

Проект!

ЗАКОН

за изменение и допълнение на Конституцията на Република България

(обн. ДВ. бр.56 от 1991г., изм., бр.85 от 2003г., бр.18 от 2005г.,
бр.27 и бр.78 от 2006г., бр.12 от 2007г.)

§ 1. В чл. 129 се правят следните изменения и допълнения:

1. В ал. 1 думите „от Висшия съдебен съвет“ се заменят със „съответно от съдийската и от прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет“.

2. В ал. 2, изречение първо след думите „по предложение на“ се добавя „Пленума на“.

§ 2. Създават се нов чл. 130а и чл. 130б:

“Чл. 130а. (1) Висшият съдебен съвет се състои от съдийска и прокурорска колегии.

(2) Съдийската колегия има тринадесет членове и включва председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, шестима членове, избрани от общото събрание на съдиите, и петима членове, избрани от Народното събрание.

(3) Прокурорската колегия има дванадесет членове и включва главния прокурор, четирима членове, избрани от общото събрание на прокурорите, един член, избран от общото събрание на следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание.

(4) Редът за предлагане и процедурата по избор на членовете на колегиите на Висшия съдебен съвет се уреждат със закон.

(5) В съответствие със своята професионална насоченост всяка от колегиите решава следните въпроси:

1. назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите;

2. налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите;

3. назначава административните ръководители в органите на съдебната власт;

4. решава организационни въпроси на съответната система от органи на съдебната власт;

5. дава становища по законопроекти в обхвата на своята компетентност;

(6) Пленумът на Висшия съдебен съвет се състои от всички негови членове и има следните правомощия:

1. приема проект на бюджет на съдебната власт и го внася за разглеждане в Народното събрание;

2. взема решение за прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет при условията на чл. 130, ал. 8;

3. организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;

4. решава общи за съдебната власт организационни въпроси;

5. приема годишните доклади на органите на съдебната власт по чл. 84, т. 16;

6. управлява недвижимите имоти на съдебната власт;

7. прави предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор.

Чл. 130б. Заседанията на Пленума на Висшия съдебен съвет се председателстват от министъра на правосъдието. Той не участва в гласуването. При отсъствие на министъра на правосъдието Пленумът на

Висшия съдебен съвет се председателства от председателя на Върховния касационен съд

(2) Съдийската колегия се председателства от председателя на Върховния касационен съд, а прокурорската колегия се председателства от главния прокурор. Министърът на правосъдието може да присъства на заседанията.”

§ 3. Досегашният чл. 130а става чл. 130в и в него т. 2 се отменя.

§ 4. В чл. 132а, ал. 6 се създава ново изречение второ: “Инспекторатът прави проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, проверява пълнотата и верността на имуществените декларации, прави проверки за установяване на прояви, уронващи престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.”, а досегашното изречение второ става изречение трето.

§ 5. В чл. 133 думите “Висшия съдебен съвет” се заменят с “Пленума на Висшия съдебен съвет, на съдийската и прокурорската колегии”.

§ 6. В чл. 150 се създава ал. 4:

„(4) Висшият адвокатски съвет може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.”

ВНОСИТЕЛИ:

МОТИВИ
към
ЗАКОН ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА
КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Структурната и организационна реформа на съдебната власт е от ключово значение за установяването и поддържането на върховенството на правото в страната и за гарантиране демократичния характер на политическата система. Спазването на принципа за върховенството на правото (правовата държава) и независимостта на съдебната власт са условие за изпълване със съдържание на демократичните процедури. Провеждането на съдебна реформа в съответствие с международните стандарти е предпоставка за преодоляване на системните дефицити в българската конституционна демокрация.

1. Конституционна реформа на съдебната власт в периода 2003-2007г.

Извършените до този момент конституционни промени в устройството и организацията на съдебната власт са ограничени по своя обхват и не постигат цялостен ефект, така че независимостта на съда да е гарантирана, а прокуратурата да е ефективна и отчетна пред обществото.

