от различни парламентарни групи и предстои обсъждане за второ гласуване.

## **II. Проучване на мнението на правната общност**

През периода от 10 януари до 10 февруари 2006 година Институтът по нормотворчество организира проучване<sup>3</sup> на мнението на представители на правната общност за направените предложения за конституционна промяна. Проучването се осъществи чрез стандартизирани въпросници и интервюта, разработени на основата на предложените конституционни текстове и мотивите на вносителите на законопроекта. Участваха 60 представители на юридическата професия от София, от които по петнадесет съдии, прокурори, следователи и адвокати, избрани по случаен признак. Участието в изследването беше доброволно и анонимно. От извадката от 60 представители бяха върнати обратно 56 анкетни карти с отговори.

През този период бяха проведени и три групови дискусии<sup>4</sup> с адвокати, съдии и следователи от София, като резултатите от тези дискусии са приложени към този доклад, за да бъдат предоставени на Временната комисия за подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България към 40-то Народно събрание.

**Високият процент на участие показва сериозен интерес и желание от страна на представителите на юридическата професия да участват при формирането на политиката в областта на реформата на съдебната система и при обсъждането на внесените предложения за промяна на Конституцията.**

---

<sup>3</sup> Приложение № 2.

<sup>4</sup> Приложение № 3, №4 и №5.

От проведеното проучване се открояват следните изводи:

- Правната общност смята, че абсолютно необходими са тези промени в Конституцията, които ще дадат конституционната рамка на осъществената с НПК реформа в досъдебното производство.
- Ясно изразена е подкрепата и за промените, насочени към по-голяма прозрачност в дейността на съдебната власт и особено силна подкрепа на идеята за конституционна уредба, предвиждаща по-голяма отговорност и контрол върху дейността на главния прокурор.
- Останалите предложения не срещат силна подкрепа, основно поради това, че различните професионални групи не свързват предложените конкретни конституционни текстове с посочените мотиви.
- Групата на следователите се чувства най-силно застрашена от промените, поради това тази група най-силно се противопоставя на промените и подкрепя статуквото.
- Откроява се ясно изразена тенденция в мнението на всички професионални групи - силно настроени против промени, даващи правомощия на министъра на правосъдието, свързани с управлението на бюджета и имуществото на съдебната власт, квалификацията на магистратите и контрола върху движението на делата. В предложените конституционни поправки правната общност вижда силна заплаха за независимостта на съдебната власт.

### **III. Предложенията за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, внесени в XL Народно събрание в контекста на констатациите и препоръките на Европейската комисия**

Този анализ има за цел да съпостави предложенията за изменение и допълнение на Конституцията на Република България с констатациите и препоръките в редовните доклади на *Европейската комисия*<sup>5</sup> за напредъка на България 1998 – 2005 г. и заключенията на 55-ата пленарна сесия на *Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия)*<sup>6</sup> относно реформата на съдебната система в България. В

<sup>5</sup> Разгледани са препоръките в редовните доклади на *Европейската комисия* за напредъка на България за 2002, 2003, 2004 и 2005 г.

<sup>6</sup> Opinion on the constitutional amendments reforming the judicial system in Bulgaria, adopted by the *Venice Commission* at its 56<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 17-18 October 2003)

анализа са посочени само констатациите и препоръките, за чието изпълнение не са достатъчни законодателни промени, а е необходимо изменение и допълнение на Конституцията.

#### **А. Констатации и препоръки в редовните доклади на Европейската комисия (ЕК) и заключенията на 55-ата пленарна сесия на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия)**

Въпросите, свързани със съдебната система, нейното функциониране и структура, както и въпросите, отнасящи се до противодействие на корупцията са разгледани в редовните доклади за напредъка на България в процеса на присъединяването към *Европейския съюз* в частта «Политически критерии» - Съдебна система.

Като “*важна крачка към цялостна реформа в съдебната система*” е отчетено приемането на Национална стратегия за реформа на съдебната система, както и измененията в Конституцията на Република България от 2003 г. относно имунитета и несменяемостта на магистратите и установяването на мандатност при заемането на ръководни постове в съдебната система.

