



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



CONSEJO GENERAL  
DEL PODER JUDICIAL

КРАЛСТВО ИСПАНИЯ



**УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ СТАТУТА НА МАГИСТРАТИТЕ И  
УКРЕПВАНЕ НА АДМИНИСТРАТИВНИЯ КАПАЦИТЕТ  
НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

**ТУИНИНГ ПРОЕКТ ПО ПРОГРАМА "PHARE"  
BG-04-IB-JH-04**

**ДОКЛАД ЗА ПРОЕКТА ЗА ЧЕТВЪРТО ИЗМЕНЕНИЕ И  
ДОПЪЛНЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

- Проект 25.09.2006 г.

20 октомври 2006 г.



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

## СЪДЪРЖАНИЕ:

1.- ВЪВЕДЕНИЕ.....	3
2.- РОЛЯТА НА ВСС СЪГЛАСНО ПРЕДЛОЖЕНИЯТА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ .....	8
2.1 ОБЩА ОЦЕНКА .....	8
2.2.- ЧЛЕН 84 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА: ВИСШИЯТ СЪДЕБЕН СЪВЕТ, ИНСТИТУЦИЯ БЕЗ ПРЕДСЕДАТЕЛ.....	9
2.3 НОВИТЕ АЛИНЕИ 6, 7 И 8 В ЧЛ.130, ЧЛ.130а И НОВИЯТ ЧЛ.132а .....	12
а) Няма широко конституционно определение на ВСС, а само система ограничени правомощия и компетенции предвидени в <i>numerus clausus</i> . .....	12
б) ВСС като институция е лишен от инициатива; правомощията на министъра на правосъдието по чл.130а.....	14
в) В Конституцията ВСС не е уреден като постоянен орган. ....	17
г) Нова ал.8 в чл.130: прекратяване на мандата на членове на ВСС.....	17
д) Новият Инспекторат – чл.132а; отслабване на ВСС и пренебрегване на Плана за действие за 2006 г. и препоръките на Европейската комисия за създаване на отдел за оценка и надзор към ВСС. .....	17
3.- СТАТУТ НА МАГИСТРАТИТЕ: НЕЗАВИСИМОСТ И ОТЧЕТНОСТ (ЧЛ.132).....	21



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ

КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

## 1.- ВЪВЕДЕНИЕ

1. Екипът от експерти на Туининг проекта **изготви няколко доклада** за процеса на реформа на основните законодателни актове в областите, които попадат в обхвата на настоящия проект, като по този начин предложи **цялостен и последователен пакет от препоръки** с цел изпълнение на задачите и целите, заложи в договора за съвместна работа (Туининг), а именно усъвършенстване на статута на магистратите и укрепване на Висшия съдебен съвет.

Специално по отношение на **третото изменение и допълнение на Конституцията** изготвихме доклад от 31 януари 2006 г., а за **последното изменение на Закона за съдебната власт** имаме два доклада от 28 ноември 2005 г. и м. април 2006 г.<sup>1</sup>

На 28 септември 2006 г. представихме конкретен **доклад за проекта за нов Закон за съдебната власт**.

2. Освен тях бяха подготвени и няколко **препоръки** в различни области, попадащи в обхвата на дейност на Проекта, които са резюмирани по-долу:

- Общи принципи и механизми за осъществяване на дисциплинарната отговорност на магистратите.
  - Окончателните предложения и препоръки от експертите бяха представени официално на ВСС на 31 март 2006 г. Те включват подробни препоръки за усъвършенстване на правния статут на магистратите в новите законодателни разпоредби по отношение на:
    - 1. **независимостта** на съдиите, прокурорите и следователите;
    - 2. **правата и задълженията** на съдиите, прокурорите и следователите;
    - 3. **дисциплинарната отговорност** на съдиите, прокурорите и следователите;
    - 4. **административното положение на магистратите**.
- Критерии и механизми за **подбор, назначаване, повишаване и понижаване** на магистрати.
  - Окончателните предложения и препоръки на експертите бяха официално представени на ВСС на 21 юни 2006 г.
- Критерии и механизми за оценка и атестиране на работата на магистратите.
  - Окончателните предложения и препоръки на експертите бяха официално представени на ВСС на 14 март 2006 г.

<sup>1</sup> Подробна информация за дейността, резултатите и всички препоръки, направени от Туининг проекта, както и редовните оценки са поместени на електронен адрес <http://www.vss.justice.bg/bg/enter.html>, препратката към Туининг проекта или директно на <http://212.122.184.99/spain/spain.htm>.



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

- Укрепване на капацитета на Висшия съдебен съвет.
- Окончателните предложения и препоръки на експертите бяха официално представени на ВСС на 5 юни 2006 г., като има два аспекта във връзка с *Правилника за работата и дейността на ВСС и неговата администрация*:
    - На първо място се правят препоръки за въвеждане на разпоредби за сформирание на **отдел “Оценка и надзор” във ВСС**;
    - На второ място се правят препоръки относно чл.77, ал.5 от Правилника.

**3. Горепосочените препоръки се основават на нуждите, определени в Споразумението за партньорство с България от 2003 г. във връзка с приемането на страната в ЕС и следните основни принципи:**

- ясно разделение на властите (министър-Министерство на правосъдието и Висш съдебен съвет),
- принцип за независимост на ВСС (включително бюджетна независимост),
- укрепване на ВСС,
- принцип за независимост на съдиите, прокурорите и следователите (независимост вътре в съдебната власт и независимост от външни структури – ограничаване ролята на административните ръководители),
- пълна отчетност на магистратите като пряка последица от тяхната независимост,
- усъвършенстване на статута на магистратите.

**4. За да направим кратък анализ на някои аспекти на проекта за четвърто изменение и допълнение на Конституцията на Република България, е необходимо да вземем предвид следните важни моменти:**

**а) В Мониторинговия доклад (16 май 2006 г.) относно степента на готовност за членство в Европейския съюз има някои заключения<sup>2</sup>:**

- **Новоприетите изменения на Конституцията позволяват на министъра на правосъдието да участва в изготвянето на бюджета, обучението на магистратите, повишаването и освобождаването от длъжност и други решения, касаещи човешките ресурси, управлението на съдебната инфраструктура и съдебната обработка на делата. Докато Висшият съдебен съвет (ВСС) продължава да има дума по всички тези важни въпроси, неговата роля е отслабена, поради факта че той не е постоянен орган. Неговите членове са магистрати на пълно работно време, често ръководители на съдилища, прокуратури или следствени служби, което включва значителен брой задължения.**

<sup>2</sup> Подчертаването с черен шрифт е от авторите на доклада.



