



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ
ЕВРОПЕЙСКИ
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

Проект "Развитие на конституционния модел на съдебната система – опит и перспективи",
финансиран от Оперативна програма "Добро управление", съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд,
Договор № BG05SFOP001-3.003-0126-C01/03.02.2021 г.

ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА МОДЕЛА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА В БЪЛГАРИЯ [РЕЗЮМЕ]



Център за
Модеризиране
на Политики



ЦЕНТЪР ЗА
ИМИГРАЦИЯ И
ИНТЕГРАЦИЯ



СЪДЪРЖАНИЕ

СЪКРАЩЕНИЯ	IV
I. ВЪВЕДЕНИЕ	1
4.1. Задачи за изпълнение на дейност 3	3
4.2. Съдържание на доклада	4
II. ОБОБЩЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ	5
1. Конституциите на България до 1991 г.	5
2. Новата Конституция на Република България	7
2.1. Организация и процедури, свързани с изработването на проект на Конституция на България	8
2.2. Проекти за нова конституция.....	12
2.3. Обобщение	15
3. Промени в Конституцията от 1991 г.....	24
3.1. Промените в Конституцията от 2003 г.....	25
3.2. Промените в Конституцията от 2006 г.....	25
3.3. Промените в Конституцията от 2007 г.....	25
3.4. Промените в Конституцията от 2015 г.....	25
3.5. Обобщение	26
III. МОДЕЛИ НА СЪДЕБНИ СИСТЕМИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕС	30
1. Обобщение на установените параметри на моделите	30
2. Приложими елементи за формиране на конституционния модел на съдебната власт.....	32
2.1. Общ модел на съдебната власт	32
2.2. Институционален обхват на съдебната власт.....	34
2.3. Общ висш управленски (административен) орган на съдебната система.....	38
3. Обобщение	43
IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РАЗВИТИЕ МОДЕЛА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ	45
1. Актуални предизвикателства	45
2. Предпоставки	46
3. Процедурни въпроси и ограничения.....	47





4.	Перспективи за развитие на модела на съдебната система	48
4.1.	Развитие на конституционната уредба на съдебната система	48
4.2.	Модел 1: Усъвършенстване на съдебната система чрез законодателни промени	50
4.3.	Модел 2: Усъвършенстване на съдебната система чрез ограничени промени в Конституцията	51
4.4.	Модел 3: Усъвършенстване на съдебната система чрез фундаментални промени в Конституцията.....	56
5.	Обратна връзка от страна на целевите групи и заинтересованите страни	60
6.	Сценарии за развитие на модела на съдебната власт	63
6.1.	Консенсусен сценарий за развитие на модела на съдебната власт – базов сценарий.....	63
6.2.	Сценарии за развитие на модела на съдебната власт.....	65
V.	МЕХАНИЗЪМ ЗА ГРАЖДАНСКО НАБЛЮДЕНИЕ	67



СЪКРАЩЕНИЯ

БЗНС	Български земеделски народен съюз
БСП	Българска социалистическа партия
ВАС	Върховен административен съд
ВКС	Върховен касационен съд
ВНС	Велико народно събрание
ВСС	Висш Съдебен Съвет
ГП	Главен Прокурор
ГСУ	Главно следствено управление
ДВ	Държавен вестник
Изв.	Известия на Президиума на Народното събрание
КИКБ	Комисия за изработване на проект на Конституция на България
КНРБ (1947)	Конституция на Народна Република България от 1947 г.
КНРБ (1971)	Конституция на Народна Република България от 1971 г.
КРБ	Конституция на Република България от 1991 г.
КРБ (1990)	Конституция на Република България, изменена през 1990 г.
КС	Конституционен съд на Република България
МВР	Министерство на вътрешните работи
МП	Министерство на правосъдието
ОНС	Обикновено народно събрание
ОС	Отечествен съюз
РБ	Република България
СВ	съдебна власт
СДП	Социалдемократическа партия



