



ФОРМУЛИРАНИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА МОДЕЛА ЗА РАЗВИТИЕ НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА

Проектът "Развитие на конституционния модел на съдебната система – опит и перспективи" е съвместна инициатива на [Центъра за модернизирание на политики](#) (ЦМП) и [Центъра за имиграция и интеграция](#) (ЦИИ), насочена към активно включване на гражданския сектор при разработването, наблюдението и оценката на стратегиите за реформа на съдебната система, пряко свързано с увеличаване на гражданския контрол върху реформата, нейното качество и доверието в съдебната система, в контекста на обществения дебат за промени в конституционната регламентация.

Предметът на изследванията в рамките на проекта включва детайлен преглед и анализ на процеса на формиране на съществуващия конституционен модел на съдебната власт в България, както и очертаване на средносрочните перспективи за неговото развитие. Изследванията включват и сравнителен анализ на модели на съдебни системи на държави членки на Европейския съюз, основан на проучване на ключови характеристики на съответните конституционни модели, както и тяхната приложимост към България. Резултатите от двете изследвания, включително изводите, направени като резултат от проучванията, могат да бъдат проследени на: <http://betterjustice.bg/constitution/term/62>. Изводите за добрите практики и допусканите грешки, при разработване и приемане на проекта на Конституция на Република България, проектите за изменение и допълнение на Конституцията, както и разнообразните конституционни решения за съществуването на независима и ефективна съдебна система в държавите-членки на ЕС послужиха като основа за формиране на предложения за възможните **модели** за усъвършенстване на организацията на съдебната власт в България.

Подходът за формулиране на **моделите** се базира на специфичните характеристики и ролята на съдебната власт в цялостния институционален модел на държавната власт в Република България.

Консенсусно е мнението на заинтересованите лица, че мисията на съдебната власт е **справедливостта** и **ефективното функциониране на обществото**. Налице е съгласие, че настоящата правна рамка, регламентираща съдебната власт **не е достатъчно ефективна, съдържа неясноти, които създават затруднения при прилагането**. Структурата и организацията на съдебната власт не отразява в достатъчна степен спецификата на отделните органи, включени в общата "съдебна система", като същевременно е твърде "отделена/обособена" от принципите за организация на другите конституционно предвидени органи на държавната власт. Налице са концептуални дефицити по отношение на разбирането на основни конституционни принципи.



Посоката на желаната промяна е осигуряване на ефективна организация на съдебната власт, при спазване на конституционните принципи и отчитане на спецификата на отделните органи, включени в общата "съдебна система", гарантиране общ институционален интегритет на системата от органи на държавната власт.

Идентифицирани са **три основни модела** за институционалното развитие на съдебната система в България, които са обособени въз основа на начините за тяхната реализация, в контекста на съществуващите ограничения, определени в КРБ и относимите решения на Конституционния съд:

- **Модел 1:** Усъвършенстване на съдебната система чрез законодателни промени;
- **Модел 2:** Усъвършенстване на съдебната система чрез ограничени промени в Конституцията – от Народното събрание;
- **Модел 3:** Усъвършенстване на съдебната система чрез фундаментални промени в Конституцията – от Велико Народно събрание.

При описанието на моделите за институционалното развитие на съдебната система в България са идентифицирани и варианти за обхват и характеристики на съответния модел.

1.1. Модел 1: Усъвършенстване на съдебната система чрез законодателни промени

Модел 1 е базов модел, който не предвижда промени в *Конституцията на Република България*, а в рамките на съществуващата конституционна уредба са дефинирани възможности за институционалното развитие на съдебната система, които могат да бъдат реализирани чрез *Закона за съдебната власт*, от редовно Народно събрание.