Конституционната реформа от 2003 г. се съсредоточава върху статута на магистратите – имунитетът е ограничен до функционален, предвиден е по-дълъг стаж като магистрат за придобиване статут на несменяемост, както и самостоятелно основание за освобождаване от длъжност при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и за действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

Промените в Конституцията, извършени през 2006 г. са фокусирани върху прецизиране на функциите на прокуратурата като орган, ръководещ разследването, както и се уточняват функциите на министъра на правосъдието по отношение на съдебната власт.

Последната до този момент конституционна реформа от 2007 г. е насочена към прецизиране на функциите на Висшия съдебен съвет по отношение кариерното израстване и дисциплинарните производства на магистратите, както и във връзка с тяхната квалификация, а също така и по отношение на приемането на проекта на бюджет на съдебната власт. Предвидени са изрични основания за прекратяване мандата на избран член на ВСС, както и се завършва реформата по отношение на имунитета на магистратите. Най-съществения институционален аспект на конституционните промени от 2007 г. е създаването на самостоятелен и независим Инспекторат към ВСС с функции да проверява дейността на органите на съдебната власт.

Въпреки извършените последователни, макар и не цялостни реформи, продължават да съществуват конституционни дефицити в модела на съдебната власт. Един от основните проблеми, който съсредоточава критики от страна на европейски и международни институции и организации е по отношение на едновременното администриране от Висшия съдебен съвет на различни по своята природа, функции и логика институции – съдът и прокуратурата. Предлаганите конституционни промени са съобразени с международните и европейски стандарти и препоръки.

2. Европейски стандарти и препоръки за организация на съдебната власт

С развиването на регионалното сътрудничество за утвърждаване на върховенството на правото и задълбочаването на европейския интеграционен процес през последното десетилетие се формулират общи стандарти, които да гарантират правовата държава и независимото и справедливо правосъдие в държавите членки на Съвета на Европа и Европейския съюз. Тези стандарти и конкретни препоръки са формулирани в различни документи (доклади, резолюции, становища) на Венецианската комисия на Съвета на Европа, на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) към Съвета на Европа, Групата на държавите срещу корупцията (ГРЕКО) на Съвета на Европа.

По отношение на България, препоръки за необходимите конституционни и законови промени с цел укрепване независимостта на съдебната власт са формулирани в *Становище 444/2007 г. на Венецианска комисия*¹. Препоръки по отношение структурата и функционирането на ВСС са предложени и в *Становище 515/2009 г.*²

Основните препоръки са в следните посоки:

- За да се гарантира независимостта на съдиите и да не се допуска външно влияние, следва да се приеме *нова институционална структура на ВСС*, така че да се обособят *отделни колегии за съдиите, от една страна, и за прокурори и следователи, от друга*.
- За да се гарантира независимостта на съдиите, не трябва да се допуска членове на ВСС, които представляват прокурорите и следователите, да участват в решаването на кадрови въпроси на съдиите.

Принципна позиция по отношение на назначенията в съдебната система, предлагаща конкретни стандарти, е изразена в *Становище № 403/2006 на Венецианската комисия*:

„50. Съществена част или мнозинство от членовете на съдебния съвет трябва да се избират от самата съдебна система. За да се гарантира демократичната легитимност на съдебния съвет другата част от членовете трябва да се избират от парламента измежду лица, които имат подходяща юридическа квалификация.

