



НАРОДНО СЪБРАНИЕ		
Вх. №	553 - 20 - 4	
Дата	13 / 07	2015 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЧЕТИРИДЕСЕТ И ТРЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

15
06
JK

Временна комисия за обсъждане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България

ДОКЛАД за първо гласуване

Относно: Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх. № 554-01-103/26.05.20015 г., внесен от Цецка Цачева и група народни представители

I. Временната комисия за обсъждане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, създадена с решение на Народното събрание от 28 май 2015 г., проведе четири заседания на 3 и 30 юни, и на 3 и 7 юли 2015 г.

1. На заседанието, проведено на 30 юни 2015 г., бяха изслушани представителят на администрацията на президента на републиката – Румяна Коларова, министърът на правосъдието – Христо Иванов, председателят на Върховния касационен съд – Лозан Панов, председателят на Върховния административен съд – Георги Колев, главният прокурор – Сотир Цацаров, представители на Висшия съдебен съвет – Соня Найденова, Михаил Кожарев, Юлиана Колева и Каролина Неделчева, главният инспектор в Инспектората към Висшия съдебен съвет – Теодора Точкова и председателят на Висшия адвокатски съвет – Ралица Негенцова.

Представителят на администрацията на президента на републиката заяви пълната принципна подкрепа на президента по законопроекта и неговото становище, че приемането на предложените промени е напълно в правомощията на Обикновено Народно събрание.

Председателят на Върховния административен съд изложи становището на съдиите от съда, че в конкретния случай се нарушава формата на държавно управление и баланса между властите, поради което измененията следва да бъдат направени от Велико Народно събрание. Той представи критични забележки по отношение на участието на министъра на правосъдието със съвещателен глас в работата на отделните колегии и отмяната на тайното гласуване.

Министърът на правосъдието подкрепи предложените изменения в Конституцията в тяхната цялост и сподели, че така предложени те следва да се разглеждат като основа, която да бъде надградена по-нататък с промени в Закона за съдебната власт, с които да се доразвие един цялостен променен модел на вземане на решения и на носене на отговорност в съдебната власт.

Главният прокурор представи становището на прокуратурата и следствието, според което доводите, залегнали в мотивите на законопроекта, че изменения с такава дълбочина и интензивност са в правомощията на Обикновено Народно събрание, тъй като не водят до промени във формата на държавно управление, са основателни, но не са достатъчни, поради което основният въпрос, по който трябва да се проведе законодателен дебат в Народното събрание, е дали чрез предлаганите норми се нарушава баланса между властите и основните принципи на конституционния модел. Главният прокурор изрази подкрепа за реструктурирането на Висшия съдебен съвет, намаляването на мандата на Висшия съдебен съвет от 5 на 4 години, оформянето на две инспекторски групи в Инспектората към Висшия съдебен съвет, повишаването на отчетността и обществения контрол върху работата на прокуратурата, възможността на съдилищата и Висшия адвокатски съвет да сезират Конституционния съд и отпадането на правомощието на министъра на правосъдието да управлява недвижимите имоти на съдебната система и възлагането на тези правомощия на пленума. Той посочи, че проектът търпи не само съдържателно, а и редакционно прецизиране. Главният прокурор се противопостави на оправомощаването на министъра на правосъдието да присъства и да взема отношение със съвещателен глас на заседанията на колегиите и на отмяната на тайното гласуване по кадрови въпроси.

Главният инспектор в Инспектората към Висшия съдебен съвет изказа становище, че промените в органите на съдебната власт биха били осъществими от Обикновено Народно събрание единствено ако няма да бъде накърнен балансът между институциите и няма да бъде засегнат някой от основните конституционни принципи, като подкрепи предложените изменения по отношение на Инспектората. Главният инспектор посочи, че предвиждането на привилегия на една от магистратските длъжности – съдийската, или ограничаването на правата на другите две магистратски длъжности – прокурорската и тази на следователите, сочат за наличие на неравно третиране.

Членът на Висшия съдебен съвет Михаил Кожарев представи собствено становище, според което реформата на съдебната власт трябва да е цялостна, всеобхватна и дълбока, което предполага да се промени формата на държавно управление, предлаганата промяна за реорганизация на Висшия съдебен съвет трябва да бъде приета от Велико Народно събрание, а останалите текстове в предложения проект могат да бъдат приети и от Обикновено Народно събрание.