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

- *С оглед на факта че Висшият съдебен съвет има само 65 служители, за него ще остане значително предизвикателство да действа на практика като противовес на министъра на правосъдието и да допринесе съществено към формулирането на политиката на по-нататъшната реформа на съдебната система.*
- *В този контекст, измененията на Конституцията оставят някои двусмислия относно гаранциите за независимостта на съдебната власт. Всяко двусмислие трябва да бъде премахнато.*
- *Единен механизъм с добре определени критерии за оценка на качеството на работа на магистратите все още не е налице. Във Висшия съдебен съвет няма специализиран отдел за тази задача. Корупцията в съдебната власт остава сериозно предизвикателство.*
- *Като цяло е постигнат ограничен напредък, както относно качеството и отчетността на правосъдието, така и що се отнася до институционалните отношения между изпълнителната и съдебната система.*
- *България е необходимо да завърши реформата в съдебната система, да осигури реални резултати и да предприеме допълнителни стъпки за гарантиране на нейната независимост.*

**б) План за действие – м. юни 2006 г.: Мерки за изпълнението на основните препоръки на Европейската комисия, идентифицирани в нейния Цялостен мониторингов доклад от 16 май 2006 г. – посочени са следните области:**

- *Премахване на двусмислията що се отнася до пълното зачитане на независимостта на съдебната власт.*
- *Изготвяне на нов Закон за съдебната власт (ЗСВ) в тясно сътрудничество с НС и експертите от Проекта за побратимяване (twinning) с Испания, в това число редовно консултиране на проекта на ЗСВ с ЕК.*
- *Проектът на ЗСВ следва да включва критерии за оценка на качеството на работата на магистратите и евентуално да предвижда създаването на нови комисии към ВСС в тази връзка.*
- *Проектозаконът следва да преразгледа принципа на всеобщото конкурсно начало и да го ограничи до постъпването в системата.*
- *По отношение за повишенията и др. следва да се изгради карьерна пътека, базирана на реални заслуги, оттук и важността на едни обективни и хармонизирани критерии за оценяване (атестиране) и звено в рамките на ВСС, което да наблюдава прилагането.*
- *В новия ЗСВ да се предвиди създаването (във ВСС) на ново звено за оценяване и надзор.*
- *Успоредно с това в ЗСВ да се предвидят правни разпоредби за ограничаване ролята на административните ръководители:*



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

*компетентност за оценяване, подбор, назначаване, повишаване или понижаване следва да се предоставят изключително на ВСС. Ролята на административните ръководители следва да бъде ограничена само до определяне на броя на свободните места в съответните съдилища или офиси без изтъкната роля в кариерното развитие. Провеждане на консултации с Испанския туининг проект във ВСС<sup>3</sup>.*

**в) В последния Мониторингов доклад (26 септември 2006 г.) относно степента на готовност за членство в Европейския съюз ясно се посочва че: “... в резултат на осъществения напредък България и Румъния ще могат да поемат правата и задълженията на членството в ЕС на 1 януари 2007 г. ...”**

*В същото време в доклада се казва, че: “... Комисията вижда и редица области, в които има опасения, както и области, в които Комисията ще предприеме съответните мерки, за да гарантира адекватното функциониране на ЕС, освен ако страните не предприемат незабавно мерки за решаване на проблемите. Насърчаваме силно и двете страни добре да използват месеците до приемането в ЕС, за да се справят с нерешените въпроси ...”*

Що се отнася до правосъдието, в последния Мониторингов доклад се казва следното:

- *Трябва да се приемат необходимите **изменения на Конституцията**, за да се премахнат двусмислията по отношение на независимостта на съдебната власт и отчетността на съдебната система.*
- ***Съставът и функционирането на Висшия съдебен съвет са все още повод за опасения.***
- *Членовете на Висшия съдебен съвет продължават да изпълняват и другите си професионални задължения (най-често като председатели на съдилища и ръководители на прокуратури) и затова не могат да работят постоянно.*
- *Решенията за дисциплинарни мерки на Висшия съдебен съвет често се взимат бавно.*
- *Няма правни разпоредби за временно преустановяване на служебните задължения от страна на магистрати, по отношение на които тече вътрешно дисциплинарно разследване.*

<sup>3</sup> По отношение на “тясното сътрудничество” и “консултацията” с Проекта, предвидени в Плана за действие, можем да прочетем следното в последния тримесечен доклад, одобрен от Комисията, ръководеща Проекта на 14 септември 2006 г.:

*“До този момент обаче в Проекта не е постъпила никаква информация за изпълнението на Плана за действие, поради което, за наше съжаление, не можем да не докладваме за липсата на всякакво сътрудничество между този Проект във ВСС и Министерството на правосъдието; няма дори обикновено общуване. Тази ситуация не позволява на Туининг проекта да прецени в каква степен е изпълнен Планът за действие в аспектите си, свързани с Проекта.”*





**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

- *Ако се установи, че магистрат, който е член на Висшия съдебен съвет, е извършил дисциплинарно нарушение, той не може да бъде освободен от Съвета.*
- *Така остават опасения за способността на **Висшия съдебен съвет да бъде надежден и ръководен орган**, който насърчава високи етични стандарти в съдебната власт в България.*
- *След приемането на наредбата за **конкурсите и атестирането** на магистратите трябва да се положат усилия да се гарантира, че тя се прилага строго.*
- ***Комисиите за борба с корупцията** на Висшия съдебен съвет и прокуратурата трябва да бъдат укрепени и защитени от неправомерно влияние.*
- *Да се гарантира **по-прозрачен и ефективен** процес на правораздаване чрез приемането и прилагането на нов Закон за съдебната власт и нов Граждански процесуален кодекс. Да се отчете ефектът от тези нови законодателни актове, както и на Наказателния процесуален и Административния процесуален кодекс и по-специално върху досъдебното производство.*
- *Да се продължи реформата на съдебната власт, за да се подобри **професионализма, отчетността и ефективността**. Да се направи оценка на реформата и резултатите да се публикуват ежегодно.*

**5. Конституцията на Република България** прогласява основните принципи за разделението на властите и независимостта на съдебната власт в **член 8: Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна**; и в **член 117: Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите се подчиняват само на закона.**

Тази формулировка показва, че за върховенството на закона и за защитата на личните свободи е абсолютно задължително да има силна, надеждна и ефективна съдебна власт. За да бъде силна, съдебната власт трябва да е независима от натиск и управление от страна на изпълнителната и законодателната власт.