51. Трябва да се гарантира баланса между независимостта на съдебната власт, от една страна, и необходимостта от *отчетност*, от друга, така че да се избегнат негативните ефекти от защита на специалния гилдийн интерес в съдебната власт.“

По отношение структурата, състава и функциите на ВСС аналогични препоръки многократно са отправени и от *Консултативния съвет на европейските съдии* към Съвета на Европа (КСЕС). Препоръчва се, в случаите когато висшия кадрови и административен орган на съдебната власт има функции по отношение на различни категории магистрати (съдии и прокурори), то да се обособят *отделни колегии*, които да решават съответните кадрови въпроси. Това институционално решение е гаранция

¹ *Opinion No 444 /2007 on the Constitution of Bulgaria*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL –AD (2008)009

² *Opinion No 515 /2009 on the Draft Law Amending and Supplementing the Law on Judicial Power of Bulgaria*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL –AD (2009)011

срещу неправомерен натиск и влияние върху съдиите (Становище №10/2007, Становище №12/2009, Становище № 4/2009)³.

В Становище № 10/2007 на КСЕС се правят следните препоръки по отношение структурата, състава и функционирането на съветите на съдебната власт:⁴

„III. А. А. *Съвет на съдебната власт, в чийто състав болшинството са съдии*

15. Съставът на Съвета на съдебната власт трябва да бъде такъв, че да гарантира неговата независимост и да му дава възможност да изпълнява своите функции ефективно.
16. Съветът на съдебната власт може да бъде съставен или само от съдии или съставът му да бъде смесен – съдии и други (не съдии). И в двата случая, трябва да бъде избягнато впечатлението за защита на лични интереси, взаимно предпазване и назначаване с връзки.
17. Когато Съветът на съдебната власт се състои само от съдии, КСЕС е на мнение, че това трябва да бъдат *съдии, избрани от техните колеги*.
18. Когато съставът е *смесен* (съдии и други), КСЕС счита, че за да се предотврати всякакво манипулиране или неправомерен натиск, *съдиите, избрани от техните колеги, трябва да съставляват голямо болшинство от членовете*.
19. По мнение на КСЕС този смесен състав би представлявал преимущество както за избягване на впечатлението за защита на лични интереси, взаимно предпазване и назначаване с връзки, така и за отразяването на различните гледни точки в обществото, като по този начин на съдебната власт се осигурява допълнителен източник на легитимност. Обаче, дори и когато съставът е смесен, функционирането на Съвета на съдебната власт *не трябва да позволява никакво взаимодействие на парламентарните мнозинства и натиск от страна на изпълнителната власт и трябва да не бъде подчинен по никакъв начин на никоя политическа партия, за да може да защитава ценностите и основните принципи на справедливостта*.
20. КСЕС счита, че когато съставът на Съвета на съдебната власт е *смесен* някои от неговите задачи могат да бъдат оставени за решаване от Съвета на съдебната власт, заседаващ в състав от всички съдии.“

Същевременно в доклада по МСП от 2014 г. се отбелязва, че „ВСС не се възприема масово като автономен и независим орган, който е в състояние ефективно да защитава независимостта на съдебната система спрямо

³ http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/textes/Avis_en.asp

⁴ Становище № 10 (2007) относно “Съветът на съдебната власт в служба на обществото”: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE\(2007\)OP10&Language=lanBulgarian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CCJE(2007)OP10&Language=lanBulgarian&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=FEF2E0&BackColorIntranet=FEF2E0&BackColorLogged=c3c3c3)

изпълнителната и законодателната власт“.⁵ Тази позиция е индикация за продължаващите системни проблеми в българското правосъдие и по-специално във висшия кадрови и административен орган.