Основно внимание се отделя на:

- **структурата на съдебната власт (съдии, прокурори и следователи) и подобряването на функционирането ѝ;**
- **мерките за повишаване на ефективността и прозрачността на съдебната система;**
- **преразглеждане на обема на функциите на полицията и прокуратурата като участници в досъдебната фаза на наказателното производство;**
- **борбата с корупцията с особен акцент върху корупцията по високите етажи на властта.**

Специално внимание е отделено на **досъдебната фаза на наказателното производство**. Отбелязаният напредък до 2004 година се оценява като “малък”. Подчертава се необходимостта от по-нататъшно укрепване на прокуратурата.

В общата позиция при приключване на преговорите за присъединяване на Република България към Европейския съюз (ЕС) е договорено България да продължи реформата на досъдебната фаза в съответствие с най-добрите практики в държавите-членки на ЕС

и чл. 5 и 6 от Европейската конвенция за правата на човека, както и решенията на Европейския съд по правата на човека, като най-важен приоритет, включително:

- **ограничаване на правомощията на следователите и ясното им разграничаване от тези на дознателите;**
- **създаване на стабилна конституционноправна основа за измененията в Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) и Закона за съдебната власт (ЗСВ);**
- **повишаване на ефективността на разследването и привеждането ѝ в съответствие с практиката на ЕС.**

В препоръките и критиките на експертите от ЕС в докладите от проведените партньорски проверки по Глава 24 - Сътрудничество в областта на правосъдието и вътрешните работи, са включени следните **основни препоръки и критики**, налагащи промени в Конституцията и по-конкретно в глава шеста – Съдебна власт:

- подобряване структурата и функциите на съдебната власт;
- премахване на имунитета на съдиите, прокурорите и следователите;
- ограничаване на имунитета на народните представители, членовете на Конституционния съд и други лица, заемащи висши държавни длъжности до функционален.

В мониторинговия доклад на *Европейската комисия* за България – 2005 г. се казва:

***“За разлика от законодателното развитие структурата на съдебната система не се е променила... Въпреки продължаващия напредък особени усилия все още са необходими, по-специално за подобряване на досъдебната фаза.”***

В приетите на 13-14 юни 2003 г. заключения на 55-ата пленарна сесия на *Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия)* относно реформата на съдебната система в България се обръща внимание на възможните изменения в Глава VI "Съдебна власт" от Конституцията. Като са взети предвид решенията на Конституционния съд на Република България относно възможностите за изменения в Конституцията и съдебната реформа, както и действащото законодателство и приетите стратегии за реформа на съдебната власт, в доклада на делегацията на Венецианската комисия отново се подчертава, че съществен момент от реформата е да се изпълни направеното в хода на преговорите за присъединяване искане на Европейския съюз

следствието да се изключи от съдебната система. Констатира се, че това не може да се осъществи от настоящото Народно събрание след установеното в Решение № 3 от 10. 04. 2003 г. на Конституционния съд по к. д. № 22 от 2002 г., според което промени в структурата на съдебната система са изменение във формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, ал. 3 от Конституцията и могат да се направят само от Велико народно събрание. Към момента могат да бъдат приети само изменения, отнасящи се до имунитета, несменяемостта и мандатността на съдиите.

При срещите на представителите на *Венецианската комисия* с делегацията на *Европейската комисия* в България отново е поставен същият въпрос във връзка със строгите изисквания на *acquis communautaire*. От ЕК се настоява следствието да бъде отделено от съдебната система, тъй като такава структура не съществува никъде в държавите - членки на Европейския съюз. Предлага се да бъде следван чешкият модел, при който в резултат на преговорите за присъединяване голяма част от разследванията са поети от полицията, а по-малка част - от прокуратурата. При отчитане на приетата от Конституционния съд невъзможност обикновено Народно събрание напълно да изключи следователите от съдебната система, в новия НПК значителна част от правомощията по предварителното разследване са прехвърлени към дознателите в системата на изпълнителната власт.