**6.** Важно е да се **установи** дали новото изменение на Конституцията, чиято цел е да укрепи посочените принципи и върховенството на закона и да подобри работата на съдебната система, е в съзвучие с независимостта и разделението на властите или ги застрашава. Важно е да се определи дали новото изменение действително ще изясни областите, в които има опасения и които са посочени в последните мониторингови доклади.

**7. В Доклада** на Туининг проекта има разсъждения по горепосочените въпроси, като те са строго ограничени до обхвата на дейност на Проекта. Не правим цялостен анализ на всички въпроси. Обръщаме внимание само на някои проблеми, свързани с работата ни, и предлагаме някои идеи в съответствие с разбирането, че в областите, в които няма *“стандарти”*, **следва да се оповаваме на добрите практики**. Разделението на властите и независимостта **не са абсолютни принципи навсякъде**



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

по света. Те са само принципи с различни степени (приложени елементи) и по-силно или по-слабо изразено съдържание.

Целта следва да бъде в контекста на т.нар. “*взаимен контрол на властите една върху друга*” ясно да се оформят и предложат на обществеността най-солидните принципи на съдебната власт и възможно най-високото ниво на ефективност, отчетност и професионализъм, за да се укрепи върховенството на закона и жизненоважната роля на съдебната власт за неговото ефективно осъществяване.

Независимостта на съдебната власт не е привилегия на съдебната власт или ръководния ѝ орган, за да се използва в неин интерес. Тя е в интерес на върховенството на закона и на тези, които търсят и очакват правосъдие.

## **2.- РОЛЯТА НА ВСС СЪГЛАСНО ПРЕДЛОЖЕНИЯТА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

### **2.1 ОБЩА ОЦЕНКА**

Предвид ясните послания, отправени и подчертани в последните мониторингови доклади, и задълженията, поети в *Споразумението за партньорство с България от 2003 г. във връзка с приемането на страната в ЕС<sup>4</sup>*, е доста изненадващо, че повече от три години след сключването на това международно и правнообвързващо споразумение и само няколко месеца след приемането на третите изменения и допълнения на Конституцията, целящи *подобряване на съгласуването и сътрудничеството между държавните органи и предвиждане на принципа на разделение на властите (чл.8 от Конституцията) и съобразяване с независимостта на съдебната власт (чл.117 от Конституцията)*, отново се изправяме пред усилия за намиране на нови конституционни решения и по-специално във връзка с главата за правосъдието.

Както се посочва в Мотивите към законопроекта за четвърто изменение и допълнение на Конституцията: “*В стремежа да се отговори на обществените очаквания и на очакванията на партньорите ни от ЕС бе неизбежно да се потърсят корекции и на конституционно равнище на уредбата на съдебната власт, запазващи силна институционална независимост и съществени гаранции за персонална независимост чрез съдържанието на статута на магистратите*”.

След като анализираме някои аспекти на измененията и допълненията, предлагани в този решителен момент, ще се опитаме да покажем, че законопроектът не отразява в положителна насока целите и очакванията, посочени в последните

<sup>4</sup> а) поставяне на ясно разграничение между правомощията на ВСС и на Министерството на правосъдието;  
б) да се гарантира зачитане на независимостта на съдебната власт;  
в) укрепване на административния капацитет на ВСС, като работата му се подобри в две насоки: взимане на стратегически решения и управление на съдебната власт.





**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

мониторингови доклади, тъй като конституционно определената роля на ВСС остава неясна, неговото положение като *“ръководен орган”* се развива допълнително, не се въвежда почти нищо ново, празнините не са запълнени, нито пък двусмислията са абсолютно премахнати и всичко това показва сякаш някакво недоверие във ВСС като ръководен орган на съдебната власт.

**2. 2.- ЧЛЕН 84 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА: ВИСШИЯТ СЪДЕБЕН СЪВЕТ, ИНСТИТУЦИЯ БЕЗ ПРЕДСЕДАТЕЛ**

<p><b>Чл.84, т.16 от Конституцията (след третото изменение)</b></p>	<p><b><i>Законопроект за четвърто изменение: промяна във формулировката на т.16</i></b></p>
<p>Чл.84. Народното събрание ...:</p> <p>“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 разследващите органи.”</p>	<p><i>„16. изслушва и приема годишни доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи.“</i></p>

<p><b><i>Законопроект за четвърто изменение: В чл.84 се добавя нова т.17 със следното съдържание:</i></b></p>
<p><i>"17. изслушва и приема годишните доклади за дейността на държавните органи, съставът на които изцяло или частично се избира от Народното събрание по ред, определен в закон."</i></p>

В доклада си за третото изменение на Конституцията изразихме опасението си за нововъведеното задължение на ръководителите на трите органа на съдебната власт да представят годишни доклади на Народното събрание.

Законопроектът за четвърто изменение отчасти следва нашата препоръка, тъй като предвижда ВСС да има функцията да представя годишния доклад на Народното събрание. В този дух са и мотивите към законопроекта, където се казва, че: *“По този начин се открояват мястото и ролята на Съвета като орган, който представлява съдебната власт пред законодателната, и в същото време се ангажира и отговорността на Висшия съдебен съвет”*. И все пак остава неизяснена празнина: кой представлява ВСС?

В доклада си след партньорската проверка от 20-24 март 2006 г. г-н Кийл Бьорнберг отбелязва, че: *“независимата съдебна власт е основата на едно демократично общество, в което съществува върховенство на закона. Тази независимост изисква свобода от намеса както от изпълнителната, така и от*



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

законодателната власт при изпълнението на функциите на съдебната власт. Изисква определени институции, които да гарантират, че съдиите взимат решения съгласно закона, а не по свое желание или желанието на други, включително държавните власти. Съдебната власт, която остава под влиянието на политическата власт, губи обективността си, реномето си и способността си ефективно да защитава човешките права и основните свободи”.

ВСС, който е представителната и ръководна институция на съдебната власт, трябва да се укрепи в рамките на институционализираната държавна структура в съответствие с принципа за разделение на властите (чл.8 от Конституцията).

В Редовния си доклад от 2002 г. Европейската комисия поставя ясен акцент, че “Висшият съдебен съвет представлява съдиите, прокурорите и следователите”, но кой представлява самия ВСС? Възможно ли е да съществува колективен орган, предвиден в Конституцията, без председател, който да го представлява в държавата? Защо на този въпрос отново не се дава отговор?