В последния мониторингов доклад по МСП от януари 2015г. ЕК отчита като позитивно развитие заявената политическа воля за съдебна реформа, чрез приемането от правителството и парламента на актуализираната *Стратегия за продължаване на съдебната реформа*.⁶ В доклада изрично се препоръчва продължаване на реформата на организацията на ВСС, с участието на професионалните организации и други заинтересовани страни. Констатира се липса на доверие към дейността на ВСС в настоящия му състав. Препоръчва се прилагане на обективни стандарти за заслуги, професионална етика и прозрачност при назначенията в съдебната власт, включително на висши длъжности, и своевременно извършване на тези назначения. Също така, трябва в съкратени срокове да се подобри сигурността на системата за разпределяне на делата на случаен принцип, а самата система да се модернизира. В случаите, в които съществуват подозрения за възможно манипулиране на системата трябва да се извършват щателни и безпристрастни разследвания на всички. Отправят се препоръки, които ще важат за следващите избори на членовете на ВСС, за увеличаване на прозрачността и спазване на етичните норми при процедурата на избор, включително чрез прилагане на принципа „един съдия - един глас“ за квотата на съдебната власт от членове на Висшия съдебен съвет. Въвеждане на ясни процедури и стандарти за санкциите, за да се гарантират последователни решения в дисциплинарните производства.

В доклада на *Група на държавите срещу корупцията (GRECO)* на Съвета на Европа се препоръчва решаването на кадровите и дисциплинарните въпроси трябва да се извършва от ВСС, който *в мнозинството си да се състои от съдии, избрани пряко от съдии*: „за да се засили ролята на ВСС като гарант на независимостта на съдебната власт и да подкрепи нейната легитимност и доверието, включително когато решава

⁵ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка /COM(2014) 36 final/: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2014_36_bg.pdf

⁶ Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, COM(2015) 36 final: http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_36_bg.pdf

въпроси свързани с нарушенията на магистратите, следва да се предвиди в закона, следното: 1) *най-малко половината от членовете на Съвета се избират пряко от съдиите*; и 2) решенията на Съвета и на помощните органи по въпроси на назначенията на съдиите, кариерното развитие, атестирането и дисциплинарните производства трябва да бъдат *вземани от мнозинство, състоящо се от съдии*.⁷

3. Независим и ефективен Висш съдебен съвет, гарантиращ прозрачни назначения в съдебната власт, ползващ се с доверието на обществото и на съдиите, прокурорите и следователите

Предлаганата промяна в структурата и организацията на ВСС е в изпълнение на препоръките на Венецианската комисия и КСЕС и укрепва независимостта на съдебната власт и по-конкретно на съда, като не допуска членове на ВСС, които представляват прокурорите и следователите, да участват в решаването на кадрови и дисциплинарни въпроси на съдиите.

а) *Състав*. С цел да се гарантира независимост на съдийската колегия при упражняване на основните си кадрови и дисциплинарни правомощия, се предлага тя да се състои от тринадесет членове и да включва председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, шестима членове, избрани от общото събрание на съдиите, и петима членове, избрани от Народното събрание. По този начин се изпълнява изискването на КСЕС в кадровия орган мнозинство да имат съдиите, избрани от съдии.

За да се гарантира по-голяма прозрачност и отчетност при осъществяване на кадровите правомощия по отношение на прокуратурата е предвидено прокурорската колегия да има дванадесет членове и да включва главния прокурор, четирима членове, избрани от общото събрание на прокурорите, един член, избран от общото събрание на следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание.

Предлага се редът за номиниране и процедурата по избор на членовете на колегията да се уреждат със закон. От особена важност с оглед спазването на международните принципи и стандарти и първоначалния смисъл на

⁷ GRECO Evaluation Report Bulgaria, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Greco Eval IV Rep (2014) 7E (P2), paragraph 83.

извършаните конституционни промени е законовата процедура, която ще се уреди, да дава гаранции за принципите на публичност, прозрачност, отчетност и включване на заинтересованите страни (магистратската общност, академичните среди, специализирани правни неправителствени организации). Също така е необходимо изборът на членове на ВСС от квотата на съдебната власт да става при спазване на принципа „един магистрат – един глас“.

б) *Правомощия.* По отношение на упражняването на правомощията от колегиите е предвидено всяка от колегиите осъществява самостоятелно кадровите и организационни функции, да осъществява дисциплинарна отговорност, както и да дава становища по законопроекти, в рамките на възложената компетентност. За да е ефективно това разделение и да се избегнат възможностите за влияние върху вземаните решения по кадрови и дисциплинарни въпроси, всяка от колегиите трябва да взема самостоятелно и окончателно решение по въпросите от нейната компетентност.