Като резултат от направените срещи и обсъждания през 2003 г. делегацията на Венецианската комисия приема общо становище, че съдебната власт е постигнала незадоволителни резултати в борбата с престъпността, особено по отношение на организираната престъпност и корупцията, включително корупцията в самата съдебна система. Високата степен на имунитет, дадена на магистратите, се счита за една от причините за този проблем. Същевременно при реформата е необходимо да се обезпечи отговорност на съдебната власт без тя да се излага на ненужно вмешателство от страна на изпълнителната и законодателната власт.

Препоръките на делегацията на *Венецианската комисия* са в няколко насоки:

- магистратите (съдии, прокурори и следователи) не трябва да се ползват с общ имунитет. Според общите стандарти те се нуждаят от защита от граждански искиове за действия, извършени добросъвестно в процеса на изпълняване на служебните задължения, но не трябва да се ползват с общ имунитет, който ги



защитава от преследване за извършени от тях престъпления, за които трябва да отговарят пред съд.

- необходимо е засилването на административната подкрепа за съдебната система. Обучението на съдии и бюджетът на съдилищата трябва да остане под контрола на съдебната власт.
- необходимо е деполитизиране на Висшия съдебен съвет (ВСС) и определяне на по-голяма роля в управлението и осъществяването на съдебната власт. Парламентарната квота на съвета трябва да се избира с квалифицирано мнозинство.

Въз основа на посочените констатации и препоръки на *Венецианската комисия* през 2003 г. могат да се определят **три основни области на конституционни промени:**

- **ограничаване на имунитета на народните представители и магистратите;**
- **увеличаване на прозрачността и информираността на обществото по отношение на работата на съдебната власт;**
- **подобряване на функционирането на съдебната система с цел осигуряване на ефективност и бързина при разследването на престъпленията.**

#### **Б. Сравнителноправен преглед на управлението на съдебната власт в страните членки на Европейския съюз и взаимоотношенията ѝ с изпълнителната власт**

Поради множеството дискусии относно предложенията в §7 на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията може да бъде направен кратък сравнителен преглед за взаимоотношенията между изпълнителната и съдебната власт и управлението на съдебната власт в държавите членки на Европейския съюз. С цел да се гарантира независимостта на съдебната власт и нейното ефикасно управление, в тези държави са създадени независими органи, които осъществяват посредническа функция между съдебната власт и политическите отговорни фигури от страна на правителството и парламента.

Управлението на съдебната власт в страните членки на Европейския съюз следва четири основни модела, които условно могат да бъдат определени като немски, южноевропейски, северноевропейски (нордически) и посреднически тип, т.нар. "модел на поделените правомощия".

**1. Немският подход на управление на съдебната власт** представлява според Немската асоциация на съдиите "ярък пример на "силна" изпълнителна власт", при който министърът на правосъдието във всяка от 16-те провинции управлява съдилищата и прокурорите в неговия район. В Германия на федерално ниво не е създаден орган, подобен на Висшия съдебен съвет. Правомощията по подбор, назначаване и повишаване на съдиите, както и общото ръководство и финансиране на съдилищата са предоставени на изпълнителната власт. Немският модел на администриране на съдебната власт е въведен изцяло в Австрия. По подобие на провинциалните немски съдебни съвети към съдилищата в Австрия са създадени т.нар. "сенати по личния състав". Те отговарят за разпределението на делата, периодичното оценяване на съдиите и издигането на номинации за съдийски назначения. Назначаването на съдебните кадри и разпределението на финансовите средства между съдилищата са правомощия на министъра на правосъдието. По подобие на германския модел в Чехия министърът на правосъдието е този, който осъществява функциите по управление, представителство и администриране на съдебната власт. На него са предоставени правомощията по изготвяне на бюджета на съдебната власт, разпределение на средства между съдилищата, определяне броя на съдиите и административния персонал в отделните съдилища, подбор и назначаване на съдиите и налагане на дисциплинарни наказания, назначаването и освобождаването от длъжност на председателите на съдилищата, както и упражняване на контрол върху организацията и дейността на съдилищата.