СДС	Съюз на демократичните сили
СС	система от органите на съдебната власт
ТК (1879)	Търновска конституция – Конституция на българското Княжество, 1879 г.
ТК (1911)	Търновска конституция – Конституция на Царство България, 1911 г.
ЦСА	Централен съвет на адвокатурата

I. ВЪВЕДЕНИЕ**1. Предмет и обхват на изследването**

Проектът "**Развитие на конституционния модел на съдебната система – опит и перспективи**" е съвместна инициатива на **Центъра за модернизиране на политики** (ЦМП) и **Центъра за интеграция и имиграция** (ЦИИ), насочена към активно включване на гражданския сектор при разработването, наблюдението и оценката на стратегиите за реформа на съдебната система е 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 на съдебната власт.

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 извършване на сравнителен анализ на модели на съдебни системи на държави членки на Европейския съюз, основан на проучване на ключови характеристики на съответните конституционни модели.

Изпълнението на проекта е организирано в четири основни дейности:

- **Дейност 1:** Картографиране на конституционното регулиране на Съдебната система (Д1);
- **Дейност 2:** Проучване на конституционните модели на съдебната власт в държави членки на Европейския съюз (Д2);
- **Дейност 3:** **Формулиране на перспективи пред развитието на модела на съдебната власт и провеждане на публични обсъждания по тях (Д3);**
- **Дейност 4:** Информация и комуникации по проекта (Д4).

В методологията за изпълнение на проекта са описани конкретните задачи по **дейност 3**, както и приложимите методи за постигане на определените цели. Определена е и връзката с останалите дейности по проекта.

2. Цели

Общата цел на проекта е: Повишаване на активния граждански контрол върху реформата в съдебната система (СС) в процеса на разработване, наблюдение и оценка на стратегиите за реформи, изготвяне на предложения за подобрения в СС чрез извършване на независими анализи на развитието на конституционния модел на съдебната власт и сравнителен анали на българския модел с анализирани модели на държави членки на Европейския съюз.

Специфичните цели на проекта са:

- Изработване на ясен и хронологично подреден модел на съдебната власт, съгласно неговото развитие в Конституцията, на основа на независим анализ на внесени предложения във ВНС, предложения между четенията, мотиви за тях, дебати, работа на Конституционната комисия, гласувания (Д1);
- Разработване на интерактивен онлайн архив от етапите на развитие на модела на съдебната власт, включително дебати, предложения, мотиви. Архивът ще бъде достъпен на гражданската платформа за проследяване и оценка на Съдебната система www.betterjustice.bg (Д1);
- Изведени поне 3 конституционни модела на съдебната власт в държави членки на Европейския съюз, които да могат да се използват като добри примери за развитие (Д2);
- Разработване на референтни модели за развитие на съдебната власт въз основа на конституционния модел и конституционните модели в държави членки на Европейския съюз (Д3);
- Задълбочен дебат в професионалната общност, НПО и обществото като цяло по отношение на моделите, перспективите за развитие на съдебната власт за изграждане на доверие към тези перспективи и в съдебната система като цяло (Д3);
- Повишаване на информираността за развитието на съдебната власт, поддържане и развитие на базата с документи и архиви в „Гражданската платформа за проследяване и оценка на Съдебната система“ www.betterjustice.bg (Д4).

3. Очаквани резултати

Очакваните резултати са свързани с подобряване ангажираността и качеството на гражданския мониторинг по отношение на развитието на съдебната власт, осигуряващ възможност както за проследимост на реформата, така и по-широко информирано гражданско участие, чрез мрежата, формирана от ЦМП в предишен проект.

4. Цел на доклада

Настоящият доклад обобщава резултатите от проекта като представя **перспективите за развитие на модела на съдебната власт в България**, формулирани въз основа на задълбочен анализ на развитието на конституционната уредба на съдебната власт в България и разработените референтни модели на конституционните модели на съдебната власт в държави членки на Европейския съюз.