Както сме отбелязвали и в предишни доклади, явно е, че е крайно необходимо ВСС да има свой председател, който може да поеме функцията по представителство на институцията, предвидена в Конституцията. Председателят следва да действа от името на цялата съдебна власт, да бъде видимият ръководител на институцията пред всички граждани и държавни власти и, както вече бе посочено, да поеме ролята за представяне на доклад пред Народното събрание от името на цялата съдебна власт и нейния ръководен орган, Висшия съдебен съвет.

Връзките между държавните власти трябва да се осъществяват на най-високо равнище от и пред представители на участващите институции. Годишният доклад, който се представя на Народното събрание, трябва да се разглежда като инструмент в тези връзки („взаимен контрол на властите една върху друга”) между основните институции на Република България, както и като механизъм за демократична отчетност на Висшия съдебен съвет и съдебната власт като цяло<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Има няколко възможни формули за избор на председател на ВСС. В доклада ни от 28 ноември 2005 г., за да се гарантира участието на Народното събрание като най-висша демократична институция, предложихме следните формулировки да се включат в Конституцията:

*Висшият съдебен съвет е управляващият орган на съдебната власт, който гарантира нейната независимост. Правомощията и статутът му се определят със закон.*

*Заседанията на Висшия съдебен съвет се председателстват от председателя на Съвета, който ги организира.*

*Председателят на ВСС се назначава от Народното събрание при избор от трима кандидати, предложени от 3/5 от членовете на ВСС на първото заседание на ВСС. Първото заседание на Съвета се председателства от най-старшия член на Съвета. Заместник-председателят на ВСС се избира на заседание на Съвета с мнозинство от три-пети от членовете.*

*Председателят на ВСС представлява Висшия съдебен съвет и съдебната власт и свиква и председателства заседанията на Съвета. При гласуване той има решаващ глас.*



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

Председателят може да изпълнява и важна роля за избягване на потенциални рискове от конфликт на интереси, като този, пред който България се изправя всяка година, когато се разработва бюджетът на Висшия съдебен съвет<sup>6</sup>.

Като имаме предвид горепосочените аргументи, не смятаме, че изменението на чл.84, т.16 от Конституцията е адекватно, тъй като не запълва празнината, свързана с липсата на председател на ВСС, който да е независим от другите две държавни власти. По наше мнение, двусмислието и неяснотата като цяло по отношение на ВСС все още съществуват.

Освен това смятаме, че предложената нова ал.7 в чл.130 е ненужно повторение на чл.84, т.16 и новата ал.6, т.4 в чл.130.

И на последно място, много е важно да се отбележи, че конституционната реформа ограничава и допълнително отслабва ролята на ВСС в това отношение. Конституционният законодател сякаш предоставя функции на ВСС (изслушва, приема, взема решения за съдържанието и представя на Народното събрание) само във връзка с *“годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор”*, но изобщо не се споменава за годишния доклад на ВСС, т.е. собствения му годишен доклад в качеството му на управляващ орган на съдебната власт, който трябва да осигури нейната независимост.

---

<sup>6</sup> По отношение на бюджета на съдебната власт, в доклада ни (28.09.2006 г.) за проекта на нов Закон за съдебната власт стигаме до следните заключения:

- “1. Правомощията, които новият закон възлага на Министерството на правосъдието, са прекалено големи в сравнение с тези на Висшия съдебен съвет.*
- 2. ... Министерството на правосъдието участва в почти всички области на дейностите, свързани с изготвянето и приемането на бюджета на съдебната администрация, в ущърб на правомощията на ВСС.*
- 3. По отношение на изпълнението на бюджета също са налице разпоредби, които засилват правомощията на Министерството на правосъдието.*
- 4. Законът за съдебната власт съдържа явни противоречия, дублирания и празноти по отношение на рамката от правомощия.*
- 5. Участието на консултативен съвет, включващ представители на различни институции, в изготвянето на бюджета няма прецедент в други държави-членки на Европейския съюз и предполага липса на доверие във ВСС. Това участие удължава и усложнява един процес, който сам по себе си е трудоемък и не става ясно до какво подобрение ще доведе.*
- 6. Тройното разглеждане от страна на Народното събрание на бюджета на съдебната власт, тъй като разглежда три различни предложения: две на изпълнителната власт и едно на съдебната (ВСС) намалява тежестта на тази власт в бюджета на съдебната система.*
- 7. Независимостта на съдиите и магистратите и самостоятелността на управлението не са равнозначни понятия. Съществуват различни модели, които, като спазват принципа на разделението на властите, възлагат изготвянето и изпълнението на бюджета или на изпълнителната или на съдебната власт, без това да се отразява на независимостта на съдиите и магистратите. Историческият етап на развитие държавното устройство, в който се намира понастоящем Република България, налага именно на ВСС да се възложат и да се засилят правомощията по планирането, изготвянето, контролирането на бюджета и покриването на потребностите на съдебната власт.”*



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

ВСС в качеството си на „ръководен орган“, който трябва да управлява и представлява съдебната власт, очевидно трябва да отговаря и за съставянето на такъв годишен доклад, т.е. собствения му цялостен доклад за положението, функционирането и дейността на самия Съвет и на съдилищата, прокуратурите и следствените служби. В доклада следва да се посочват всички потребности по отношение на кадрите, материалната база и ресурсите като цяло, за да се осигури адекватно изпълнение на функциите, възпътени в съдебната власт от Конституцията и закона.

Ето защо смятаме, че новата формулировка на чл.84, т.16 не прави нищо, за да запълни упоменатата празнина по отношение на липсата на председател на ВСС, който може да отстоява и укрепва водещата роля на ВСС в държавните структури.

### 2.3 НОВИТЕ АЛИНЕИ 6, 7 И 8 В ЧЛ.130, ЧЛ.130а И НОВИЯТ ЧЛ.132а

ВСС трябва да се разглежда като представителната институция на съдебната власт. Като управляваща институция ВСС трябва да изпълнява задълженията, предвидени по закон. Висшият съдебен съвет е подходящата институция, която да представлява и управлява съдебната власт, за да гарантира нейната независимост и единност, нейната автономност и отделеност от законодателната и изпълнителната власт и нейната ефективност като институцията, която ръководи съдиите, прокурорите и следователите.