Широката компетентност на изпълнителната власт в управлението на съдилищата и съдебните кадри при немския модел е повод за множество публични дебати в подкрепа на независимостта на съдебната власт. Професионалните асоциации на съдиите в двете страни настояват за структурни реформи в съдебната власт, които включват:

- изграждане на независим орган на съдебната власт по подобие на съдебните съвети във Франция, Дания и Италия;
- прехвърляне на правомощията по разпределението и разходването на бюджетните средства за съдебната власт от министъра на правосъдието към председателите на съдилищата.

**2. Южноевропейският модел на управление на съдебната власт** е установен във Франция, Белгия, Италия, Испания. Той се характеризира с конституирани "силни"

съдебни съвети, функциониращи като "медиатор" между изпълнителната и съдебната власт. Тези съвети представляват колективни административни органи на съдебната власт, изцяло натоварени с нейната кадрова политика по назначаване, освобождаване, повишаване и налагане на дисциплинарни санкции на съдиите.

Контролът обаче върху съдебната власт в посочените страни не е ограничен само в рамките на тази власт. Съдебните съвети осъществяват постоянен контрол върху всички кадри на системата. От своя страна, съдебните съвети се конституират и отчитат пред законодателната и изпълнителната власт.

**3. Северноевропейският тип управление на съдебната власт** е характерен за скандинавските държави (Швеция, Ирландия, Дания, Холандия). Исторически погледнато, този модел възниква най-късно, но независими наблюдатели от Международната асоциация на съдиите го определят като "максимално рационализиран" и "най-бързо развиващ се", основан на шведската концепция за т.нар. "интегрирано управление на съдебната власт". На президиумите на съдилищата е предоставена пълна административно-финансова компетентност, включваща следните правомощия:

- определяне на критериите за разпределение на делата между съдиите в съответния съд;
- разпределяне на бюджетните средства между отделенията в съда;
- назначаване и освобождаване на административно-техническия персонал на съда.
- Фактически президиумите на съдилищата функционират като "минисъдебни съвети", решаващи всички въпроси във връзка с тяхното управление.

В условията на тази децентрализация в администрирането на съдебната власт компетентността на съдебния съвет се свежда до упражняване на бюджетни правомощия и различни форми на съдействие и улесняване на работата на съдилищата (подобряване на материално-техническата база и предоставяне на заеми на съдилищата; изготвяне и провеждане на обучителни семинари за съдебните кадри). Той няма правомощия към кариерата на съдиите, като в Швеция например назначаването и повишаването на съдебните кадри, както и вземането на дисциплинарни мерки по отношение на тях се извършва от правителството или от друг оправомощен от него орган.

Нордическата идея за интегрирано управление на системата на съдилищата и съдебните кадри, ангажираща едновременно президиумите на съдилищата, съдебните съвети и изпълнителната власт, рационализира класическия принцип за "взаимен контрол и баланс" между трите власти при запазването на гаранциите за независимост на съдебната власт. Това дава основание северноевропейският модел на управление на съдебната власт да се оценява като най-ефективно функциониращ в Европейския съюз.

**4. Посредническият тип на управление на съдебната власт или т.нар. "модел на поделените правомощия"** е установен в Естония, Полша и Словения. Във всяка от тези държави управлението на съдебната власт се осъществява съвместно от независими съдебни съвети и орган, който обикновено е от изпълнителната власт. Съдебните съвети вземат участие в процеса на назначаване, повишаване и налагане на дисциплинарни санкции на съдиите. Разполагат и с консултативни функции при изготвяне бюджета на съдебната власт и на нормативни актове по функционирането на съдебната власт.

#### **IV. Правен анализ на предложенията за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, внесени в XL Народно събрание**

Това изследване има за цел да представи сравнителен и правен анализ на предложенията на парламентарно представените политически партии и отделни депутати за изменение и допълнение на Конституцията на Република България в областта на съдебната реформа.