Членът на Висшия съдебен съвет Юлиана Колева представи становището на осем от членове на съвета, които подкрепят разширяването на кръга на органите, които могат да сезират Конституционния съд, промяната в организацията и функционирането на Висшия съдебен съвет, отпадането на тайното гласуване при взимане на кадрови решения, предложението за намаляване на мандата на Висшия съдебен съвет със забележката, че задължително трябва да се държи сметка за корелацията на мандатите на останалите изборни длъжности в съдебната власт и на останалите държавни органи, закрепени с конституционни мандати, както и възможността проверките за интегритет, почтеност и конфликт на интереси спрямо магистратите да бъдат извършвани от орган, който е в съдебната власт.

Членът на Висшия съдебен съвет Каролина Неделчева представи становището на десет от членовете на Висшия съдебен съвет, който подкрепят текстовете от проекта относно органите, които имат право да сезират Конституционния съд, компетентността на пленума на съвета да управлява недвижимите имоти на съдебната власт и разделянето на Висшия съдебен съвет на две колегии, но смятат, че назначаването на съдии, прокурори и следователи от съответната съдийска и прокурорска

колегия не би гарантирало независимостта и ограничило възможността за външно влияние или за прокарване на лични интереси и фаворизиране, като намират че тези решения трябва да се взимат от пленарния състав на Висш съдебен съвет. Г-жа Неделчева изрази отрицателното становище на колегите си по отношение на предложенията министърът на правосъдието да присъства на заседанията на съдийската и прокурорска колегии с право на съвещателен глас и намаляването на мандата на Висшия съдебен съвет от 5 на 4 години.

Председателят на Висшия адвокатски съвет Ралица Негенцова изрази принципна подкрепа за предлаганите изменения в Конституцията ако се приеме, че те са от компетентността на Обикновено Народно събрание, действащо при условията и по реда на глава девета от Конституцията и предложи конкретни редакционни бележки.

Председателят на Върховния касационен съд Лозан Панов представи становището на съдиите от Върховния касационен съд, които изразяват подкрепа за предложените изменения на Конституцията, с изключение на промяната в дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет и посочи, че идеята да бъде сезиран Конституционния съд от всички съдилища и от Висшия адвокатски съвет не е достатъчно обоснована с ролята на Конституционния съд към настоящия момент.

2. На заседанията, проведени на 30 юни и на 3 юли 2015г., бяха изслушани омбудсманът на Република България – Константин Пенчев, експертите към комисията – проф. Емилия Друмева, проф. Евгени Танчев, проф. Георги Близнашки, проф. Пенчо Пенев, проф. Мариана Карагьозова и Екатерина Михайлова и представители на неправителствени организации - от Съюза на юристите в България - Владислав Славов, от Институт „Отворено общество“ - Иванка Иванова, от Съюза на съдиите в България - Атанас Атанасов, от „Български институт за правни инициативи“ - Биляна Гяурова, от Асоциация на прокурорите в България - Евгени Иванов, от Камарата на следователите в България - Владимир Петров, от Институт за модерна политика - Борислав Цеков, от Гражданска инициатива „Правосъдие за всеки“ - Борислав Величков.

Проф. Емилия Друмева изрази становище, че въпросът за пътя, по който ще се приемат предложените промени е вторичен и обърна внимание на проблемите, свързани с мандатността, мнозинствата за избиране на

членовете на Висшия съдебен съвет от парламентарната квота, управлението на имуществото и разширяването на достъпа до Конституционния съд.

Проф. Пенчо Пенев изрази увереност, че предлаганите промени могат да бъдат приети от Обикновено Народно събрание и в подкрепа на становището си направи анализ на практиката на Конституционния съд след постановяване на Решение № 3 от 2003 г., като посочи Решение № 8 от 2005 г., Решение № 8 от 2006 г., Решение № 8 от 2007 г., Решение № 5 от 2009 г. и Решение № 3 от 2004 г. Той изложи и принципни съображения по проекта, свързани с невъзможността да бъдат мотивирани актовете на Висшия съдебен съвет, приети с тайно гласуване, ролята на министъра на правосъдието и съотношението на членовете на прокурорската колегия.

Проф. Мариана Карагьозова изказа подкрепа за становището, че предлаганите промени могат да бъдат приети от Обикновено Народно събрание и изложи съображения, свързани с господството на правото, независимостта на съда, пропорциите в колегииите при структуриране на Висшия съдебен съвет и моделите при сезиране на Конституционния съд от съдилищата.

Екатерина Михайлова обърна внимание на въпросите, свързани с тайното гласуване и промяна продължителността на мандата на членовете на Висшия съдебен съвет.

Проф. Евгени Танчев изрази становище, че предложените промени могат да бъдат приети от Обикновено Народно събрание и изложи съображения, свързани със структурата на Висшия съдебен съвет, избора на парламентарната квота в съвета, продължителността на мандата, тайното гласуване и сезирането на Конституционния съд.