4.1. Задачи за изпълнение на дейност 3

Изпълнението на **дейност 3** е планирано в два етапа, всеки с продължителност 3 месеца. Разпределението на работата по етапи е както следва:

- **Етап 1:** Разработване на референтни модели за развитие на съдебната власт въз основа на конституционния модел (дейност 1) и конституционните модели в ДЧ (дейност 2):
 - ДЗ.1: Разработване на референтни модели за развитие на съдебната власт въз основа на конституционния модел (дейност 1) и конституционните модели в ДЧ (дейност 2);
 - ДЗ.2: Аналитико експертна работа за синтез на 3 отграничени модела на развитие на съдебната власт;
 - ДЗ.3: Аналитична работа за разработване на сценарии за развитие модела на съдебната власт;
 - ДЗ.4: Синтезиране поне два сценария за развитие на модела на съдебната власт.
- **Етап 2:** Планиране и организация на публични обсъждания по референтните модели с целевите групи и заинтересованите страни
 - ДЗ.5: подготовка на консултативен документ по отношение на трите модела за развитие;
 - ДЗ.6: изготвяне на презентационни материали за публичните обсъждания;
 - ДЗ.7: планиране и организация на публични обсъждания по проекта на разработените референтни модели с целевите групи и заинтересованите страни;
 - ДЗ.8: представяне на разработените модели пред заинтересованите страни, гражданската общност и обществото;
 - ДЗ.9: провеждане на най-малко две публични обсъждания.
- **Етап 3:** Анализ на обратната връзка от страна на целевите групи и заинтересованите страни и формулиране на пакет от предложения за развитие модела на съдебната власт:
 - ДЗ.10: документиране и анализ на обратната връзка от страна на целевите групи и заинтересованите страни по отношение на представения референтните модели с оглед тяхното отразяване;
 - ДЗ.11: формулиране на препоръки в съответствие с чл. 26 от ЗНА;

- ДЗ.12: изпращане на препоръки към органите, имащи правомощия за вземане на решения.

4.2. Съдържание на доклада

Специфичните цели на доклада са:

- представяне на **обобщените резултати** от изселванията, свързани с:
 - конституционното развитие на модела на съдебната власт в България;
 - моделите на съдебни системи на държавите членки на ЕС;
- представяне на **три референтни модела** за развитие на съдебната система;
- резултатите от **дебата** в професионалната общност, НПО и обществото като цяло по отношение на моделите, перспективите за развитие на съдебната власт за изграждане на доверие към тези перспективи и в съдебната система като цяло;
- представяне на **сценарии** за развитие на модела на съдебната власт.

Настоящият доклад **"ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА МОДЕЛА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ"** представя резултатите от изпълнението на дейност 3 от проекта.

II. ОБОБЩЕНИЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ

1. Конституциите на България до 1991 г.

Конституцията на Княжество България (Търновската конституция), приета от Учредителното събрание на 16 април 1879 г., полага основите и определя формата и характера на държавното ни устройство като закрепва юридически социално-икономическите и политическите изменения в българското общество след Освобождението през 1878 г.

Паралелно с приемането на Търновската конституция в съответствие с цитирания **Берлински договор** започва и процесът за определяне на устройството на **Източна Румелия**. За целта на 18 септември 1878 г. е свикана Международната комисия за Източна Румелия, която включва представители на Великите сили и Османската империя. На 14 април 1879 г. Международната комисия за Източна Румелия приема **Органическият устав на Източна Румелия**, който регламентира политическия и обществения живот в областта и нейната автономия в рамките на Османската империя. През септември 1885 година, в резултат от Съединението на Източна Румелия и Княжество България, **Органическият устав на Източна Румелия** е фактически обезсилен¹, макар че Великите сили, не приемат отмяната му. Османската империя се отказва от претенциите си за суверенитет над Южна България едва след обявяването на независимостта на България през 1908 година.