В Мониторинговия доклад от 26 септември се казва: *“Така остават опасения за способността на Висшия съдебен съвет да бъде надежден и ръководен орган, който насърчава високи етични стандарти в съдебната власт в България”; „Съставът и функционирането на Висшия съдебен съвет са все още повод за опасения”.*

В предишния мониторингов доклад от м. май 2006 г., Комисията отбелязва, че с третото изменение на Конституцията: се увеличава ролята на Министъра на правосъдието; отслабва се ролята на ВСС; за ВСС все още е сериозно предизвикателство да изпълнява на практика функцията на противовес на Министерството на правосъдието и да дава значителен принос при определянето на политиките за по-нататъшната реформа на съдебната система; третото изменение на Конституцията оставя някои двусмислия по отношение на гаранциите за независимостта на съдебната власт; както и че всички двусмислия трябва да бъдат премахнати.

С оглед на тези съображения, анализът на новите алинеи 6, 7 и 8 в чл.130, чл.130а и новия чл.132а води до заключението, че не само двусмислията не са премахнати, но и че възникват следните нови области, в които има опасения:



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

**а) Няма широко конституционно определение на ВСС, а само система ограничени правомощия и компетенции предвидени в *numerus clausus*.**

НАСТОЯЩА ФОРМУЛИРОВКА:	<i>Законопроект за четвърто изменение</i>
<p>Чл.130. (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> <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 изтичането на този срок.</p> <p>(5) Заседанията на Висшия съдебен съвет се председателстват от министъра на правосъдието. Той не участва в гласуването.</p>	<p><i>В чл.130 се създават нови алинеи 6, 7 и 8 със следното съдържание:</i></p> <p><b>"(6) Висшият съдебен съвет взема решенията относно:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. назначаването, повишаването, понижаването, преместването, освобождаването от длъжност и дисциплинарната отговорност на съдиите, прокурорите и следователите;</i></li> <li><i>2. организацията на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;</i></li> </ol> <p><i>3 проекта за бюджет на съдебната власт;</i></p> <p><i>4. съдържанието на годишните доклади по чл.84, т.16;</i></p> <p><b>(7) Висшият съдебен съвет изслушва и приема годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор за прилагането на закона и дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи и ги внася в Народното събрание.</b></p> <p><b>(8) Мандатът на член на Висшия съдебен съвет се прекратява при:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>1. подаване на оставка;</i></li> <li><i>2. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;</i></li> <li><i>3. трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година;</i></li> <li><i>4. дисциплинарно освобождаване като съдия, прокурор или следовател.</i></li> </ol> <p><i>На негово място от съответната квота се избира нов член на Висшия съдебен съвет, който довършва мандата."</i></p>

Въпреки че Висшият съдебен съвет се споменава в Конституцията на Република България, той не е изрично посочен като институцията, която ръководи съдебната власт. На практика в Конституцията няма определение на концепцията за Висшия съдебен съвет. В нея единствено има изчерпателен списък на правомощията на ВСС:

А) правомощията на ВСС да избира, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдии, прокурори и следователи (чл.129, ал.1 и чл.131);

Б) състав на Висшия съдебен съвет (чл.130);

В) разрешение в случаи на задържане на съдии, прокурори и следователи (чл.132);

Г) организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, на прокурорите и на следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и





**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност се уреждат със закон (чл.133).

Липсата на определение и същият списък с компетенции са повторени в действащия Закон за съдебната власт.

Законопроектът за изменение на алинея 6 засяга правомощията на ВСС да взема решения за: 1. назначаването, повишаването, понижаването, преместването, освобождаването от длъжност и дисциплинарната отговорност на съдиите, прокурорите и следователите; 2 организацията на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите; 3. проекта за бюджет на съдебната власт.

Това всъщност не е нищо ново; това не е „ново конституционно разрешение“ и не премахва двусмислията за гарантирането на независимостта на съдебната власт. С тази формулировка единствено се предвижда на конституционно ниво съществуващата система, която дава основания за горепосочените опасения на Европейската комисия по този въпрос.

Ролята на ВСС е допълнително отслабена с липсата на общо определение на неговата конституционна роля и концепция и изричното посочване на списък с компетенции.

**б) ВСС като институция е лишен от инициатива; правомощията на министъра на правосъдието по чл.130а.**

В това отношение трябва отново да привлечем вниманието Ви към ангажиментите, предвидени в *Споразумението за партньорство с България от 2003 г. във връзка с приемането на страната в ЕС*:

- *“поставяне на ясно разграничение между правомощията на ВСС и на Министерството на правосъдието да се гарантира зачитане на независимостта на съдебната власт”.*
- *“укрепване на административния капацитет на ВСС, като работата му се подобри в две насоки: взимане на стратегически решения и управление на съдебната власт”.*

Според нас, третото изменение на Конституцията не отговори на тези изисквания и правилата за връзките между министъра на правосъдието и съдебната власт все още не са точни и не се съобразяват с добрите практики на ЕС по някои основни принципи, като могат потенциално да бъдат риск за ефективността на независимостта на съдебната система, принципа за самоуправление и принципа за разделение на властите.

Разделението на властите е точно обратното на това един член на изпълнителната власт да се намесва в институцията, която ръководи съдебната власт, и предполага липса на неадекватни отношения и влияния от страна на законодателната и изпълнителната власт.





**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

В същия дух и други анализатори стигат до ясното заключение, че третото изменение на Конституцията бе крачка назад за изясняването на тези основни принципи и укрепването на ВСС.

Съществуващата структура позволява на изпълнителната власт ефективно да участва в самоуправлението на съдебната власт. И докато правомощията на ВСС са отслабени, позицията на министъра на правосъдието бе значително укрепена с въвеждането на чл.130а<sup>7</sup>. Правомощията и функциите на министъра на правосъдието бяха определени ясно, в резултат на което всички области на съдебната власт бяха отворени за влиянието на изпълнителната, т.е. на министъра на правосъдието.

В Европейската харта за статута на съдиите (1.3) ясно се казва, че: *“по отношение на всяко решение, което засяга избора, подбора, назначаването, професионалното развитие или освобождаването от длъжност на съдия законодателството предвижда намесата на орган, който е независим от изпълнителната и законодателната власт”*.

В Препоръка R (94) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно независимостта, ефективността и ролята на съдиите също се изтъква, че всички решения за професионалното израстване на съдиите трябва да се основават на обективни критерии.

Както се споменава и в предишни наши доклади, именно въз основа на тези аргументи предложихме министърът на правосъдието да бъде отстранен от Висшия съдебен съвет<sup>8</sup> и чл.130а да бъде отменен.

След третото изменение на Конституцията институционалното определение на ВСС като орган, който “взема решения” по предложения на министъра на правосъдието даде основания за опасения и двусмислия и отслаби позицията на ВСС.