Проф. Георги Близнашки изказа становище, че Обикновено Народно събрание може да направи предлаганата конституционна промяна, при условие че се ревизира Решение № 3 на Конституционния съд от 2003 г. и отправи критични бележки по проекта, свързани с участието на министъра на правосъдието в колегииите на Висшия съдебен съвет, отмяната на тайното гласуване, намаляването на мандата на членовете на съвета, парламентарния контрол върху прокуратурата и предвиденото сезиране на Конституционния съд от съдилищата.

Омбудсманът на Република България подкрепи необходимостта от конституционна реформа. Той отбеляза необходимостта от уточняване на правомощията на Висшия съдебен съвет, ограничаване на последователните мандати и разширяване на достъпа до Конституционния съд, както и приветства идеята за разширяване на правомощията на Инспектората към Висшия съдебен съвет.

Представителят на Съюза на юристите в България Владислав Славов представи становището на организацията, според което е необходимо по-сериозно изменение в организацията на съдебната власт, за да могат да се постигнат целите, заложи в актуализираната реформа.

Представителят на Институт „Отворено общество“ Иванка Иванова изложи съображения, свързани с реструктурирането на Висшия съдебен съвет, мандата на главния прокурор и сезирането на Конституционния съд.

Представителят на Съюза на съдиите в България Атанас Атанасов обоснова необходимостта от промени в структурата на Висшия съдебен съвет и подкрепи измененията, свързани с отмяна на конституционното изискване за тайно гласуване при вземане на решения от страна на колегиите и пленума.

Представителят на „Български институт за правни инициативи“ Биляна Гяурова изказа съображения, свързани с парламентарната квота във Висшия съдебен съвет и предложи налагането на дисциплинарни наказания на членовете на съвета.

Представителят на Асоциация на прокурорите в България Евгени Иванов подкрепи становището, че промените са от компетентността на Велико Народно събрание и изказа притеснение за предвидената конфигурация в прокурорската колегия.

Представителят на Камарата на следователите в България Владимир Петров изложи съображения, че материята в промените е предмет на Велико Народно събрание и се изказа против промяна в мандата на членовете на Висшия съдебен съвет и изискването за 10 години стаж като съдия за заемане на длъжността главен инспектор.

Представителят на Института за модерна политика Борислав Цеков посочи, че предложените промени не могат да се приемат от Обикновено Народно събрание, предвиденото реструктуриране на Висшия съдебен

съвет крие рискове за капсулиране на двете гилдии и трябва да бъде запазено тайното гласуване по кадрови въпроси.

Представителят на Гражданска инициатива „Правосъдие за всеки“ Борислав Величков изказа принципна подкрепа за проекта и възможността да бъде приет от Обикновено Народно събрание.

Във Временната комисията са постъпили и писмени становища на президента на Република България, Министерството на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия съдебен съвет, Инспектората към Висшия съдебен съвет, Висшия адвокатски съвет, Института за модерна политика, Асоциацията на прокурорите в България, Гражданска инициатива „Правосъдие за всеки“.

II. На заседание, проведено на 7 юли 2015 г., Временната комисия в качеството си на водеща комисия, съгласно чл. 2 от Правилата за процедурата обсъди законопроекта преди представянето му за първо гласуване в пленарна зала.

1. Законопроектът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, внесен от Цеца Цачева и група народни представители, има за основна цел да проведе структурна и организационна реформа на съдебната власт в съответствие с международните стандарти, като предпоставка за преодоляване на системните дефицити в българската конституционна демокрация. Законопроектът се състои от 9 параграфа, като промените са в глава трета “Народно събрание”, глава шеста “Съдебна власт” и глава осма “Конституционен съд”. Предложенията се отнасят основно до:

1. 1. Промяна в структурата и организацията на Висшия съдебен съвет, по-конкретно:

а) намаляване на мандата на членовете на Висшия съдебен съвет от 5 на 4 години (чл. 130, ал. 2 и 4);

б) разделяне на състава на Висшия съдебен съвет на съдийска и прокурорска колегии; съдийската колегия се състои от 13 членове и включва председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, 6 членове, избрани от Общото събрание на съдиите, и 5 членове, избрани от Народното събрание. Прокурорската колегия има 12 членове и включва главния прокурор, 4 членове, избрани от Общото

събрание на прокурорите, един член, избран от Общото събрание на следователите, и 6 членове, избрани от Народното събрание (чл. 129, ал. 1 и 2, чл. 130а, чл. 130б и чл. 133);

в) определяне на реда за номиниране и процедурата по избор на членовете на колегиите със закон (чл.130а, ал. 4);