Търновската конституция е променяна през 1893 г. както и след обявяване на независимостта на Княжество България на 22 септември 1908 г. (5 октомври нов стил) и последвалото дипломатическо признаване от страна на другите държави на този акт, с Указ № 214 на княз Фердинанд I от 18 април 1911 г.² са насрочени избори за V Велико Народно събрание, което да приеме изготвените от XIV^{-то} обикновено Народно събрание изменения на 15 члена от Търновската конституция. Изборите са проведени на 5 юни 1911 г., а V^{-то} Велико Народно събрание заседава в периода от 9 юни до 9 юли 1911 г. Измененията са свързани с обявената независимост на държавата – държавният глава официално получава титлата "цар на българите", а държавата е определена като "царство". Мандатът на обикновените народни събрания е намален от пет на четири години. Създават се и четири нови министерства. Измененията в основния закон от 1911 г. са издадени във впечатляващата "**Сребърна конституция**", наричана така поради това, че нейната корица е от ковано сребро с позлата, която се пази в Централния държавен архив.

¹ След Съединението на територията, спадаща де юре към Източна Румелия са въведени администрацията и законите на Княжеството.

² обн. ДВ, бр. 93 от 02.05.1911 г.

Конституцията на Народна република България от 1947 г., известна още като Димитровска конституция, е приета на 4 декември 1947 г. от VI^{-то} Велико Народно събрание.

Стратегическа задача, обявена с Програмата на Отечествения фронт от 1942 г. е свикването на Велико Народно събрание, което да промени формата на държавно управление и да внесе промени в действащата Конституция на Българското княжество от 1879 г., След Деветосептемврийския преврат през 1944 г. по външно- и вътрешнополитически причини се приема възстановяване пълноценното действие на Търновската конституция. Запазва се монархическият институт чрез регентски съвет. След края на Втората световна война XXVI^{-то} Народно събрание на 26 юли 1946 г. е приет *Закон за допитване до народа за премахване на монархията и провъзгласяване на народна република и свикване на Велико Народно събрание* (обн. ДВ, 174 от 2.08.1946). Проведеният на 8 септември 1946 г. референдум има положителен резултат и на 4 декември 1946 г. е публикуван проект за нова конституция на Отечествения фронт. Избрано е VI^{-то} Велико Народно събрание, което да обсъди и приеме новата конституция. Абсолютно мнозинство в VI^{-то} Велико Народно събрание има БРП (к).

Конституцията на Народна република България от 1947 г. определя държавното устройство, обществено-политическите и стопански отношения, основните права и задължения на гражданите на Народна република България за периода 6 декември 1947 – 18 май 1971 г.

Конституцията на Народна република България от 1971 г., наричана още Живковска конституция, е приета на 18 май 1971 г. от 5^{-то} Народно събрание.

Решението за приемане на нова Конституция е мотивирано в партийните документи на Българската комунистическа партия с несъответствия между конституцията и практиката. През март 1968 г. 5^{-то} Народно събрание избира комисия за изработването на нов основен закон. Проектът е готов през март 1971 г. и след "всенародно" обсъждане е гласуван на референдум, проведен на 16 май 1971 г. На 18 май 1971 г. Народното събрание прогласява приемането на новата Конституция. Конституция утвърждава идеологизацията на цялостния обществен, икономически и духовен живот на основата на презумпцията за "изграждане на развито социалистическо общество".

В преходния период след 10 ноември 1989 г. до края на 1990 г. са приети пет³ поправки на действащата Конституция, част от които са свързани с приемането на новата Конституция на Република България.

³ ДВ, бр. 6, 29, 87, 94 и 98 от 1990 г.

Фигура 1. Конституционно развитие на България до 1991 г.



* през 1911 г. заглавието на конституцията е променено

** при първата поправка на Конституцията от 1971 г. е променено нейното заглавие

2. Новата Конституция на Република България

Настоящата (пета) българска конституция е създадена в резултат на мащабните геополитически процеси, засегнали цяла Източна Европа. Възстановяването на парламентарно-демократичния модел на държавата чрез приемане на нова конституция е определено от Националната кръгла маса⁴ като необходимо условие за по-нататъшното осъществяване на мирния и легален преход към демокрация⁵. Участниците в Националната кръгла маса се съгласяват за възстановяване на институцията Велико народно събрание, което "в срок от една година и половина да изработи и приеме нова Конституция на страната и да реши да се проведе референдум, чрез който народът да я утвърди."⁶

В резултат от решенията на Националната кръгла маса на 10 и 17 юни 1990 г. са проведени избори за **VII Велико Народно събрание (VII ВНС)**. Основна цел на събранието е изработване и приемане на нова Конституция на България.