##### **A. Предложения по § 3 от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България**

**1.1. Според внесения законопроект в чл. 84 от конституцията на Република България се правят следните изменения и допълнения:**

**Създава се нова точка 16 със следното съдържание:**

*“16. Изслушва и приема годишните доклади на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор за дейността на съдилищата, прокурорите и следствието”.*

## **1.2. Постъпили са следните предложения от народни представители между първо и второ гласуване на законопроекта :**

- В чл. 84 новата точка 16 придобива следното съдържание:  
*“Осъществява текущ парламентарен контрол върху дейността на главния прокурор, както и изслушва и приема годишния му доклад за дейността на прокуратурата и на другите органи на разследването”.*
- В чл. 84 новата точка 16 да придобие следната редакция:  
*“изслушва и приема годишния доклад на главния прокурор и органите на досъдебното производство и председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд за дейността на съдилищата”*
- В новата точка 16 на чл. 84  
*След думата “изслушване” се премахва изразът “и приемане”.*  
*Думата “съдилищата” се заменя с “тези съдилища”, а в края на изречението се добавя “както и за тълкувателната дейност по обобщаване на практиката на съдилищата”.*
- В чл. 84 новата т. 16 да добие следната редакция:  
*“16. изслушва и приема годишните доклади на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и следствието.”*
- В чл. 84 в новата точка 16  
*Да отпаднат думите “и приемат”.*

## **2. Анализ на предложенията по § 3 от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България**

Идеята на предлагания текст е да се намери конституционна формула за парламентарен контрол върху председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор.

Основна задача на прокуратурата съобразно чл. 127 от Конституцията е да следи за спазване на законността. Прокуратурата не правораздава, а налага законността, като осъществява правомощията по чл. 127, т. 1 - 4. Затова може да се сподели идеята на законопроекта Народното събрание да изслушва доклад на главния прокурор, включително и за дейността на разследващите органи, които извършват дейността си под неговия процесуален надзор.

Неприемлива е идеята за изслушване и приемане на доклади от председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Идеята за независимостта на правораздаването, осъществявано от съда, е несъвместима с отчитане пред парламента. Допустимо е единствено председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд да предоставят информация за движението на делата в съдилищата, които ръководят (по принцип те не разполагат с информация за движението на делата в по-долните съдилища). А тълкувателната дейност на Върховния касационен съд и Върховния административен съд се осъществява чрез публични тълкувателни актове, които са широко известни.

## **Б. Предложения по § 4 от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България**

### **1.1. Според внесения законопроект в чл. 127 от Конституцията на Република България се правят следните изменения и допълнения:**

**Създава се нова точка 1 със следното съдържание:**

*“1. ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане“.*

*2. Останалите точки се преномерират.”*

### **1.2. Постъпили са следните предложения от народни представители между първо и второ гласуване на законопроекта :**

- В чл. 127 новата точка 1 да придобие следното съдържание:

*“1. участва и ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане”.*

- В чл. 127 се създава нова точка 1:

*“1. разследва сам и ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане”.*

- В чл. 127 се създава нова точка 2 със следното съдържание:

*“2. може да извършва разследване.”*

## **2. Анализ на предложенията по § 4 от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България**

Предлаганата нова точка 1 към чл. 127 от Конституцията може изцяло да бъде подкрепена, доколкото в конституционната норма има празнота относно дейността на прокуратурата в досъдебната процесуална фаза. Заслужава да бъде възприето и предложението за създаване на нова точка 2 в смисъл, че прокурорът “може да разследва”, която да приведе фактическото състояние на законодателството в съответствие с Конституцията.

## **В. Предложения по § 5 от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България**

### **1. 1. Според внесения законопроект в чл. 128 изречение второ се изменя така:**

*“Те осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, посочени в закон”.*

### **1. 2. Постъпили са следните предложения от народни представители между първо и второ гласуване на законопроекта :**

- В чл. 128 след думите “следствени органи” да се добави в скоби “съдиите-следователи”, а в чл. 129, ал. 1 думата “следователите” да се замени със “съдиите-следователи”.
- Чл. 128 придобива следното съдържание:

*“Чл. 128. Предварителното производство по наказателни дела се осъществява от органи, определени със закон.”*

- В чл. 128 се създава изречение второ:

*“Те осъществяват разследването в досъдебното производство в предвидените от закона случаи.”*

## **2. Анализ на предложенията по § 5 от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България**

Предложеното изменение в чл. 128 от Конституцията може изцяло да бъде подкрепено, защото се създава възможност разследването да се извършва както от следствените органи, така и от органите на МВР, или от други органи, които законодателят определи със закон.