г) осъществяване самостоятелно от колегиите на кадровите и организационните функции, дисциплинарната отговорност, както и даване на становища по законопроекти, в рамките на възложената компетентност; по въпроси, общи за цялата съдебна власт, решенията се вземат от Висшия съдебен съвет в пленарен състав (чл. 129, ал. 1 и 2 и чл. 130а, ал. 6);

д) заседанията на пленарния състав се ръководят от министъра на правосъдието без право на глас; при отсъствие на министъра на правосъдието, заседанията на пленарния състав се ръководят от председателя на Върховния касационен съд; съдийската колегия се председателства от председателя на Върховния касационен съд, а прокурорската колегия - от главния прокурор (чл.130б, ал.1 и 2);

е) отмяна на чл. 131 от Конституцията, което дава възможност на законово ниво да се уреди процедурата за вземане на решения;

ж) повишаване на отчетността на органите на съдебната власт с предложението Висшият съдебен съвет да внася за разглеждане в Народното събрание и доклад за дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет, както и с предвидената възможност Народното събрание да може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за прилагането на закона, осъществяването на наказателната политика и резултатите от противодействието на престъпността (чл. 84, т. 1б);

з) възлагане на Висшия съдебен съвет в пленарен състав да взема решения относно управлението на недвижимите имоти на съдебната власт (чл. 130а, ал. 6, т. 6);

1.2. Повишаване на капацитета на Инспектората към Висшия съдебен съвет чрез:

а) специализация на инспекторите да осъществяват правомощията по отношение на конкретните органи на съда и на прокуратурата и следствието; предвижда се 6 от инспекторите да се избират за извършване на проверки на работата на съдилищата и 4 - за извършване на проверки на работата на прокуратурата и следствието (чл.132а, ал. 2);

б) гарантиране на висока степен на професионализъм и познаване на етичните стандарти за органите на съдебната власт чрез изискването за главен инспектор да се избира юрист с високи професионални и нравствени качества и най-малко с 15 години юридически стаж, от които не по-малко 10 като съдия (чл. 132а, ал. 2);

в) повишаване на ефективността на органа и създаване на реални механизми за превенция на конфликта на интереси и неправомерно външно влияние в органите на съдебната власт чрез разширяване на

функциите му; въвеждат се правомощия на Инспектората да прави проверки за конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, да проверява пълнотата и верността на имуществените декларации, да прави проверки за установяване на прояви, уронващи престижа на съдебната власт, както и такива, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите (чл.132а, ал.6).

1.3. Разширяване на кръга на органите, които могат да сезират Конституционния съд:

а) предоставяне на правомощие на всеки съд, който разглежда гражданско, наказателно или административно дело, когато установи несъответствие на приложимия закон с Конституцията, да спира производството по делото и внася въпроса в Конституционния съд (чл. 150, ал. 2);

б) въвеждане на Висшия адвокатски съвет като допълнителен субект, който може да сезира Конституционния съд, когато със закон се засяга статута на свободната, независима и самоуправляваща се адвокатура и основните права на гражданите (чл. 150, ал. 4).

2. В хода на дискусиата изказвания направиха народните представители Данаил Кирилов, Янаки Стоилов, Четин Казак, Явор Нотев, Лъчезар Никифоров, Христиан Митев, Атанас Атанасов и Димитър Лазаров.

В началото на обсъждането народният представител Хамид Хамид направи процедурно предложение гласуването по законопроекта да бъде отложено до получаването на становище от Венецианската комисия, което не беше подкрепено от членовете на комисията.

Народният представител Данаил Кирилов посочи, че главното достойнство на предложението е възможността във всеки един от принципите, които са поставени за дебат, да има по няколко решения. Тази вариантност цели да се намери евентуален консенсус и съответно една по-широка подкрепа. Той отправи призив да не се затваря дискусиата на този етап, а да се даде шанс да продължи обсъждането напред.

Народният представител Янаки Стоилов заяви, че парламентарната група на „БСП лява България“ няма да подкрепи законопроекта и изложи юридически аргументи за това. Обърна внимание, че три от поправките в Конституцията се отнасят до съдебната власт, което води до извода, че прилаганият досега подход е изчерпал своите възможности, а именно да се търсят частични корекции, вглеждайки се главно в Конституцията и след няколко години да се оказва, че проблемите са същите, които са съществували и преди промените. В изказването си той разкритикува

предложенията, свързани с разделянето на Висшия съдебен съвет на две колегии, промяната на мандата на Висшия съдебен съвет, промяната в правомощията на министъра на правосъдието и правото на сезиране на Конституционния съд.