VII^{то} Велико Народно събрание работи от 10 юли 1990 до 2 октомври 1991 г., когато се саморазпуска.

Конституцията на Република България е приета от **VII^{то} Велико Народно събрание** на 12 юли 1991 г.⁷

⁴ Политически консултации между представители на властта и новите политически сили, проведени в България от 3 януари до 14 май 1990, по подобие на други страни от бившия Източен блок при падането на комунистическите режими в Източна Европа.

⁵ Споразумение по основните идеи и принципи на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Народна република България от 30 март 1990 г., http://www.onda.bg/public/bulg/k_masa/dokumenti_round_table/agreement_amendments_constitution_NRB.htm

⁶ Пак там.

⁷ обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г., в сила от 13.07.1991 г.

2.1. Организация и процедури, свързани с изработването на проект на Конституция на България

Процесът по изработване и приемане на нова Конституция на България е организиран от VII ВНС въз основа на промени в действащата от 1971 г. Конституция на Народна република България. Създадена е **Комисия за изработване на Конституция на Република България (КИКРБ)**, а процедурите по изработване и приемане на нова Конституция са определени в **Правилника за организацията и дейността на Великото Народно събрание (ПОДВНС)**⁸, както и в *ad hoc* решения на VII ВНС.

КИКРБ се състои от 57 народни представители, в т.ч. ръководство (председател, трима заместник-председатели и секретар), Председател е заместник-председателят на VII ВНС Гиньо Ганев, и заместници – Любен Корнезов, Стоян Ганев и Елена Кирчева. Секретар на комисията е Янаки Стоилов. Членовете на комисията определени на пропорционален принцип на представителство на политическите партии, коалиции, организации и движения и независими народни представители. (БСП – 30, СДС – 17, ДПС – 4, БЗНС – 2, ОС – 2, СДП-немарксисти – 1). В Комисията са включени утвърдени специалисти от различни области, като 34 от тях са юристи.

ПОДВНС дава право на КИКРБ да образува толкова работни групи, колкото реши за необходимо, специализирани в различни области на конституционната уредба.

Срокът за представяне на проект на нова Конституция и мотиви към него се определя от VII ВНС и се представя на Председателя на VII ВНС, който насрочва първото заседание за разисквания по проекта за Конституция в 5-дневен срок, след като бъде раздаден на народните представители.

С Решение на VII ВНС от 27 юли 1990 г.⁹, са одобрени постоянните комисии на VII ВНС, една от които е **Комисия за изработване на проект за Конституция на България**. Съставът на Комисията е променян веднъж с Решение на VII ВНС от 31 август 1990 г.¹⁰

С Указ 57 на VII ВНС, обн., ДВ, бр. 102 от 1990 г., е приет **Правилникът за организацията и дейността на Великото народно събрание**, който в Глава седма "Изработване и приемане на Конституция" подробно урежда реда и сроковете за работата по изработване на Конституцията. ПОДВНС формализира създаването на **Комисия за изработване на проект за Конституция на България** и пропорционалния принцип на представителство на политическите партии, коалиции, организации и движения и независими народни представители. С Решение на VII ВНС¹¹, са направени промени за изменение на сроковете по насрочване и разглеждане в пленарна зала на първо и трето четене на проекта на Конституция.

⁸ ДВ, бр. 102 от 1990 г., в сила от 4.12.1990 г., изм., бр. 42 от 1991 г.

⁹ ДВ, бр. 63 от 1990 г.

¹⁰ ДВ, бр. 71 от 1990 г.

¹¹ ДВ, бр. 42 от 1991 г.

Проектът за нова Конституция се обсъжда и гласува от VII ВНС на три четения като се спазва следната процедура:

- на първо гласуване проектът се докладва изцяло заедно с мотивите – след приключване на разискванията председателят на VII ВНС поставя на гласуване проекта за Конституция по принцип;

Проектът се смята за приет на първо четене, ако за него са гласували две трети от присъстващите народни представители; В случай че проектът за Конституция не бъде приет на първо гласуване, VII ВНС отново избира комисия за изработване на нов проект за Конституция, като се спазва същата процедура. Това се повтаря дотогава, докато проектът бъде приет.