В това отношение четвъртото изменение на Конституцията не въвежда нищо ново в съществуващото положение. Все още има орган, Висшият съдебен съвет, който не е адекватно дефиниран като ръководния орган на съдебната власт, с ограничен и изчерпателен списък с правомощия и липса на инициатива. А не е ли правомощието на инициативата, т.е. да се правят предложения за решения, най-важният елемент от процеса на взимане на решения?

Непоследователността, двусмислията и опасенията, породени от правомощията на министъра на правосъдието спрямо ВСС, са отразени не само в мониторинговите доклади на ЕК, но са и тема на национални дебати.

<sup>7</sup> “Член 130а. Министърът на правосъдието:

1. предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във Висшия съдебен съвет;
2. управлява имуществото на съдебната власт;
3. може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи;
4. участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;
5. проверява организацията по образуването, движението и приключването на делата.”

<sup>8</sup> В тази връзка, до същото заключение стига и г-н Кийл Бьорнберг в доклада си след партньорската проверка от 20-24 март 2006 г.



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

Така, този въпрос е разглеждан от Конституционния съд на Република България три пъти в делата №34 от 1998 г., №17 от 2002 г. и №7 от 2006 г.

По последното дело в Решение №8 от 13 септември 2006 г. (по отношение на правомощията на министъра на правосъдието да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи) можем да видим окончателното решение, одобрено само от петима конституционни съдии<sup>9</sup>, да се отхвърли обявяването на противоконституционността на чл.130а, т.3, като има две особени гласувания – едно от четирима съдии<sup>10</sup> и едно от един съдия<sup>11</sup>.

Не виждаме как това четвърто изменение на Конституцията ще помогне за решаването на спора и ще намали опасенията на Европейската комисия по отношение на способността на Висшия съдебен съвет да *действа като ръководен орган* на съдебната власт в България, да *действа на практика като противовес на министъра на правосъдието*.

Не виждаме как горепосочените поправки ще премахнат двусмислието относно гаранциите за независимостта на съдебната власт или как те ще отговорят на изискванията, поставени в *Споразумението за партньорство с България от 2003 г. във връзка с приемането на страната в ЕС* и гаранциите по Европейската харта за статута на съдиите.

Както казват конституционните съдии Васил Гоцев, Людмил Нейков, Живан Белчев и Владислав Славов в становището си по Решение №8 на Конституционния

<sup>9</sup> Конституционните съдии Стефанка Стоянова, Румен Янков, Лазар Груев, Емилия Друмева и Евгени Танчев.

<sup>10</sup> Посочени са следните мотиви:

*“...На практика с този нов член на министъра на правосъдието се възлагат правомощия, присъщи на органите на съдебната власт, което нарушава принципа на разделението на властите, залегнал в приетата от ВНС Конституция .... Според решение № 7/2006 г. по к.д. 6/2006 г. Конституционният съд прие, че с прибавянето към атакуваната по к.д. 6/2006 г. ал 4 на чл.129 от Конституцията на нови правомощия на министъра на правосъдието по чл.130а от Конституцията се засяга един от най-важните въпроси на организационната независимост на съдебната власт и „дисбалансът между властите става очевиден”. Участието на министъра на правосъдието, който конституционно е извън съдебната власт в кадровите предложения по отношение на нея безспорно нарушава баланса между институциите. Независимо от обстоятелството, че новата конституционна разпоредба дава право на министъра само да предлага, а той не взема участие в решаването от ВСС, фактът на предложението вече съставлява намеса на изпълнителната в съдебната власт...*

*..... По изложените съображения съдиите Васил Гоцев, Людмил Нейков, Живан Белчев и Владислав Славов считат, че Народното събрание, приемайки атакуваното изменение на Конституцията е излязло извън правомощията си по чл.153 от Конституцията и е навлязло в обхвата на правомощията на Великото народно събрание по чл.158 от Конституцията, поради което разпоредбата на чл.130а е противоконституционна.*

<sup>11</sup> “Съдията Маргарита Златарева счита, че искането е основателно само в частта от разпоредбата на чл.130а, т.3 от Конституцията, която дава право на министъра на правосъдието да прави предложения до ВСС за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност и на **съдии и прокурори от ВКС, ВАС, Върховна касационна и Върховна административна прокуратура**. (За правомощието на министъра на правосъдието спрямо останалите съдийски и прокурорски длъжности, както и за следователите се споделя изводът на съдиите, които не подкрепят искането.)”



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

съд на Република България от 13 септември 2006 г.: *“фактът на предложението вече съставлява намеса на изпълнителната в съдебната власт”*.

**в) В Конституцията ВСС не е уреден като постоянен орган.**

В Мониторинговия си доклад относно степента на готовност за членство в ЕС (16 май 2006 г.) Европейската комисия отбелязва, че *ролята на ВСС е отслабена, поради факта че той не е постоянен орган. Неговите членове са магистрати на пълно работно време, често ръководещи съдилища, прокуратури или следствени служби, което включва значителен брой задължения.*

В последния Мониторингов доклад от 26 септември 2006 г. отново се говори за това, че *съставът и функционирането на Висшия съдебен съвет са все още повод за опасения; членовете на Висшия съдебен съвет продължават да изпълняват и другите си професионални задължения (най-често като председатели на съдилища и ръководители на прокуратури) и затова не могат да работят постоянно.*

Нито в предложението за четвърто изменение на Конституцията, нито в проекта на нов Закон за съдебната власт се споменава този изключително важен въпрос, който повдигаме и в предишни доклади. Смятаме, че това е най-добрата възможност той да се реши.

**г) Нова ал.8 в чл.130: прекратяване на мандата на членове на ВСС.**

Разпоредбите в това отношение са положителни, но се демонстрира неадекватна техника на законодателни разпоредби, която забелязваме и в други членове на Конституцията, в която следва да се прокламират основните принципи. Тези разпоредби оставят на закон, т.е. на Закона за съдебната власт, и съответните подзаконовни нормативни актове да детайлизират и прецизират уредбата на тези принципи<sup>12</sup>.