Нсъстоятелно е предложението Конституцията да регламентира архаичния и отдавна отпаднал от европейските процесуални системи институт на “съдията-следовател”. Създаването на такъв институт противоречи на други конституционни разрешения и предполага коренно различна регламентация на цялата наказателно-процесуална система. Следва да се отчита и практиката на Европейския Съд по правата на човека, чиито решения доведоха до отпадането на този институт в редица европейски държави.

Освен това предложението противоречи на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.

## **Г. Предложения по § 6 от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.**

### **1. 1. Според внесения законопроект в чл. 129 се правят следните изменения:**

*1. В ал. 2, изречение първо – отпадат думите “и освобождават”.*

*2. Създава се нова ал. 6 със следното съдържание:*

*“(6) Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор в случаите по ал. 3, т. 2 и т. 3 се освобождават от президента по предложение на Висшия съдебен съвет. В случаите по ал. 3, т. 4 и т. 5 те се освобождават по предложение най-малко на една четвърт*



*от народните представители и по решение на Народното събрание, ако повече от две трети от народните представители са гласували за това. Президентът не може да откаже освобождаването при повторно направено предложение.”*

## **1.2. Постъпили са следните предложения от народни представители между първо и второ гласуване на законопроекта :**

- В чл. 129 новата ал. 6 придобива следното съдържание и се създава нова ал. 7:  
*“(6) Главният прокурор в случаите по ал. 3, т. 2, т. 3 и т. 4 се освобождава от президента по предложение на Висшия съдебен съвет. В случаите по т. 5 на ал. 3 се освобождава по предложение най-малко на една четвърт от народните представители и по решение на Народното събрание, ако повече от две трети от народните представители са гласували за това.”*  
  
*“(7) Председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд в случаите по ал. 3, т. 2, т. 3 и т. 4 се освобождава от Президента по предложение на Висшия съдебен съвет. В случаите по т.5 на ал. 3 се освобождават от Конституционния съд по предложение на най-малко една четвърт от народните представители.”*
- В чл. 129, ал. 3 се създава нова т. 6 със следното съдържание:  
*“т. 6 при особено тежки случаи по предходната алинея председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и Главният прокурор могат да бъдат предсрочно освобождавани по предложение на най-малко на една четвърт от народните представители, одобрено от Народното събрание с мнозинство от две трети от народните представи, като решението се вземе от Конституционния съд в съответствие с процедурата с чл. 103, ал. 3 от Конституцията.”*
- Предлаганата алинея 6 на чл. 129 да придобие следната редакция:  
*“(6) Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор в случаите на ал. 3, т. 2 и 3 се освобождават от президента по предложение на Висшия съдебен съвет. В случаите по ал. 3, т. 4 и 5 те се освобождават по предложение на Висшия съдебен съвет или най-малко една четвърт от народните представители и по*

*решение на Народното събрание, ако повече от две трети от народните представители са гласували за това. Президентът не може да откаже освобождаване при повторно направено предложение.”*

- По § 6, касаещ създаването на нова ал. 6:  
*В изречение първо след ал. 3, т. 2 се слага запетайка, като отпада съединителният съюз “и”, а след т. 3 се добавя “и т. 4”. Във второто изречение след ал. 3, т. 4 отпада.  
Добавя се ново изречение трето: “В този случай задължително се изслушват освобождаваните лица”.*
- В чл. 129 новата ал. 6 да добие следното съдържание:  
*“(6) Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор, в случаите по ал. 3, т. 2, 3 и 4 се освобождават от президента по предложение на Висшия съдебен съвет. В случаите по ал. 3, т. 5 те се освобождават по предложение на Висшия съдебен съвет или на най-малко една четвърт от народните представители и по решение на Народното събрание, ако повече от две трети от народните представители са гласували за това. Президентът не може да откаже освобождаването при повторно направено предложение.”*
- В чл. 129, т. 2 в предложението текст думите “две трети” се заменят с думите “три четвърти”.

## **2. Анализ на предложенията по § 6 от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България**

Предлаганият текст цели председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор да могат да бъдат освобождавани в случаите по чл. 129, ал. 3, т. 2 и т. 3 от президента по предложение на Висшия съдебен съвет а в случаите по т. 4 и т. 5 – да се освобождават от президента по предложение на Народното събрание.

И двете хипотези на отстраняване противоречат на чл. 6 § 1 от Европейската Конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ), който изисква при всяко застрашаване или накърняване на права да е осигурено право на защита пред независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона.

Затова заслужава подкрепа едно от направените предложения, което съответства на стандартите по чл. 6 – решението да се взема от Конституционния съд по реда на процедурата по чл. 103 от Конституцията. Предлагащата процедура обаче не следва да изключва правомощието на Висшия съдебен съвет също да прави предложение за предсрочно освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор, в какъвто смисъл също е направено предложение.

#### **Д. Предложения по § 7 от законопроекта от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.**

##### **1. 1. Според внесения законопроект в чл. 130 се създава нова ал. 6 със следното съдържание:**

*“(6) Министърът на правосъдието:*

- 1. изготвя проект за бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във Висшия съдебен съвет;*
- 2. управлява имуществото на съдебната власт;*
- 3. прави предложения пред Висшия съдебен съвет за назначаване, повишаване, понижаване и освобождаване на магистрати;*
- 4. организира квалификацията на магистратите;*
- 5. осъществява контрол върху магистратите за реда на образование, движение и решаване на делата.”*

##### **1.2. Постъпили са следните предложения от народни представители между първо и второ гласуване на законопроекта :**

- В чл. 130 се създава нова ал. 6 със следното съдържание:
  - 1. управлява имуществото на съдебната власт в съответствие с целите и функциите ѝ и с решенията на ВСС.*
  - 2. подпомага чрез администрацията на Министерството изработването на проекта на ВСС за бюджет на съдебната власт.*

3. *осъществява контрол върху магистратите за реда на образуване, движение и решаване в срок на делата.*
  4. *ползва се с правата на член на ВСС, за да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, освобождаване на магистрати, както и за налагане на други, предвидени от закона санкции.*
- Да отпадне новата ал. 6 в чл. 130.
  - Предлаганата нова ал. 6 на чл. 130 да отпадне.
  - В чл. 130 в новата ал. 6 се правят следните изменения:
    - В точка 1:*
      - “1. предлага проект за бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във Висшия съдебен съвет;”*
    - В точка 4:*
      - “4. участва в организирането на квалификацията на магистратите.”*
    - В точка 5:*
      - “5. контролира дейността по образуването, движението и приключването на делата.”*
  - В § 7 се правят следните изменения:
    - а) В точка 2 на чл. 130, ал. 6 се изменя така:*
      - “2. осъществява стопанисването на имуществото на съдебната власт.”*
    - б) т. 4 се изменя така:*
      - “4. организира съвместно с Висшия съдебен съвет квалификацията на магистратите.”*
  - В чл. 130, ал. 6 – да добие следния вид:
    - “(б) Министърът на правосъдието:*
      - 1. управлява имуществото на съдебната власт в съответствие с чл. 106 от Конституцията;*
      - 2. може да прави предложения пред Висшия съдебен съвет за назначаване, повишаване, понижаване и, освобождаване на магистрати;*
      - 3. организира стаж за придобиване на обща юридическа правоспособност;*

*4. осъществява контрол върху магистратите за реда на образуване и движение на делата, по ред определен със закон.*

## **2. Анализ на предложенията по § 7 от законопроекта.**

Предлаганата нова алинея 6 на чл. 130 от Конституцията урежда част от правомощията на министъра на правосъдието. С оглед на степен на правна абстракция нормата поначало няма конституционен характер.

Предвиденият контрол върху решаването на делата вероятно се дължи на недоразумение, тъй като се накърнява независимостта на съдебната власт. Заслужават внимание предложенията, според които министърът осъществява контрол за “решаване в срок на делата” или “приключване на делата”. Изготвянето на проектобюджет на съдебната власт е технически въпрос.