Приетият на първо гласуване проект за Конституция се изпраща на комисията, която обсъжда направените предложения, прави изменения и допълнения на приетия проект и в писмен доклад информира VII ВНС за взетите от комисията решения в срок не по-късно от 5 дни.

- Председателят на VII ВНС насрочва второто гласуване най-малко 3 дни след представянето на проекта и доклада на комисията.

На второто гласуване VII ВНС обсъжда проекта за Конституция текст по текст и се произнася по предложените допълнения и изменения.

Предложенията за изменения и допълнения се обсъждат само ако са направени писмено пред председателя на VII ВНС. Те се поставят на разискване веднага, освен ако VII ВНС реши да ги изпрати на комисията за допълнително проучване и докладване на едно от следващите заседания.

Второто гласуване става по отделни текстове, като всеки текст се смята за приет, ако за него са гласували две трети от присъстващите народни представители.

- Проектът за Конституция се поставя на трето гласуване не по-късно от 7 дни след приемането му на *второ гласуване*.

На *трето гласуване* се поставят на разискване само онези текстове на проекта за Конституция, за които са постъпили писмени предложения за отменяне, изменение или допълнение, подписани най-малко от една десета от общия брой на народните представители.

Предложенията, направени при *третото гласуване*, се смятат за приети, ако за тях са гласували две трети от присъстващите народни представители.

- Гласуването на проекта за Конституция в цялост се извършва на заседанието, следващо това, на което проектът е бил приет на трето гласуване.

Конституцията се счита за приета, ако за нея са гласували две трети от всички народни представители.

В процеса на работа по изработването на проекта на нова Конституция и нейното приемане няколко решения на VII ВНС доразработват процедурата, а именно:

- Решение на VII ВНС от 12.04.1991 г. относно процедурата за предварително обсъждане на проекта за Конституция, ДВ, бр. 32 от 23.04.1991 г., Указ № 152 от 17 април 1991 г.
- Решение на VII ВНС от 28.05.1991 г. във връзка с по-нататъшната дейност на дейност на Великото народно събрание, прието на 28 май 1991 г. ДВ, бр. 46 от 11.06.1991 г., Указ № 188 от 31 май 1991 г.
- Решение на VII ВНС от 03.07.1991 г. във връзка с третото четене на проекта за нова Конституция, ДВ, бр. 60 от 26. 07.1991 г., Указ 219 от 8 юли 1991 г.
- Решение на VII ВНС от 09.07.1991 г. за изменение на решението на VII ВНС от 28.05.1991 г., ДВ, бр. 60 от 26. 07.1991 г., Указ 226 от 9 юли 1991 г.

Тези решения на VII ВНС могат да бъдат разбрани по-добре в контекста на събитията в VII ВНС преди и по време на тяхното приемане. Според Петьо Цеков¹², описващ събитията 10 години по-късно, през февруари-март 1991 г. в СДС започва тежка дискусия на тема "Трябва ли да се разпусне ВНС преди приемането на конституция или не". "За" напускане на VII ВНС са Филип Димитров, Йордан Василев, Едвин Сугарев, Александър Йорданов, Стоян Ганев и Стефан Савов. "Против" са лидерите на двете най-големи партии в СДС – социалдемократите и земеделците. Мандатната комисия за законността на изборите от 10 и 17 юни 1990 г. докладва през март, че вотът е законен, но само един избор – на Стоян Ганев е недействителен. След два дебата по казуса "Ганев" на 14 март 1991 г. парламентът обяви за законно избрани всички депутати без Стоян Ганев. На 19 март VII ВНС гласува обаче второ решение, с което на практика решаването на казуса "Ганев" се отлага за неопределено време. На 4 април 1991 г. 44 депутати от СДС искат с декларация да се разпусне Великото народно събрание. На 10 април двете най-големи сини партии – БСП и БЗНС "Никола Петков", обявяват създаването на СДС-център.