Народният представител Четин Казак изрази позицията на парламентарната група на „Движение за права и свободи“ да не се подкрепят промените в Конституцията поради обстановката, в която се предлага законопроектът и преследваните цели, както и поради конкретните предложения. Той посочи, че трите групи предложения, касаещи реформата в организацията и в дейността на Висшия съдебен съвет, а именно разделянето му на две колегии, съчетано с намаляване на мандата на членовете на Висшия съдебен съвет и премахването на тайното гласуване, няма да доведат до заявената цел за повишаване на независимостта на съдебната власт и премахването на възможностите за влияние и външен натиск върху функционирането на висшия орган на съдебната власт, а напротив тя ще бъде окончателно компрометирана.

Народният представител Явор Нотев заяви, че парламентарната група на Партия „Атака“ няма да подкрепи законопроекта, като подчерта, че това е единствената парламентарна група, която не е подкрепила и Стратегията за продължаване на съдебната реформа, поради това че предложеният документ съдържателно не отговаря на очакванията, които обществото има за реална и действителна работа по решаване на проблемите в съдебната система. Той посочи, че има тежки проблеми в съдебната система, чието решаване не търпи отлагане, но това няма да се постигне с предложените конкретни текстове.

Народният представител Лъчезар Никифоров изрази съмнението на парламентарната група на „АБВ“, че законопроектът ще доведе до някаква реформа в съдебната власт. Той изтъкна, че парламентарната група на „АБВ“ е убедена в необходимостта от провеждането на реформа, която да доведе до промени, които да върнат общественото доверие в съда, да издигнат авторитета на съдебната система и хората да бъдат убедени, че там наистина ще намерят справедливост, а не да се обсъжда поредното изменение в Конституцията, което се отнася до съдебната власт. Отбеляза, че в проекта прозират по-скоро политически желания да бъде прекратен мандатът на действащия Висш съдебен съвет, създава се реална опасност от блокиране дейността на прокуратурата и най-вече тази на главния прокурор и са налице сериозни предпоставки за капсулиране и за уязвимост спрямо външни влияния на съдебната система.

Народният представител Христиан Митев заяви, че парламентарната група на Патриотичния фронт ще подкрепи законопроекта. Той посочи, че разделянето на Висшия съдебен съвет на две камари – такава на съдиите и на прокурорите и следователите, ще подобри кадровата политика на съвета по отношение на отделните групи магистрати. Обърна внимание, че между първо и второ четене би следвало да се постави на дискусия въпросът дали не е по-добре мандатът на Висшия съдебен съвет да не бъде намален на три години, за да не бъдат откъсвани продължително време магистратите от изпълнението на своите професионални задължения, което води до загуба на квалификация. Подкрепи предложената промяна в Инспектората към Висшия съдебен съвет, както и възможността за сезиране на Конституционния съд от страна на съдилищата и на Висшия адвокатски съвет.

Народният представител Атанас Атанасов заяви, че дискусията би следвало да бъде по-политическа, а не толкова експертна. Той подчерта, че Народното събрание като висш орган на държавна власт трябва да се съобрази с обществените очаквания за промяна на състоянието на правораздаването като цяло и законът да се прилага еднакво спрямо всички. Призова да се подкрепи законопроектът на първо четене, за да могат да се направят допълнителни предложения в различни насоки, и тогава в един дебат, текст по текст на второ четене, да се види кое предложение получава подкрепа и кое не.

Председателят на комисията Димитър Лазаров напомни, че съотношението между парламентарната квота и избраните от органите на съдебната власт членове на Висшия съдебен съвет е закрепено още с приемането на Конституцията през 1991 г. и досега не е повдиган въпросът, че при избора на членовете на съвета от парламентарната квота е налице партийно вмешателство. Той подчерта, че на първо гласуване законопроектът се приема по принцип и след това всеки народен представител може да направи своите предложения, които да бъдат обсъдени и гласувани, тъй като законопроектът очертава проблемите, а не окончателните текстове.

Преди гласуването на законопроекта, по искане на народния представител Четин Казак, председателят на комисията Димитър Лазаров разясни, че решенията на комисията се приемат с мнозинство повече от половината от членовете на комисията.

В резултат на проведеното обсъждане, Временната комисия за обсъждане на Законопроект за изменение и допълнение на

Конституцията на Република България с 5 гласа „за“, 6 гласа „против“ и 1 глас „въздържал се“ не подкрепя на първо гласуване Законопроектът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх. № 554-01-103, внесен от Цеца Цачева и група народни представители на 26 май 2015 г.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВРЕМЕННАТА
КОМИСИЯ:**

ДИМИТЪР ЛАЗАРОВ