**д) Новият Инспекторат – чл.132а; отслабване на ВСС и пренебрегване на Плана за действие за 2006 г. и препоръките на Европейската комисия за създаване на отдел за оценка и надзор към ВСС.**

**§ 9. Създава се нов чл.132а със следното съдържание:**

*“Чл.132а. (1) Към Висшия съдебен съвет се създава Инспекторат, който се състои от главен инспектор и десет членове, отговарящи на условия, определени в закон.*

*(2) Главният инспектор се избира от Народното събрание с мнозинство от 2/3 от народните представители за срок от пет години.*

*(3) Членовете на Инспектората се избират от Народното събрание с четиригодишен мандат по реда на ал. 2. Половината от състава на членовете на Инспектората се обновява на две години. Членовете на Инспектора и главният*

<sup>12</sup> В този смисъл, един от основните недостатъци, на който обръщаме внимание няколко пъти, е липсата на изрични законодателни правомощия на ВСС за разработване на правилници и подзаконовни нормативни актове относно статута на магистратите. Настоящата липса на правомощия на ВСС да приема правни инструменти по този въпрос се смята за ключовата пречка пред това да бъде действително ръководен орган на съдебната власт.



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

*инспектор могат да бъдат избирани повторно, но не за два последователни мандата.*

*(4) Инспекторатът има самостоятелен бюджет в рамките на бюджета на Висшия съдебен съвет.*

*(5) Инспекторатът извършва проверки на дейността на всички органи на съдебната власт, без да засяга съдържанието на правораздавателната дейност. При осъществяване на своите функции членовете на Инспектората са независими и се подчиняват само на Конституцията и закона.*

*(6) Инспекторатът действа служебно, както и по инициатива на граждани, организации на граждани, юридически лица или държавни органи. Съдиите, прокурорите и следователите също могат да се обръщат към Инспектората.*

*(7) Инспекторатът отправя сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, както и до компетентните органи на съдебната власт. Инспекторатът е длъжен да предоставя публично информация за дейността си.*

*(8) Инспекторатът представя годишен доклад за резултатите от своята дейност пред Висшия съдебен съвет.*

*(9) Главният инспектор и членовете на Инспектората не могат да бъдат членове на Висшия съдебен съвет. Останалите условия за заемане на длъжността и за освобождаване от длъжност се определят със закон.”*

Тази нова разпоредба създава големи съмнения и нови двусмислия. Ще изтъкнем някои съображения.

1. Новият Инспекторат е нов недостатък. Не виждаме как ще помогне за защитата и гарантирането на:
  - а. целта за укрепване капацитета на ВСС, поставена в *Споразумението за партньорство с България от 2003 г. във връзка с приемането на страната в ЕС* и подчертана в последните мониторингови доклади,
  - б. ангажимента, поет с одобрения от Министерския съвет План за действие и препоръките на ЕК за създаване на нов отдел за оценка (атестация) и контрол (проверка) **във** (а не към) ВСС,
  - в. принципа за независимост и стандартите на ЕС в този аспект, ясно посочени в Европейската харта за статута на съдиите (“*по отношение на всяко решение, което засяга избора, подбора, назначаването, професионалното развитие или освобождаването от длъжност на съдия законодателството предвижда намесата на орган, който е независим от изпълнителната и законодателната власт*”).

2. Тя създава нови двусмислия, тъй като не е ясно каква е целта на проверките от този нов Инспекторат, не е ясно дали ВСС ще бъде обект на проверка.

В проекта за нова конституционна разпоредба се казва, че: “*Инспекторатът извършва проверки на дейността на всички органи на съдебната власт*”.

Чл.19, ал.1 от новия Закон за съдебната власт предвижда: “*Висшият съдебен съвет е орган на съдебната власт, който осигурява нейната независимост и самоуправление.*”



## РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ

Тълкуването на тези две нови проекто-разпоредби заедно води до допълнителни двусмислия и нови опасения. Може да се стигне до заключението, че законодателят иска да въведе проверка на ВСС. Ако е така, то това показва неразбираемо недоверие към институцията.

Системата на взаимен контрол с другите власти вече съществува чрез механизма за избор на членовете на ВСС и ще бъде напълно завършена, когато ВСС се сдобие със свой председател и когато бъде признато правомощието му да представя на Народното събрание собствения си годишен доклад.

### 3. Проверка на работата и професионалната дейност на магистратите.

Необходимата проверка, надзор или контрол върху работата на съдиите, прокурорите и следователите не може да се разглежда без да се направи връзка с чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България (*“При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона”*) и чл.8 от Конституцията на Република България (*“Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна”*).

Независимостта на съдебната власт означава свобода от неправилни връзки и влияние от другите власти.

Както вече бе отбелязано, независимостта на съдебната власт не е привилегия, която да се използва в неин интерес. Тя е в интерес на върховенството на закона и на тези, които търсят и очакват правосъдие. Трябва да има както независимост вътре в рамките на съдебната система, така и от външни страни, за да се гарантира нейната безпристрастност и да се спази принципът за разделение на властите.

Въвеждането на новия Инспекторат към (а не във) ВСС, избран от най-висшите политически представители (Народното събрание), не само пренебрегва *Споразумението за партньорство с България от 2003 г. във връзка с приемането на страната в ЕС*, Плана за действие от 2006 г. и препоръките на ЕК, но и установява рязка намеса на Народното събрание, т.е. на политически критерии, в проверката на работата на съдиите, прокурорите и следователите, като така сериозно застрашава принципите за разделение на властите и независимост.

Балансът между принципите за независимост и безпристрастност е принципът за отговорността на магистратите. Подходящата уредба на отчетността на магистратите ще гарантира върховенството на закона и ще създаде предпоставки за съществуването на една истинска и действаща демократична система. Законът следва да укрепи и принципа за независимост на съдебната власт, и принципа за отговорност.

„Контролът” върху правилната и по необходимост независима работа на съдилищата, прокуратурите и следствените служби изисква намесата на орган, който е независим от изпълнителната и законодателната власт. Тази намеса трябва да се основава на обективни и професионални критерии и да е пряко свързана с отговорността на членовете на съдебната система.









**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

Новото звено „Инспекторат“ във ВСС, т.е. новият отдел за оценка и надзор, следва да предполага, че Инспекторатът в Министерството на правосъдието ще бъде премахнат.

Инспекторатът на органите на съдебната власт не трябва да бъде избран или изграждан по политически критерии, както се казва в предложенията за четвърто изменение на Конституцията. Неговата функция не е толкова да “контролира” тези, които трябва да са независими, а по-скоро да подкрепя тази независимост и съответно да утвърждава професионалната отчетност на магистратите (а не политическа такава) при изпълнение на задълженията им.

Уредбата на проверката на работата на съдиите и прокурорите е още по-объркваща, ако се вземе предвид проектът за нов Закон за съдебната власт. В него законодателят предлага друг подход в сравнение с предложения в четвъртото изменение на Конституцията.

Съгласно новия чл.33 от проекта на ЗСВ: *Висшият съдебен съвет има следните правомощия: (...) 12. проверява на степента на натовареност на съдиите, прокурорите и следователите; 13. проверява правилното и точно прилагане на установените критерии за атестиране на съдиите, прокурорите и следователите, както и на административните ръководители.*

Но правомощията, предвидени в ал.12 и 13 на този член, както и тези, свързани с Комисията за контрол (чл.48 и 49), могат да се окажат безсмислени, ако се запази Инспекторатът към Министерството на правосъдието в съответствие с чл.55 от проекта. Така се създават противоречия, двусмислия и объркване.

В съответствие със Споразумението за партньорство с България от 2003 г. във връзка с приемането на страната в ЕС, Плана за действие от 2006 г., препоръките на ЕК, европейските добри практики и Европейската харта за статута на съдиите проверката, надзорът или контролът над работата на съдиите, прокурорите и следователите трябва да бъде във ВСС с новия му отдел за оценка и надзор, което означава премахване на Инспектората към Министерството на правосъдието и никога не трябва да бъде политически избран или структуриран, както се предлага в проекта за четвърто изменение на Конституцията.

**3.- СТАТУТ НА МАГИСТРАТИТЕ: НЕЗАВИСИМОСТ И ОТЧЕТНОСТ  
(ЧЛ.132)**

НАСТОЯЩА ФОРМУЛИРОВКА:	<i>Законопроект за четвърто изменение</i>
Чл.132. (Изм., ДВ, бр. 85 от 2003 г.) (1) При осъществяване на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено	



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

<p>престъпление от общ характер.</p> <p>(2) В случаите по ал. 1 срещу съдиите, прокурорите и следователите не може да бъде повдигнато обвинение без разрешение на Висшия съдебен съвет.</p> <p>(3) Съдиите, прокурорите и следователите не могат да бъдат задържани освен за тежко престъпление, и то с разрешение на Висшия съдебен съвет. Разрешение за задържане не се изисква при заварено тежко престъпление.</p> <p>(4) За даване разрешение по ал. 2 и 3 се прави мотивирано искане до Висшия съдебен съвет от главния прокурор или от не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет.</p>	<p><i>В чл.132 ал.2, 3, и 4 се отменят.</i></p>
--	---

Както вече подчертахме, независимостта на съдебната власт не е нейна привилегия, която да се използва в неин интерес. Тя е в интерес на върховенството на закона и на тези, които търсят и очакват правосъдие. Балансът между принципите за независимост и безпристрастност е принципът на отговорност на магистратите. Съответната уредба на личната отговорност на магистратите (наказателна, гражданска и дисциплинарна<sup>14</sup>) гарантира върховенството на закона.

Съгласно действащата Конституция на Република България на магистратите не може да се търси гражданска или наказателна отговорност, освен ако извършеното не е умишлено престъпление от общ характер. Няма разпоредби за случаите, когато са нанесени вреди в резултат на професионални действия на съдии, прокурори или следователи в условията на умисъл или крайна небрежност.

Освен за тази лична отговорност няма разпоредби и за имуществената отговорност на държавата за вреди, причинени на имущество или права в процеса на правораздаване.

Много скоро този тип отговорност на държавата ще трябва да се съобрази с принципа на ЕС за отговорност на държавата за нарушения на правото на ЕС от

<sup>14</sup> Обстойно сме разгледали въпроса за дисциплинарната отговорност на магистратите. Някои от елементите, които смятаме за изключително важни, са:

- да се премахнат правомощията на Министерството на правосъдието спрямо ВСС и да се инициират дисциплинарни производства срещу магистрати,
- да се намалят правомощията за санкциониране на административните ръководители,
- да се запази юрисдикционния монопол на Върховния административен съд да разглежда наказания, наложени на магистрати, и решенията за освобождаване от длъжност да се разглеждат на две инстанции,
- да се премахне настоящата отворена класификация на дисциплинарните нарушения от гледна точка на правната сигурност,
- да се въведе градация на наказанията и те да се прецизират и предефинират като много тежки, сериозни и маловажни,
- да се градират съответните наказания за тях или поне да се дадат правомощия на ВСС да изпълни тази задача,
- да се изяснят дисциплинарните производства, като се въведе опростена процедура за маловажни нарушения, което изглежда по-подходящо от гледна точка на процесуалната икономия и пропорционалност, и
- да се укрепи капацитета на ВСС в това отношение.



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ    ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ    КРАЛСТВО ИСПАНИЯ**

обществените й институции (включително съдебната власт). Тази отговорност възниква в случаи, когато вреди са причинени поради съдебна грешка, ненормално функциониране на правосъдната система, умисъл или крайна небрежност от страна на магистрати (независимо от право на регрес пред компетентния съд).

Има един общ принцип, залегнал в основата на нашия анализ на предложението за изменение на Конституцията, а именно: имунитетът не може да се превърне в безотговорност и следва да се предвидят съответните законови средства за защита на магистратите от произволни, неоснователни или незаконни наказателни, граждански или дисциплинарни искиове, които целят да накърнят тяхната независимост.

Заклучението относно отмяната на ал.2, 3 и 4 в чл.132 е различно в зависимост от случаите, които засяга.

По отношение на ал.2, тя установява процесуална предпоставка за повдигане на обвинения, която е твърде строга от гледна точка на правото на гражданите да получат ефективна защита от съдиите и съдилищата в упражняването на правата си и законните си интереси. И все пак, в същото време е необходимо да има и някакъв вид гаранция, която отговаря на общите стандарти и която защитава магистратите от произволни, неоснователни или неправомерни действия, целящи да повлияят на независимостта им. Подобни разпоредби изобщо не се предвиждат.

По отношение на ал.3, съществуващата сега разпоредба признава имунитета на съдиите, прокурорите и следователите в случаи на задържане (който може да бъде отнет от Висшия съдебен съвет) с изключение на случаите на тежки престъпления. Този тип разпоредби предоставят известна защита или гаранция, която е общоприета в ЕС. Ето защо смятаме, че отмяната й има отрицателен ефект.

От друга страна, освен запазването на ал.3 може да се направи още едно изключение от имунитета срещу задържане, което да засяга особено сериозните престъпления.

С оглед на горепосочените съображения за независимостта на съдебната власт и отговорността на магистратите, проектът на изменения на Конституцията не може да бъде окачествен като добре структурирана и обхватна реформа, каквато е необходима в момента.

Смятаме, че тази възможност може да се използва по по-добър начин и на конституционно ниво да се усъвършенстват разпоредбите за личната отговорност на магистратите и отговорността на държавата