С Решението си от 12 април 1991 г. VII ВНС приема, съобразно действащата Конституция, правила за предварително обсъждане на основните правила на предлагания проект на Конституция. С решението се възлага на Комисията по изработване на проект на Конституция на Република България да обсъди и обобщи предложенията. С това решение се цели от една страна да се успокои общественото мнение, че не се бави умишлено изработването на Конституция, а от друга се дава допълнително време за работа по най-важните от гледна точка на демокрацията аспекти на бъдещата уредба на държавата.

¹² Цеков, Петьо. Епопеята на гладуващите – 10 години по-късно., вестник Сега, 7.7.2001.

На 20 април 1991 г. ръководителите на ПП получават доклада на анкетната комисия "Тамбуев", няколко дни по-късно в "Факс" публикува прочутия списък с доносниците на ДС.¹³ Заседанията на 23 и 24 април се отклоняват от предварителния дневен ред за предварително обсъждане на основните начала на проекта за Конституция и обсъждат изтеклите списъци на агенти на Държавна сигурност. На 25 април 1991 г. н.п. Илич Цветков внася предложение за саморазпускане на VII ВНС. На 14 май 1991 г. 39-има народни представители напускат парламента, в декларацията по този повод се иска освен саморазпускане на VII ВНС и избори в средата на юли, БСП да върне парите, които е взела от бюджета.

На 28 май Петър Дертлиев¹⁴ от името на СДС прави декларация, с която се поставят следните искания:

- Проектът на нова Конституция да се приеме на трето четене включително до 30 юни 1991 г.
- Окончателното поименно гласуване да стане на 15 юли 1991 г. във Велико Търново и в същия ден VII ВНС да се разпусне.
- Между 1 и 15 юли 1991 г. да се проведе референдум по чл. 1 на Конституцията, който решава основното устройство на държавата (република или монархия).
- Насрочване на нови избори през септември, като VII ВНС да продължи да действа като обикновено Народно събрание до тяхното провеждане.

В резултат на проведените по декларацията разисквания е прието и **Решение на VII ВНС от 28.05.1991 г.** във връзка с по-нататъшната дейност на дейност на Великото народно събрание, прието на 28 май 1991 г. (ДВ, бр. 46 от 11.06.1991 г., Указ № 188 от 31 май 1991 г.):

- Обсъждането на проекта на Конституция да продължи така, че окончателното поименно гласуване в цялост чрез саморъчно вписване на имената на народните представители да стане на 17 юли във Велико Търново.
- На основание чл. 78 от действащата Конституция да се проведе национален референдум по формата на бъдещото държавно управление във връзка с чл. 1, ал. 1 от проекта на нова Конституция. Определя да се проведе на 6 юли.
- В зависимост от резултата на референдума Комисията по изработване на проект на Конституция на Република България да предложи евентуални изменения;

¹³ Пак Петьо Цеков

¹⁴ Стенограма от 139 заседание на VII ВНС, проведено на 28.05.1991 г.

- Веднага след приемането на новата Конституция VII ВНС да вземе решение да се саморазпусне на 17 юли.
- Предлага на председателя (президента) да насрочи едновременно избори за Обикновено народно събрание (ОНС) и избори за местна власт, които да се произведат през септември 1991 г.
- След решението за саморазпускането си VII ВНС да продължи да изпълнява функциите до изборите на ОНС като приема най-неотложните закони.

Второто четене на проекта на Конституция приключва с гласуване на 28 юни 1991 г. и създава очевидна невъзможност за изпълнение на решението от 28 май.

На 3 юли 1991 г. VII ВНС приема решение във връзка с третото четене на проекта на Конституция на Република България с което определя краен срок за приемане на предложения за трето четене – 3 юли 1991 г., 20 часа.

На свое заседание, проведено на 05 юни 1991 г. VII ВНС приема решение за изменение на решението от 28 май 1991 г. с което *отменя* решението за произвеждане на национален референдум по формата на бъдещото държавно управление във връзка с чл. 1, ал. 1 от проекта за нова Конституция и *променя* мястото и датата за окончателно приемане на Конституцията – 12 юли 1991 г., гр. София, сградата на Народното събрание.