Същевременно е предвидено по общи за цялата съдебна власт въпроси, решения да се взимат от ВСС в пленарен състав. Това са решения във връзка с приемане на проектобюджета на системата, организиране квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, общи организационни въпроси на органите на съдебната власт, упражняване на представителни функции на системата спрямо други държавни органи и функции, приемане годишните доклади на отделните звена на системата, които съгласно чл.130, ал.7 се представят в НС.

Предвидената конституционна промяна във връзка със създаване на ново правомощие на ВСС в пленарен състав да взема решения относно управлението на недвижимите имоти на съдебната власт цели да създаде засилени институционални и организационни гаранции за независимостта на съдебната власт.

в) *Заседания, ръководство и начин на вземане на решения.* Заседанията 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 ВКС. Съдийската колегия се председателства от председателя на Върховния касационен съд, а

прокурорската колегия – от главния прокурор. С отмяната на чл. 131 от Конституцията се създава възможност за законодателната власт на законово ниво да уреди процедурата за вземане на решения като се създадат гаранции за публичност и прозрачност и срещу неправомерни опити за външно влияние и лобиране при осъществяване на кадровите и дисциплинарните правомощия.

4. Функциониращ Инспекторат към ВСС, гарантиращ отчетност и интегритет на органите на съдебната власт и ефективна превенция срещу конфликт на интереси и неправомерно влияние

Предлаганите конституционни промени по отношение на Инспектората към ВСС целят да повишат капацитета на органа да осъществява своите правомощия като същевременно се гарантира независимостта на съда. Това ще се постигне чрез специализация на инспекторите да осъществяват правомощията по отношение на конкретните органи на съда и на прокуратурата и следствието.

С цел да се повиши ефективността на органа и да се създадат реални механизми за превенция на конфликта на интереси и неправомерно външно влияние в органите на съдебната власт се предвижда разширяване на функциите. Въвеждат се нови 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, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Обвързването на проучването на факти и данни от имуществените декларации с проверките за конфликт на интереси създава реална възможност за разкриване на неправомерно влияние върху дейността на съдиите, прокурорите и следователите, както и нарушаване на тяхната функционална независимост. По този начин се засилва и превантивния ефект на задължението за подаване на декларации за наличие на частни интереси и публичност на имуществото.

Предлаганите конституционни промени в частта относно правомощията на Инспектората към ВСС създават институционални и организационни стимули за функциониране при условията на отчетност,

прозрачност и превенция на зависимости в органите на съдебната власт. Публичният ефект от тяхното приемане ще бъде повишаване на общественото доверие към съдебната власт и създаване на убеденост сред гражданите, че всички са равни пред закона и никой не е изолиран от механизмите за отчетност и граждански контрол.

5. Разширяване на достъпа на гражданите до Конституционния съд и укрепване на взаимния контрол и възпиране между властите

Като допълнителен субект, който може да сезира Конституционния съд в случаите, когато със закон се засягат основните права на гражданите се предлага такава възможност да има Висшият адвокатски съвет. Това конституционно разрешение в значителна степен гарантира статуса на адвокатурата, въведен с чл. 134 от Конституцията като в същото време създава допълнителни гаранции за правата и свободите на гражданите. По този начин се създава възможност за непряка конституционна жалба на гражданите, доколкото адвокатурата чрез нейния представителен орган, може да селектира най-често срещаните в практиката и типични случаи на нарушаване на правата и свободите и именно тази група случаи да стигат до Конституционния съд. Така се създават условия Конституционният съд да упражнява правомощията си без риск от блокиране на дейността с незначителни случаи, за които има други средства за защита.

ВНОСИТЕЛИ: