



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



CONSEJO GENERAL  
DEL PODER JUDICIAL

КРАЛСТВО ИСПАНИЯ



**УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА  
ЗА ПРАВНОТО ПОЛОЖЕНИЕ НА МАГИСТРАТИТЕ И  
УКРЕПВАНЕ КАПАЦИТЕТА НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН  
СЪВЕТ**

Проект за побратимяване (туининг) по Програма ФАР  
BG-04-IB-JH-04

**ДОКЛАД ВЪВ ВРЪЗКА С ИЗМЕНЕНИЯТА И  
ДОПЪЛНЕНИЯТА  
В КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
XL НАРОДНО СЪБРАНИЕ, проект 22-12-2005**

31 януари 2006



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

## 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Обявлението за настоящия туининг проект по Програма ФАР (CRIS<sup>1</sup> № BG2004/016-711.08.02; Код туининг: BG/2004/IB/JH/04) упоменава, че негова обща цел е да *"предостави подкрепа на органите на съдебната и изпълнителната власт във връзка с прилагането на Стратегията за реформа на съдебната система; да даде принос в процеса на подготовка на Република България за присъединяване към ЕС чрез въвеждане на европейски стандарти за по-високо качество на правораздаването и обучението на магистрати, както и за ефективно и гладко управление на съдебната система и междуинституционалното сътрудничество.*

Съгласно Договора за туининг, реформата на съдебната система, с оглед осигуряване на независимост, ефективност, прозрачност, гъвкавост и високо качество, във всички случаи се **основава едновременно** на съществуването на адекватна правна уредба и на разработването на подходяща институционална структура и рамка посредством укрепване капацитета на Висшия съдебен съвет в България. Настоящият туининг проект се отнася до посочените два аспекта.

Областите, в които е установена необходимост от усъвършенстване на уредбата на правното положение на магистратите чрез съвместна работа между партньорите, са: общи принципи за съдиите, прокурорите и следователите; механизми за реализиране на дисциплинарната отговорност на магистратите; механизми за техния подбор, назначаване, повишаване и понижаване; както и методи за проверка качеството им на работа.

Дейностите, свързани с институционалното изграждане (укрепване капацитета на ВСС), се отнасят до способността за направляване на поверените на ВСС компетенции, включително бюджета на съдебната власт.

В съответствие с това положение, **договорът за туининг**, подписан между Висшия съдебен съвет в България и Consejo General del Poder Judicial в Испания, **има за цел** да осигури подпомагане за усъвършенстването или изготвянето на подзаконова нормативна уредба в рамките на правомощията на Висшия съдебен съвет с цел подобряване правното положение на магистратите и укрепване капацитета на Висшия съдебен съвет и, **евентуално**, подпомагане и отправяне на препоръки за промени в законовата уредба, в съответствие с европейските стандарти и най-добри практики.

В резултат от проведените през първите месеци от проекта дейности бяха подготвени редица документи, сред които **"Рамков документ"** и **"Заключения от семинара"**, състоял се между 26 – 30 септември.

В тези документи се установява необходимостта от промени в законовата уредба. Те са официално **одобрени** от Висшия съдебен съвет на пленарно заседание от 30 ноември 2005.

**Индексът на подзаконовата нормативна уредба** също бе представен за одобрение на пленарно заседание на ВСС. **Одобрение** е получено от пленарния състав на ВСС на 2

<sup>1</sup> CRIS – Current Research Information System – Информационна система за текущи проучвания, използвана за кодиране на дейностите по Програма ФАР.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

ноември 2005. По-нататък работата протича в съответствие с договорените по проекта дейности.

На 28 ноември 2005 туининг проектът изготви доклад **"Съдебната власт в България и присъединяването към ЕС: Доклад на туининг проекта за стратегическия подход и приоритетните предложения за промени в законодателството"**, където се съдържаха предложения за усъвършенстване на първичната уредба (Конституция и Закон за съдебната власт) по въпросите, свързани с областите по проекта за туининг.