Предвиденото правомощие министърът да прави предложение пред ВСС за назначаване, повишаване, понижаване и освобождаване на магистрати оставя впечатление за монополизиране на тази дейност, което накърнява международните стандарти за независимост на съдебната власт. Съгласно чл. 9 на Универсалната харта на съдията не само назначаването, но и подборът трябва да се осъществява от независим орган със съществено представителство на съдиите. Препоръка на Съвета на Европа R 9412 още по-конкретно изисква този орган задължително да бъде независим от правителството и администрацията. Европейската харта за статута на съдиите от 1998 г. изисква представителството на магистратите в този орган да не бъде по-малко от 50 %.

По отношение на предлаганата точка 2 на алинея 6 следва да се обърне внимание на несъответствието с разпоредбата на чл. 106 от Конституцията (изгълкувана с Решение № 11/14.11.2002 г. по к. д. № 18/2002 г.), съгласно която Министерският съвет организира стопанисването на държавното имущество. Освен всичко в повечето от предложенията се запазва употребата на термина “управлява”. Това създава основателно опасение за противоречие между двата конституционните текстове, което може да генерира проблеми.

Въпросът за квалификацията на магистратите повече от всички останали не е от естество да се регулира в Конституцията. Европейската харта за статута на съдиите (§ 2, т. 3) изрично прокламира, че структурата, отговорна за контрол върху качеството на обучителните програми, трябва да бъде независима от законодателната и изпълнителната власт и че най-малко от половината нейни членове трябва да са съдии. Също Хартата посочва, че независимият орган, който извършва подбора на съдиите трябва да гарантира качеството на обучителните програми и да надзирава организацията, която ги прилага. Още по-категорично е Мнение № 4/2003 г. на Консултативния съвет на европейските съдии – че обучението е особено важно за обективната, безпристрастна и професионална работа на съдиите и ги предпазва от неприемливи влияния при осъществяване на техните функции. Изисква се обучението на съдиите да е подчинено на кадровия орган на съдебната власт.

Липсва и фактическо основание за тази промяна в Конституцията, при положение че Националният институт за правосъдие функционира успешно, като Министерството на правосъдието участва в ръководството му наравно със съдиите.

## **Е. Направени други предложения извън посочените параграфи от Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България:**

### **1. Предложения от народни представители:**

- Предложение по чл. 126, ал. 2:

*“Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи. Заместник-главен прокурор организира и ръководи следствените органи”.*

- Предложение по чл. 132

*В чл. 132 навсякъде думите “прокурорите и следователите” отпадат;*

*В чл. 132 (2) отпада;*

*В чл. 132, ал. 3 и ал. 4 се преномерират съответно в ал. 2 и ал. 3;*

- В чл. 149, ал. 1 след т. 8 да се създаде нова т. 9 със следното съдържание:

*“т. 9 разглежда жалби срещу решенията на Висшия съдебен съвет”.*

- В чл. 149, ал. 1 се създава нова т. 9

*“9. освобождава председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд.”*

## **2. Анализ на направените предложения извън обхвата Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.**

Предложението по чл. 126, ал. 2 в Конституцията в първата си част приповтаря предлагания нова точка 1. Идеята главният прокурор да упражнява методическо ръководство върху следователите поражда съмнение от гледна точка на тяхната обособеност в самостоятелен орган на съдебната власт, който може само процесуално да бъде подчинен на прокурора. Идеята в Конституцията да се запише, че заместник-главен прокурор организира и ръководи следствените органи, е крайно неприемлива, защото по този начин се ликвидира самостоятелността на следствието, което е свързано с промени в характера на държавната власт и управление съгласно решението на Конституционния съд.

Направено е предложение в чл. 132 от Конституцията да отпадне имунитетът на магистратите срещу наказателно преследване за техните служебни действия и за постановените от тях актове. Това накърнява принципа на независимост на съдиите, прокурорите и следователите.

Освен това предложението противоречи на принципите и обхвата на приетия на първо четене законопроект.

Предложението за промяна в чл. 149, ал. 1 за създаване на нова т. 9 е обвързано с предложението конституционният съд да освобождава председателя на ВКС и на ВАС. Същата гаранция срещу неоснователно посегателство следва да съществува и за главния прокурор.