Модел 1 предвижда въз основа на детайлен преглед и оценка на *Закона за съдебната власт* да бъдат адресирани, доколкото това е възможно в рамките на съществуващата конституционна уредба, следните основни институционални въпроси:

- **изясняване на спецификата на трите основни корпуса, формиращи текущия модел на съдебната система:**
 - съдии
 - прокурори
 - следователи
- **нова регламентация на "парламентарната" квота на Висшия съдебен съвет, която въвежда принципа:**
 - ясно разграничаване на двете квоти на Висшия съдебен съвет;



- изборът на Народното събрание да не включва действащи представители на магистратурата, т.е. да включва само представители на юридическата професия, извън институционалната съдебна система – учени, преподаватели, адвокати и др.п. с достатъчен опит и добро име в обществото.

➔ **ясна регламентация на етичната рамка за дейността на магистратите и отчитане на спецификата на трите основни корпуса на съдебната система – съдии, прокурори и следователи.**

Препоръките, формиращи **Модел 1** следва да се разглеждат като минимално необходимите за институционалното усъвършенстване на съдебната система. В този смисъл те са съответно приложими и при реализацията на останалите модели, описани по-долу.

1.2. Модел 2: Усъвършенстване на съдебната система чрез ограничени промени в Конституцията

Модел 2 предвижда ограничени промени в *Конституцията на Република България*, в рамките на съществуващата конституционна уредба. Дефинирани възможности за институционалното развитие на съдебната система, които могат да бъдат реализирани от редовно Народно събрание.

Модел 2 се основа на актуалната обществено-политическа ситуация и се базира на принципа за постигане на **консенсус** за промени в *Конституцията на Република България* по **ключови въпроси** за институционалното усъвършенстване на съдебната система.

Въз основа на направения преглед на развитието на конституционната регламентация на съдебната система могат да се идентифицират **два варианта** за реализиране на този модел:

- ➔ **модел 2а** – с фокус върху възстановяване/актуализиране на предходни положения, определящи организацията на съдебната система, конкретно Висшия съдебен съвет и Инспектората към Висшия съдебен съвет;
- ➔ **модел 2б** – с фокус, освен обхвата на **Модел 2а** и промени, свързани с преобразуване на текущия модел, без да нарушава баланса между властите, като се съблюдают основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата, съответно модела на съдебната система.

Основното разграничение между двата варианта на **Модел 2** се състои в наличния консенсус за усъвършенстване на институционалната организация на съдебната система.



Модел 2а: Възстановяване на първоначалния модел

Модел 2а предвижда възстановяване на предходни положения, определящи организацията на съдебната система, конкретно Висшия съдебен съвет и Инспектората към Висшия съдебен съвет.

Въз основа на направения преглед на развитието на конституционната регламентация на съдебната система са идентифицирани специфичните характеристики на **Модел 2а**:

- ➔ **минимална намеса в конституционните текстове;**
- ➔ **осигуряване на гъвкавост на последващата законодателна уредба на съдебната система;**
- ➔ **възстановяване/актуализиране на предходни положения поради необходимост от:**
 - отмяна на направени институционални промени в модела на съдебната система, които не са доказали своята ефективност;
 - актуализиране на направени институционални промени в модела на съдебната система, чрез които определените цели могат да бъдат постигнати по по-подходящ начин.

Фокусът на промените, в рамките на **Модел 2а** включва следните текстове на *Конституцията на Република България*:

- ➔ *допълване* текста на **чл. 126, ал. 2** с въвеждане на принцип за упражняване на правомощието на главния прокурор да "осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори", според който това правомощие не може да бъде упражнявано по конкретни производства, да накърнява професионалната независимост на прокурорите и др., както и предвиждане на възможност за оспорване от страна на прокурорите, отразяване на Решение № 2 на КС от 7 февруари 2017 г. по конституционно дело № 13/2016 г.¹;
- ➔ *отмяна* на **т. 2 на чл. 127** – възстановяването на обхвата на правомощията на прокуратурата осигурява възможност за нейното фокусиране върху нейната основна мисия – да "следи за спазване на законността"; факултативния характер на разпоредбата създава неяснота за казусите, при които то може да бъде упражнявано; осигурява се и *разграничаване* на правомощията между

¹Обн., ДВ, бр. бр. 68 от 31.07.2020 г.



прокурорите, следствените органи и органите в изпълнителната власт, извършващи разследване.

- *отмяна* на [ал. 3 и 4 на чл. 130а](#) – структурата на отделните колегии на Висшия съдебен съвет може да бъде обект на законодателна регламентация – това ще осигури институционална гъвкавост и прилагане на по-ефективни решения;
- *редакция* на [чл. 132, ал. 1](#) – установяване на систематична яснота по отношение на "имунитета" на магистратите – текстът "При осъществяване на съдебната власт" се замени с "При осъществяване на своите функции", съгласно терминологията на чл. 117, ал. 2, изр. 2.
- *редакция* на [чл. 132а](#) – текстът за Инспектората към Висшия съдебен съвет е непропорционален спрямо останалите текстове в Глава шеста "Съдебна власт" и съдържа разпоредби, които би следвало да бъдат обект на законодателна регламентация. Освен това са налице проблеми, свързани с институционализирането на този орган.

В този контекст са възможни различни решения, в случай че бъде потвърдена необходимостта от неговата конституционна регламентация следва да бъде осигурено неговото нормално функциониране.

За прилагане на препоръките, формиращи [Модел 2а](#) е необходимо наличие на консенсус в Народното събрание по ограничен кръг от [ключови въпроси](#) за институционалното усъвършенстване на съдебната система.

Модел 2б: Преобразуване на текущия модел

[Модел 2б](#) предвижда, освен промени, представени по-горе – [Модел 2а](#), и промени, свързани с преобразуване на текущия модел, без да нарушава балансът между властите, като се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата, съответно модела на съдебната система.

Ограниченията за преобразуване на текущия модел на съдебната система са свързани с тълкувателната практика на Конституционния съд – конкретно Решение № 3 от 10 април 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. и Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. [Първото решение](#), както сочи неговият диспозитив, дава **разширително тълкуване** на "формата на държавно управление". По този начин значително се стесняват възможностите на Народното събрание да прави промени в която и да е от властите и специално в съдебната. [Второто решение](#) **смекчава** категоричността на предходното и "отваря" известни възможности за конституционни промени, без да се налага свикване на Велико Народно събрание.

Реализирането на препоръките, въз основа на които е дефиниран [Модел 2б](#) изискват наличие на [широк и устойчив консенсус](#) за развитието на съдебната система.



Специфичните характеристики на [Модел 2б](#):

- ➔ **прецизиране на обхвата на съдебната система – изясняване на спецификата и функционалните разлики на трите основни корпуса, формиращи текущия модел на съдебната система;**
- ➔ **преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни правомощия на органите, формиращи съдебната система²:**
 - мисия на органите, формиращи съдебната система;
 - мисия и организация на Висшия съдебен съвет;
 - уточняване на правомощията на органите, формиращи съдебната система, на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към Висшия съдебен съвет.
- ➔ **осигуряване на гъвкавост на последващата законодателна уредба на съдебната система;**
- ➔ **гарантиране на устойчив консенсус за развитието на съдебната система, включително по отношение на нейната последваща законодателна уредба.**

Препоръките за реализация на [Модел 2б](#) включват систематично преструктуриране част от текстовете на Глава шеста "Съдебна власт" от *Конституцията на Република България*, както следва:

структура	препоръки
Общи положения – принципи	<p>чл. 117 – създаване на нова ал. 3 – изясняване на спецификата и функционалните разлики на трите основни корпуса, формиращи текущия модел на съдебната система</p> <p>чл. 132 – редакция на ал. 1 – установяване на систематична яснота по отношение на "имунитета" на магистратите – текстът "При осъществяване на съдебната власт" се замени с "При осъществяване на своите функции", съгласно терминологията на чл. 117, ал. 2, изр. 2.</p> <p>чл. 118 – без промени</p> <p>чл. 122 – без промени</p>

² "Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, във връзка с първите четири питання в искането, които са насочени към преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдают основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт." – **Решение на Конституционния съд № 8 от 1 септември 2005 г.** по конституционно дело № 7/2005 г. (Обн., ДВ, бр. 74 от 13 септември 2005 г.)





Съдилища	<p>чл. 121 – без промени</p> <p>чл. 119 – без промени</p> <p>чл. 123 – без промени</p> <p>чл. 120 – без промени (освен при наличие на консенсус за отразяване на Решение на Конституционния съд № 21 от 26 октомври 1995 г. по к.д. № 18/95 г)³</p> <p>чл. 124 – <i>редакция</i> – съобразяване с Решение на Конституционния съд № 2 от 10 февруари 2005 г. по конституционно дело № 9/2004 г.⁴</p> <p>чл. 125 – <i>редакция</i> – съобразяване с Решение на Конституционния съд № 8 от 23 април 2018 г. по конституционно дело № 13 от 2017 г.⁵ (Текстът определя юрисдикцията на ВАС, но липсват определяне на мястото на този съд в системата за административното правораздаване, напр. като напр. "висшият орган в йерархията на административните (и данъчните съдилища)" (чл. 212 от Конституцията на Португалия)</p>
Прокуратура	<p>чл. 126 – <i>допълване</i> на ал. 2 – въвеждане на принцип за упражняване на правомощието на главния прокурор да "осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори", според който това правомощие не може да бъде упражнявано по конкретни производства, да накърнява професионалната независимост на прокурорите и др., както и предвиждане на възможност за оспорване от страна на прокурорите.</p> <p>чл. 127 – <i>отмяна</i> на т. 2 – възстановяването на обхвата на правомощията на прокуратурата осигурява възможност за нейното фокусиране върху нейната основна мисия – да "следи за спазване на законността"; факултативния характер на разпоредбата създава неяснота за казусите, при които то може да бъде упражнявано.</p>
Следствени органи	<p>чл. 128 – без промени</p>
Висш орган на съдебната власт	<p>чл. 130 – <i>допълнение</i> – създаване на нова ал. 1, която определя мисията на Висшия съдебен съвет, напр. "Висшият съдебен съвет гарантира независимостта на съдебната система и осигурява финансово и технически дейността на съдилищата, прокуратурите и следствените органи, без да се намесва в нейното осъществяване."</p>

³ Обн., ДВ, бр.99 от 10 ноември 1995 г.

⁴ Обн., ДВ, бр. 16 от 18 февруари 2005 г.

⁵ Обн. - ДВ, бр. 37 от 04.05.2018 г., <https://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/537>



	(в ал. 3 може да се премахне въведеното изискване за мнозинство от две трети от народните представители за избор на членове на ВСС) чл. 130а – <i>отмяна</i> на ал. 3 и 4 – структурата на отделните колегии на Висшия съдебен съвет следва (може) да бъде обект на законодателна регламентация – това ще осигури институционална гъвкавост и прилагане на по-ефективни решения чл. 130б – без промени
Правомощия на министъра на правосъдието по отношение на съдебната власт	чл. 130в – без промени
Кариерно развитие на съдиите, прокурорите и следователите	чл. 129 – <i>редакция</i> – текстът на т. 5 подлежи на по-ясно определяне и разграничаване на хипотезите, при които е приложим – кумуляция или всяка отделна хипотеза.
Инспекторат към ВСС	чл. 132а – <i>редакция</i> – текстът за Инспектората към Висшия съдебен съвет е непропорционален спрямо останалите текстове в Глава шеста "Съдебна власт" и съдържа разпоредби, които би следвало да бъдат обект на законодателна регламентация.
Законодателна уредба	чл. 133 – <i>допълнение</i> – в края на текста се поставя запетая и се добавя израза "приет с мнозинство две трети от народните представители".
Адвокатура	чл. 134 – без промени

За прилагане на препоръките, формиращи **Модел 26** е необходимо наличие на **широк и устойчив консенсус** за развитието на съдебната система в Народното събрание по **ключовите въпроси** за институционалното усъвършенстване на съдебната система.

1.3. **Модел 3: Усъвършенстване на съдебната система чрез фундаментални промени в Конституцията**

Модел 3 предвижда фундаментални промени в Конституцията на Република България, по-конкретно в модела на съдебната система. Въз основа на направения преглед на практиките на държави от Европейския съюз са идентифицирани възможности за институционалното развитие на съдебната система чрез въвеждане на нов модел на съдебната система. Следва да се има предвид, че реализацията на тези възможности, при съществуващите тълкувателни решения на Конституционния съд, в голяма степен, е в правомощията на Велико Народно събрание.



Ключова предпоставка за реализацията на **Модел 3** е постигане на **широк консенсус** за промени в Конституцията на Република България (или приемане на нова Конституция), както и приемане на ясна пътна карта за целия процес на промени, включително за принципите и същността на институционалното усъвършенстване на съдебната система.

Въз основа на направения преглед на развитието на конституционната регламентация на съдебната система могат да се идентифицират **три варианта** за реализиране на този модел:

- **Модел 3а:** Интегрирана съдебна система;
- **Модел 3б:** Съдебна власт + автономни прокуратура и следствие;
- **Модел 3в:** Съдебна власт + автономни прокуратура и следствие в рамките на изпълнителната власт;

Основното разграничение между трите варианта на **Модел 3** е обхватът на съдебната система.

Модел 3а: Интегрирана съдебна система

Модел 3а предвижда конституционно регламентиране на интегриран модел на съдебната система, включващ трите основни корпуса – **съд, прокуратура, следствие**, както и принципи за организиране на тяхната **администрация**. Този модел представлява еволюционно развитие на съществуващия модел на съдебната система, като е налице възможност за неговото цялостно усъвършенстване при отчитане спецификата на органите, формиращи системата.

Въз основа на направения преглед на развитието на конституционната регламентация на съдебната система са идентифицирани специфичните характеристики на **Модел 3а**:

- **функционално разграничаване на статутите според спецификата на трите основни корпуса – съдии, прокурори;**
- **отделни органи по кариерно развитие за всеки от трите основни корпуса – съдии, прокурори и следователи – с обвързваща компетентност за предлагане на назначения:**
 - за висшите магистрати – президент/Народно събрание;
 - за първоначално назначаване – президент/Народно събрание;
- **парламентарна квота в органите по кариерно развитие – не включва действащи представители на магистратурата. Съставът на органа е в съответствие с препоръките на Венецианската комисия и на Консултативния**



съвет на съдиите в Европа към Съвета на Европа за гарантиране на независимостта на съдебната власт;

- ➔ отделни дисциплинарни органи за всяка от трите основни професии – съдии, прокурори и следователи;
- ➔ пленум с компетентност по общи въпроси и дисциплинарна отговорност;
- ➔ усъвършенстване на структурата на системата – съд, прокуратура и следствие;
- ➔ правомощия на министъра на правосъдието за управление имуществото на съдебната власт;
- ➔ конституционна уредба за еднакъв статут на администрацията на държавната власт: законодателната, изпълнителната и съдебната.

За прилагане на препоръките, формиращи **Модел 3а** е необходимо наличие на **широк и устойчив консенсус** за развитието на съдебната система в Народното събрание по **ключовите въпроси** за институционалното усъвършенстване на съдебната система, както и **ясна пътна карта** за целия процес на промени.

Модел 3б: Съдебна власт + автономни прокуратура и следствие

Модел 3б предвижда конституционно регламентиране на класически модел на съдебната система, включващ само **съдилищата** и институционализиране на **прокуратурата** и **следствието** като автономни институции. Този модел се прилага в редица държави от Европейския съюз и осигурява ефективно функциониране на правосъдието. Въвеждането на този модел е свързано с значителни трансформации в институционално устройство на Република България.

Въз основа на направения преглед на развитието на конституционната регламентация на съдебната система са идентифицирани специфичните характеристики на **Модел 3б**:

- ➔ отделни статuti на съдиите, прокурорите и следователите;
- ➔ отделни органи по кариерно развитие за съдиите, прокурорите и следователите – с **обвързваща компетентност⁶** за предлагане на назначения:
 - за висшите магистрати – президент/Народно събрание;
 - за първоначално назначаване – президент/Народно събрание;

⁶ По отношение на компетентността във всички държави-членки на ЕС, в които функционира ВСС с такива правомощия, тя е обвързваща по отношение на съдиите, решенията по отношение на прокурорите са от консултативни, до оставени в компетентността на министър на правосъдието.



- ➔ **парламентарна квота в органите по кариерно развитие – не включва действащи представители на магистратурата. Съставът на органа е в съответствие с препоръките на Венецианската комисия и на Консултативния съвет на съдиите в Европа към Съвета на Европа за гарантиране на независимостта на съдебната власт;**
- ➔ **отделни дисциплинарни органи за съдиите, прокурорите и следователите;**
- ➔ **правомощия на министъра на правосъдието за управление имуществото на съдебната власт;**
- ➔ **конституционна уредба за еднакъв статут на администрацията на държавната власт: в законодателната, изпълнителната и съдебната.**

За прилагане на препоръките, формиращи **Модел 3б** е необходимо наличие на **широк и устойчив консенсус** за развитието на съдебната система в Народното събрание по **ключовите въпроси** за институционалното усъвършенстване на съдебната система, както и **ясна пътна карта** за целия процес на промени.

Модел 3в: Съдебна власт + автономни прокуратура и следствие в рамките на изпълнителната власт

Модел 3в предвижда конституционно регламентиране на класически модел на съдебната система, включващ само **съдилищата** и институционализиране на **прокуратурата** и **следствието** като автономни институции, но в рамките на изпълнителната власт. Този модел се прилага в някои държави от Европейския съюз. Подобно на **Модел 3б**, въвеждането на този модел е свързано с значителни трансформации в институционално устройство на Република България.

Въз основа на направения преглед на развитието на конституционната регламентация на съдебната система са идентифицирани специфичните характеристики на **Модел 3в**:

- ➔ **отделни статути на съдиите, прокурорите и следователите;**
- ➔ **Висш съдебен съвет, гарантиращ независимостта на съдебната власт, като орган по кариерно развитие за съдиите – с обвързваща компетентност за предлагане на назначения:**
 - за висшите магистрати на съда – президент/Народно събрание;
 - за първоначално назначаване в съда – президент/Народно събрание;
- ➔ **парламентарна квота в органите по кариерно развитие – не включва действащи представители на магистратурата. Съставът на органа е в съответствие с препоръките на Венецианската комисия и на Консултативния**



съвет на съдиите в Европа към Съвета на Европа за гарантиране на независимостта на съдебната власт;

- отделни дисциплинарни органи за съдиите, прокурорите и следователите;**
- правомощия на министъра на правосъдието за управление имуществото на съдебната власт;**
- конституционна уредба за еднакъв статут на администрацията на държавната власт: в законодателната, изпълнителната и съдебната.**

За прилагане на препоръките, формиращи **Модел 3в** е необходимо наличие на **широк и устойчив консенсус** за развитието на съдебната система в Народното събрание по **ключовите въпроси** за институционалното усъвършенстване на съдебната система, както и **ясна пътна карта** за целия процес на промени.