В пленарно заседание на 14 декември 2005 **ВСС реши** да изпрати този доклад на Министъра на правосъдието за целите на работата по новия ЗСВ, както и в Народното събрание - с оглед текущите изменения и допълнения на действащия ЗСВ.

Настоящият доклад се отнася до оповестената информация относно набелязаните изменения и допълнения в Конституцията на РБ (от 22 декември 2005), като допълва предходния от 28 ноември 2005.

**Българската конституция** установява основните принципи на разделение на властите и независимост на съдебната система - в **Член 8**, *"Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна"*, а така също и в **Член 117**, *"Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона."*

Текстът на цитираните разпоредби подчертава, че силната, надеждна и ефикасна съдебна власт е абсолютно **основополагаща** с оглед на **ефективното утвърждаване на върховенството на закона**, както и на **защитата на личните свободи**. За да бъде силна, съдебната власт следва да бъде независима от натиска и желанието на изпълнителната и законодателната власти да поемат нейното управление.

От основно значение е да **се установи** дали предложенията или препоръки за изменение на Конституцията, имащи за цел укрепването на посочените принципи, утвърждаването на върховенството на закона и усъвършенстването на съдебната система, едновременно с това утвърждават независимостта и разделението на властите или пък ги застрашават.

Докладът, подготвен от туининг проекта, предлага някои становища в тази насока, строго ограничаващи се до предметния обхват на дейността по него, като **прави заключението**, че обсъжданите реформи не са в посока утвърждаване принципите на разделение на властите и независимост или пък на консолидиране ролята на Висшия съдебен съвет на установен по силата на Конституцията орган, който отговаря за съдебната система.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

## **2. ЧЛЕН 84 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА И ПРЕДСТАВИТЕЛНИТЕ ФУНКЦИИ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

**Член 84, точка 16 от Конституцията:** текст в проектозакона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България

**Чл. 84. Народното събрание:**

...

*"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."*

В чл. 84 посоченото изменение въвежда задължение за оглавяващите трите основни организации в рамките на съдебната система да изготвят и представят годишен доклад пред Народното събрание.

За да анализираме тази промяна в Конституцията, най-напред трябва да разгледаме дали е изградена подходяща институционална структура, закрепваща правното положение на Висшия съдебен съвет като част от системата за държавно управление, както и принципите на разделение на властите и независимост.

В българската Конституция Висшият съдебен съвет се очертава като орган, който представлява и управлява съдебната власт, като необходим инструмент, гарантиращ независимостта и единството ѝ, самостоятелен и отделен от законодателната и изпълнителната власти, като орган за ефективно управление на съдиите, прокурорите и следователите.

Българската Конституция обаче, макар да упоменава Висшия съдебен съвет, не го определя изрично като орган, натоварен с управлението на съдебната система. В Конституцията не се съдържа същинска концептуална дефиниция за Висшия съдебен съвет. Тя само изброява неговите компетенции:

А) Той избира, повишава, понижава, премества и освобождава съдиите, прокурорите и следователите (чл. 129, ал. 1 и чл. 131);

Б) В нея се урежда съставът на Висшия съдебен съвет;

В) Както и необходимостта от предварително разрешение за повдигане на обвинение или задържане на съдии, прокурори или следователи (чл. 132);

Г) Организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност, се уреждат със закон (чл. 133).

Липсата на определеност, както и подобен списък с компетенции, се възпроизвеждат и в Закона за съдебната власт.

Именно поради това посочената празнота следва да бъде отстранена и на конституционноправно равнище да се постанови, че ВСС е органът, който отговаря за ръководството и управлението на съдебната система, като със закон бъдат уредени конкретните му правомощия.

Множество форуми по разнообразни поводи подчертават, че реформата на съдебната система в България трябва да гарантира независимостта и самоуправлението ѝ, а провеждането на такава реформа от своя страна изисква подходяща институционална структура, която пък е неотменно условие за изграждането на силна съдебна система, подготвена за съвременните предизвикателства в България.

Не бива също да забравяме два от приоритетите в областта на правосъдието, залегнали в споразумението "Партньорство за присъединяване" с България от 2003

- "ясно разделение между правомощията на ВСС и тези на Министъра на правосъдието, осигуряващо зачитане независимостта на съдебната власт";
- "укрепване административния капацитет на ВСС в две основни насоки от дейността му: вземане на стратегически решения и управление на съдебната система".

По този начин разделението на властите се противопоставя на намесата от страна на представител на изпълнителната в ръководната институция на съдебната власт.

Към днешна дата нормите относно взаимодействието между Министъра на правосъдието и съдебната власт не са прецизни, не следват стандартите на ЕС във връзка с основни принципи и евентуално могат да съставляват заплахата за съдебната независимост и за принципите на самоуправление и разделение на властите.

В този смисъл фактът, че председател на заседанията на ВСС е Министърът на правосъдието, не отразява упоменатите принципи и съображения и е възможно да улесни фактическата намеса от страна на представител на изпълнителната власт в компетенциите на Висшия съдебен съвет.

ВСС, разглеждан като орган за управление и представителство на съдебната власт, трябва да бъде утвърден в рамките на държавната институционална структура при спазване на принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията). В редовния си доклад от 2002 Европейската комисия ясно подчертава, че *"Висшият съдебен съвет представлява съдиите, прокурорите и следователите"*, но кой представлява ВСС? Възможно ли е в държавата да съществува колективен конституционноустановен орган без председател, който да го представлява?



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

Предвид тези основания се оказва необходимо Висшият съдебен съвет да има свой председател, който да поеме представителството на този конституционноустановен орган в страната, който да бъде негов ръководител и това да е видно за всички граждани и останалите власти в държавата, а така също, по отношение на обсъжданата разпоредба, да е в състояние да поеме докладването пред Народното събрание от името на цялата съдебна власт и нейния ръководен орган, Висшият съдебен съвет.

Председателят може също да се окаже полезен с оглед избягване на евентуалните рискове от конфликт на интереси, с каквито България ежегодно се сблъсква при изготвянето на бюджета на Висшия съдебен съвет.

Следва също да припомним, че чл. 27 от Закона за съдебната власт определя сред компетенциите на ВСС внасянето на годишен доклад за дейността на всички съдилища, прокуратури и следствени служби, а не само на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Главния прокурор. Взаимоотношенията между различните власти в държавата следва да бъдат развивани на най-високо равнище, от и пред представителите на съответните органи. Годишният доклад, внасян в Народното събрание, следва да се разглежда като инструмент за установяване на взаимоотношения между основните институции в страната и като механизъм за демократична отчетност на Висшия съдебен съвет.

Административният ръководител на всеки съд, прокуратура или следствена служба изготвя съответния годишен доклад и го представя на ВСС без намесата на Върховния касационен съд, Върховния административен съд или Главния прокурор (вж. Закон за съдебната власт, чл. 56, ал. 2, б. "а" относно окръжния съд; чл. 79, ал. 2, б. "а" относно апелативните съдилища; чл. 90, ал. 1, т. 6 относно Върховния касационен съд; чл. 100, ал. 1, т. 6 относно Върховния административен съд; чл. 114, ал. 6 относно Главния прокурор; и чл. 122, ал. 5, т. 10 относно Директора на Националната следствена служба).

Като административен орган с правомощия по управлението на съдебната власт, ВСС е компетентен да получи необходимата информация в изпълнение на задължението си да подготвя годишния доклад по всички теми, свързани с положението, функционирането и дейността на съдилищата, прокуратурите и следствените служби. С подобна информация Върховният касационен съд, Върховният административен съд или Главният прокурор не разполагат.

Освен това също така е необходимо да се подчертае, че съдебна независимост трябва да се гарантира на всеки от представителите на съдебната система, които се подчиняват и отговарят само по закон (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Независимостта и отговорността са неделими.

В този смисъл новите разпоредби за изслушване в Народното събрание на доклад от председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Главния прокурор смесват посочените принципи, тъй като това са съдии и прокурори, те изпълняват в своите съдилища и прокуратури правораздавателни и други професионални задължения, *подчинявайки се и отговаряйки единствено по закон* (чл. 117, ал. 2 от Конституцията), но не представляват ВСС, поради което не могат да бъдат субект на "политически контрол" в Народното събрание.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

Осъществяването на принципа за независимост в съдебната система означава да се зачита правораздавателната дейност на нейните представители. Съгласно европейските стандарти независимостта на съдебната власт преди всичко се свързва с поддържане разделението на властите. Значението на това положение е, че от представители на съдебната система не следва да се иска представянето на отчет за дейността им в съответния орган пред останалите власти.

Ето защо установената празнота, а именно отсъствието на председател на ВСС, изглежда необходимо да се отстрани по подходящ начин. Възможни са няколко алтернативи или формули за спазване на посочените принципи и стандарти при съобразяване с особеностите на всяка култура и положението в съответния исторически момент. С нейното отстраняване въпросът за докладването пред Народното събрание и отчетността на Висшия съдебен съвет ще получи лесен и естествен отговор.

По тези съображения намираме предлаганата промяна в чл. 84, т. 16 от Конституцията за неподходяща и представяме на Вашето внимание очертаните бъдещи тревога положения.

### **3. ЧЛЕН 129 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА: ОСВОБОЖДАВАНЕ НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД, НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД И НА ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Член 129 от Конституцията:</b> текст в проектозакона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <p><b>Първоначална редакция на чл. 129 от Конституцията:</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p><b>1. В ал. 2, изречение първо - отпадат думите "и освобождават".</b></p> <p><b>2. Създава се нова ал. 6 със следното съдържание:</b></p> <p><i>"(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."</i></p> | <p>Чл. 129. (1) Съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет.</p> <p>(2) Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на Висшия съдебен съвет за срок от седем години без право на повторно избиране. Президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение.</p> <p>(3) (Изм. - ДВ, бр. 85 от 2003 г.) С навършване на петгодишен стаж като съдия, прокурор или следовател и след атестиране, с решение на Висшия съдебен съвет, съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми. Те, включително лицата по ал. 2, се освобождават от длъжност само при:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. навършване на 65-годишна възраст;</li> <li>2. подаване на оставка;</li> <li>3. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;</li> <li>4. трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година;</li> </ol> |



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  | <p>5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.</p> <p>(4) (Нова - ДВ, бр. 85 от 2003 г.) Придобитата несменяемост се възстановява при следващо заемане на длъжността съдия, прокурор или следовател в случаите на освобождаване по ал. 3, т. 2 и 4.</p> <p>(5) (Нова - ДВ, бр. 85 от 2003 г., в сила от 1.01.2004 г.) Административните ръководители в органите на съдебната власт, с изключение на тези по ал. 2, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване.</p> |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Предложеното изменение в чл. 129 от Конституцията въвежда различа система за освобождаване на лицата, упоменати в чл. 129, ал. 2 (Председателят на Върховния касационен съд, Председателят на Върховния административен съд и Главният прокурор).

Настоящата уредба във всички случаи предоставя в компетентността на Президента на Република България да назначава и освобождава същите по предложение на ВСС. При повторно направено предложение, то става задължително относно назначаването или освобождаването.

С изменението на Конституцията освобождаването на Председателя на Върховния касационен съд, на Председателя на Върховния административен съд и на Главния прокурор ще следва различен режим. Два отделни органа ще бъдат компетентни за тяхното освобождаване: Президентът на Републиката по предложение на ВСС; и Парламентът. Разграничението е въз основа на причините за освобождаване:

а) Причините могат да се установят обективно: подаване на оставка (чл. 129, ал. 3, т. 2) и влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление. Компетентен за освобождаването е Президентът на Републиката по предложение на ВСС.

б) Причините не могат да се установят обективно, а е необходима оценка и тълкуване: трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година (чл. 129, ал. 3, т. 4) и тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт (чл. 129, ал. 3, т. 5). В тези случаи компетентността за освобождаване е поверена на Народното събрание.

Молим за специално внимание относно вътрешното противоречие в чл. 129 в редакцията му след предлаганото изменение. Изхождайки от идеята за утвърждаване принципите на разделение на властите и независимост на съдебната система, не е възможно да се установят съображения, които да обосновават защо освобождаването се решава от орган, който е различен от назначаващия.

Назначаването се прави от Президента на Републиката по предложение на ВСС като управляващ съдебната власт орган, а освобождаването (особено в най-деликатните случаи) се предлага да бъде решавано от Народното събрание, което ще трябва да тълкува и оценява работата и поведението на Председателя на Върховния касационен съд, на Председателя на Върховния административен съд и на Главния прокурор.





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

Тяното назначаване не е било обвързано с никакви политически критерии или интереси и такива не следва да представляват съображения при освобождаването им, ако се спазват принципите на разделение на властите и независимост.

Промяната създава риск от политическо влияние върху положението на най-изтъкнатите представители на съдебната власт в България и не е в унисон с изискванията съгласно Европейската харта за статута на съдиите. Всички съдии следва да се ползват от подходящи гаранции във връзка с тяхното назначаване, основания за служебна несъвместимост, поведение извън заеманата длъжност, както и във връзка с нейното прекратяване.

Правните гаранции при назначаване или освобождаване на съдия или прокурор не бива в никакъв случай да се ограничават, особено що се отнася до освобождаването от най-важните длъжности в съдебната система в България.

Настоящата уредба относно назначаването разкрива съобразяване с конституционната функция на Висшия съдебен съвет, подчинен на основната роля на Президента на Републиката като държавен глава (той, в съответствие с чл. 92, ал. 1, "олицетворява единството на нацията...").

Текстът на предложеното изменение в Конституцията не почива на тези основания и устройствени решения, а прехвърля на Народното събрание възможността да отстранява най-висшите представители на съдебната власт, като пропуска значимата роля на Президента на Републиката и най-вече предварителното решение на ВСС, органът, отговорен за управлението на съдебната система.

Ако съществуващата уредба на освобождаването се счита за недостатъчно добра в някои отношения, реформата следва да утвърди ролята на ВСС и да му предложи подходяща рамка за разгръщане на правомощията му.

Следва да се отбележи, че трите упоменати лица биха се оказали единствените, които Президентът на Републиката няма да освобождава, макар да ги е назначил (вж. чл. 98, ал. 7 от Конституцията на РБ).

По тези съображения предлагаме на Вашето внимание препоръката да се запази непроменена действащата редакция на чл. 129 от Конституцията.

## **4. НОВА АЛИНЕЯ 6 В ЧЛЕН 130 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА: НОВИТЕ ПРАВОМОЩИЯ НА МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО**

|                                                                                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Член 130, точка 6 от Конституцията:</b> текст в проектозакона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България</p>                                                                                      | <p><b>Първоначална редакция:</b></p>                                                                                                                                                                                                                   |
| <p><b>В чл. 130 се създава нова ал. 6 със следното съдържание:</b></p> <p>“(6) Министърът на правосъдието:</p> <p><i>1. изготвя проект за бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във Висшия съдебен съвет;</i></p> | <p><b>ДЕЙСТВАЩА РЕДАКЦИЯ:</b></p> <p>Член 130.</p> <p>(1) Висшият съдебен съвет се състои от 25 членове. Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор са по право негови членове.</p> |



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>2. <i>управлява имуществото на съдебната власт;</i></p> <p>3. <i>прави предложения пред Висшия съдебен съвет за назначаване, повишаване, понижаване и освобождаване на магистрати;</i></p> <p>4. <i>организира квалификацията на магистратите;</i></p> <p>5. <i>осъществява контрол върху магистратите за реда на образуване, движение и решаване на делата."</i></p> | <p>(2) За членове на Висшия съдебен съвет, които не са негови членове по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж.</p> <p>(3) Единадесет от членовете на Висшия съдебен съвет се избират от Народното събрание и единадесет - от органите на съдебната власт.</p> <p>(4) Мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет е пет години. Те не могат да бъдат преизбрани веднага след изтичане на този срок.</p> <p>(5) Заседанията на Висшия съдебен съвет се председателстват от министъра на правосъдието. Той не участва в гласуването.</p> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Промяната в Конституцията с въвеждането на нова ал. 6 в чл. 130 утежнява съществуващото положение във връзка с нормите за взаимодействие между Министъра на правосъдието и съдебната власт.

Както бе споменато по-горе, тези норми не са прецизни, не следват стандартите на ЕС във връзка с основни принципи и могат да съставляват евентуална заплаха за съдебната независимост, за принципите на самоуправление от Висшия съдебен съвет и разделение на властите.

Разделението на властите се противопоставя на намесата на един от представителите на изпълнителната власт в органа за управление на съдебната. Считаме, че новата ал. 6 в чл. 130 е в противоречие с изтъкнатите водещи принципи, които са основа на правовата държава, както и с приоритетите в областта на правосъдието, очертани в "Партньорство за присъединяване" с България от 2003 г., като в дълбочина тя отслабва ролята и компетенциите на Висшия съдебен съвет, а също и принципа за независимост.

По-рано изтъкнатите основания могат отново да се посочат и тук. Накратко могат да се приведат и следните съображения:

**4.1 Бюджет на съдебната власт:** *"Министърът на правосъдието: 1. изготвя проект за бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във Висшия съдебен съвет".*

Бюджетната независимост на съдебната система се посочва в чл. 117, ал. 3 от българската Конституция като една от характеристиките на независимата държавна власт. Следва да препоръчаме Висшият съдебен съвет да изготвя свой бюджет без участие от страна на изпълнителната власт, като във всички случаи отчита макроикономическата рамка и съдебна политика, възприети от правителството, и винаги се отчита за разходването на своя бюджет.

Необходимостта от независима процедура за изготвянето на адекватен бюджет на съдебната система е основен инструмент в процеса на усъвършенстването,



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

модернизирането и подготвянето ѝ за предизвикателствата на днешния ден. Адекватният бюджет не само отразява наличието на обществена подкрепа за съдебната система, но има и ясна връзка с нейната независимост, ефективност и начин на функциониране. Ако ВСС не може да състави свой бюджет, при осъществяване на компетенциите си и при вземането на своите решения той се оказва в позиция на зависимост.

При изготвянето на бюджет принципът за разделение на властите се противопоставя на включването на представители на изпълнителната власт в този важен аспект от дейността на органа, ръководещ съдебната власт.

Установяването на приоритетите в съдебната система, които попадат в правомощията на ВСС, ще зависи от това чия гледна точка се взема предвид – дали тази на ВСС или на Министъра на правосъдието. Поради това предлаганата промяна в Конституцията няма да способства за *ясно разделение между правомощията на ВСС и тези на Министъра на правосъдието, осигуряващо зачитане на независимостта на съдебната власт* в рамките на отношения, основани на взаимно институционално доверие между установени по конституция органи.

Предвид тези съображения представяме на Вашето внимание препоръката да не се въвежда това ново правомощие на Министъра на правосъдието, а се запазят компетенциите на ВСС в това отношение като основополагащ аспект на принципа за независимост и като изискване съгласно принципа за разделение на властите.

#### **4.2 Назначаване, повишаване, понижаване и освобождаване на магистрати:**

*"Министърът на правосъдието: 3. прави предложения пред Висшия съдебен съвет за назначаване, повишаване, понижаване и освобождаване на магистрати".*

Предлаганата промяна, свързана с назначаването, повишаването, понижаването и освобождаването на магистратите, е в противоречие с ал. 1 от същия чл. 129 от Конституцията, който гласи следното: *"Съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет".*

Новата алинея въвежда на конституционно равнище възможността Министърът на правосъдието да предлага на ВСС решения, засягащи правното положение на представители на съдебната власт. Такава възможност вече е включена в чл. 30, ал. 4 от Закона за съдебната власт (*"Министърът на правосъдието може да прави предложения по ал. 1 и да дава становища по предложенията до Висшия съдебен съвет"*).

Вече изтъкнахме рисковете от вземането на произволни или не основани на обективни критерии решения за назначаване, повишаване или понижаване, както и необходимостта такива важни решения да се вземат без намеса на представител на изпълнителната власт с оглед защита на принципите за независимост, равенство, заслуги и възможности.

Всички решения, свързани с професионалното израстване на съдиите, следва да се основават на обективни критерии (*Препоръка № R(94)12 на Комитета на министрите на*



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

*Съвета на Европа до държавите-членки относно независимостта, ефективността и ролята на съдиите<sup>2</sup>).*

Като част от изпълнителната власт Министерът на правосъдието не следва да има право да оказва въздействие на нито един етап от процеса на вземане на решение. Дори предложенията да не са задължителни за компетентния орган, чието право е да вземе решение, не е нужно подобна компетентност да се закрепва на конституционно равнище и считаме за необходимо да се премахне разпоредбата, след като е закрепена в чл. 30, ал. 4 от ЗСВ, предвид изискването за *ясно разделение между правомощията на ВСС и тези на Министъра на правосъдието, осигуряващо зачитане независимостта на съдебната власт.*

ВСС трябва да запази своята независима позиция при решаване относно назначаването, повишаването, понижаването и освобождаването на магистрати, като се съобразява единствено с Конституцията и закона, без никакво влияние от представител на изпълнителната власт.

Усилията за изграждане на силна и надеждна съдебна власт следва да се насочат към промяна на закона с цел осигуряване на прозрачност, равни възможности, оценяване на заслугите и способностите, безпристрастност, основателност и гарантиране отсъствието на всякакво влияние или намеса от страна на изпълнителната власт в процеса на подбор на съдиите, прокурорите и следователите.

Европейската харта за статута на съдиите ясно упоменава (чл. 1, ал. 3), че *"по отношение на всяко решение, засягащо избирането, подбора, назначаването, професионалното израстване или прекратяването на длъжността на съдия, статутът предвижда участието на орган, който е независим от изпълнителната и законодателната власти".*

Считаме, че предлаганата в това отношение промяна в Конституцията не отразява посочените съображения и изисквания. Ето защо предлагаме на Вашето внимание препоръката да не се създава това ново правомощие на Министъра на правосъдието, а то да се запази в компетенциите на ВСС като основополагащ аспект на принципа за независимост и като изискване на принципа за разделение на властите.

**4.3 Министърът на правосъдието организира квалификацията: "Министърът на правосъдието: ... 4. организира квалификацията на магистратите"**.

Изтъкнатите по-горе мотиви ни навеждат на извода, че е неподходящо да се въвежда организацията на системата за квалификация на магистратите сред компетенциите на Министъра на правосъдието. Тъй като назначаването, повишаването и понижаването са част от правомощията на ВСС, квалификацията с оглед професионалните изисквания към представителите на съдебната власт очевидно следва да остане изключително в задължение на органа за управление на съдебната система.

Ако квалификацията се разглежда при първоначалното оценяване на кандидатите за назначаване като магистрати или като система за текущо обучение или оценяване с оглед повишаване, специализация или друга промяна в правното положение на магистратите,

<sup>2</sup> Recommendation no. R (94) 12 of the Committee of Ministers of the Council of Europe to Member States on the independence, efficiency and role of judges



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

правомощието, което е налице намерение да бъде предоставено на Министъра на правосъдието, ще съставлява нарушение на принципите за независимост и разделение на властите, на вече упоменатите разпоредби от Европейската харта за статута на съдиите и на заключенията съгласно Общата позиция и преговорните документи по Глава 24 (15 октомври 2003), в които се казва, че *"ЕС подчертава значението на осигуряването на ефективна независимост на Висшия съдебен съвет от Министерство на правосъдието, поради което приканва България да поеме необходимия ангажимент за пълно осъществяване разделието на задачите и отговорностите между Висшия съдебен съвет и Министерство на правосъдието съгласно предвиденото в Закона за съдебната власт"*.

Споделяме изтъкнатите от г-н Пенчо Пенев, директор на Националния институт на правосъдието, в негов доклад по този въпрос аргументи.

Съгласно чл. 35ж, ал. 2 от Закона за съдебната власт Националният институт на правосъдието е органът, който е компетентен да провежда обучение и за трите части на съдебната власт. НИП се ръководи от ВСС, а организирането на квалификацията на магистратите от Министъра на правосъдието ще се отклони от изискванията на принципа за разделение на властите и ролята на Висшия съдебен съвет.

Съгласно стандартите на ЕС, след като обучението стане част от заеманата длъжност и условие за назначаване, то следва да се провежда от орган *"независим от изпълнителната и законодателната власти"* (Харта за статута на съдиите, цитирана по-горе).

Считаме, че предлаганата в това отношение промяна в Конституцията не отразява посочените съображения и изисквания. Ето защо предлагаме на Вашето внимание препоръката да не се създава това ново правомощие на Министъра на правосъдието, а то да се запази в компетенциите на ВСС като основополагащ аспект на принципа за независимост и като изискване на принципа за разделение на властите.

**4.4 Контрол върху работата на магистратите по дела:** *"Министърът на правосъдието:... 5. осъществява контрол върху магистратите за реда на образуване, движение и решаване на делата"*.

Отново трябва да припомним разпоредбата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията на РБ: *"При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона; както и тази на чл. 8: "Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна; а също и необходимостта от осигуряване на ефективна независимост на Висшия съдебен съвет от Министъра на правосъдието, както и разделянето на задачите и отговорностите помежду им."*

Независимостта на съдебната власт означава свобода от останалите власти и отсъствието на зависимост или намеса. Тя следва да се защитава *ad intra* и *ad extra*, за да се гарантира безпристрастност и зачитане на принципа за разделение на властите.

Възможно ли е при това положение да се обсъжда "контрола" на независимостта от страна на Министъра на правосъдието или пък правилният подход е да се обмислят възможностите за "отговорност или отчетност" на онези, които трябва да бъдат независими?



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ



КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

Балансът на принципите за независимост и безпристрастност е именно принципът за отговорността на магистратите. Подходящата уредба на отговорността на магистратите гарантира върховенството на закона и създава основите на всяка действителна и жизнена демократична система. Законът следва да утвърждава както принципа за независимост на съдебната власт, така и този за отговорност.

Някои коментари и аргументи в това отношение могат да се открият в заключенията на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) на Съвета на Европа, която през 2003 подготвя препоръки за промени в Конституцията на Република България във връзка с отговорността на магистратите.

"Контролът" за точното изпълнение на независимата по необходимост дейност на съдилищата, прокуратурата и следствието изисква задължителното участие на орган, който не е част от изпълнителната и законодателната власти, следва да се основава на обективни и професионални критерии и да има пряка връзка с отговорността на представителите на съдебната власт.

Няма обяснение относно вида "контрол", за който се отнася предлаганото допълнение в чл. 130, ал. 6, т. 5. Наличието на система за дисциплинарна отговорност, както и на норми в това отношение, със сигурност ще гарантира ефективността на съдебната власт и доверието в нея. Висшият съдебен съвет е органът, който поема основната роля в това отношение. Ако съществуващата уредба по този въпрос се счита за недостатъчно добра, реформата следва да утвърди ролята на ВСС и да му предложи подходяща рамка за разгръщане на правомощията му

Постигнатото утвърждаване на ефективността и надеждността в организацията на съдебната власт не следва да пренебрегне всички вече вложени в независимостта и принципа за разделение на властите усилия, поради което "контролът" над независимите и професионални задължения на магистратите следва да остане у Висшия съдебен съвет.

По същите съображения, че както при назначаването, повишаването, понижаването или освобождаването на магистрати не следва да има намеса на изпълнителната или законодателната власт в дейността на независим орган на съдебната (Висшият съдебен съвет), развитието на професионалните (и по необходимост независими) функции на магистратите следва да бъде свободно от всякакво влияние или намеса, които биха могли да компрометират принципите, на които се основава изпълнението на правораздавателни задължения.

Считаме, че предлаганата в това отношение промяна в Конституцията не отразява посочените съображения и изисквания. Ето защо предлагаме на Вашето внимание препоръката да не се създава това ново правомощие на Министъра на правосъдието, а то да се запази в компетенциите на ВСС като основополагащ аспект на принципа за независимост и като изискване на принципа за разделение на властите.