Конституцията на Република България е приета от VII^{то} Велико Народно събрание на 12 юли 1991 г.¹⁵

2.2. Проекти за нова конституция

Съгласно действащата Конституция право да внесат проект на Конституция или промени в действащата имат:

- Председателят (Президентът) на Републиката;
- правителството;
- най-малко една четвърт от народните представители.

В постъпилите в деловодството на Народното събрание проекти за Конституция няма проекти на Председателя (Президента) на Републиката и на Министерски съвет. От стенограмите на заседанията на Комисията за изготвяне на проект на Конституция става ясно, че Министерството на правосъдието е изготвило проект, който е внесен в Министерския съвет, но няма данни Министерския съвет да разглеждал този законопроект. Председателят на VII ВНС е издал заповед за създаване на експертна работна група от хабилитирани учени за подготовка на отделен експертен проект.

¹⁵ обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г., в сила от 13.07.1991 г.

В Конституционната комисия са разглеждани **18 пълни проекта** на Конституция и един проект/модел на Конституция. На 2 октомври 1990 г. е внесен проект/модел на Конституция на Народна Република България, изготвен по **Проект за икономически растеж и преход към пазарна икономика в България** с ръководители д-р Ричард Ран и д-р Роналд Ът, финансиран от Фондацията на Националната Камара (National Chamber Foundation). Последен, от народния представител Димитрина Петрова, е внесен проект на конституция, изготвен от Марио Паскалев, Руслан Стоянов, Валентин Тодоров, Йордан Янков със съдействието на Андриан Первазов и Ася Хаджийска – група ПРАКТИС.

2.2.1. Проекти, внесени по реда на Правилника за организацията и дейността на Великото народно събрание

От всички проекти само **четири** отговарят на изискванията на действащата Конституция, подкрепени с гласовете на поне една четвърт или сто народни представители, а именно:

- проект за Конституция Република България и мотиви – внесен в **VII ВНС** на 11 октомври 1990 г. от Николай Павлов, народен представител СДС – ОДЦ, с подписите на 101 народни представители;
- проект за Конституция, изготвен от Конституционен клуб "311", (В. Георгиев, Г. Денков, Д. Вълчев, Д. Радев, Р. Ташев, Ян. Стоилов), внесен в **VII ВНС** на 22 декември 1990 г. с подписите на 110 народни представители;
- проект за Конституция, изготвен народния представител Велко Вълканов, Внесен в **VII ВНС** на 16 януари 1991 г. с подписите на 102 народни представители;
- проект на Конституция на Република България на БСП, внесен в **VII ВНС** на 17 януари 1991 г. с подписите на 129 народни представители.

2.2.2. Проекти, внесени от парламентарни групи в VII ВНС

От името на парламентарни групи са внесени шест проекта, от тях само два отговарят на изискванията на действащата Конституция:

- проект за Конституция – СДС – ОДЦ, внесен в **VII ВНС** на 11 октомври 1990 г. от Николай Павлов, народен представител, с подписите на 101 народни представители;
- проект за Конституция на Република България, внесен в **VII ВНС** на 14 януари 1991 г. от Петър Дертлиев, председател на парламентарната група на БСП;
- проект за Конституция на БЗНС, Изготвен от Постоянното присъствие на Българския Земеделски Народен Съюз, внесен в **VII ВНС** на 16 януари 1991 г. от Виктор Вълков, председател на парламентарната група на БЗНС, с подписите на 16 народни представители членове на парламентарната група на БЗНС;

- проект на Конституция на Република България, внесен в VII ВНС на 21 януари 1991 г. от парламентарната група на БЗНС "Никола Петков";
- проект за Конституция на Радикалдемократическата Партия, внесен в VII ВНС на 27 февруари 1991
- БСП, внесен в VII ВНС на 17 януари 1991 г. с подписите на 129 народни представители.

2.2.3. Други проекти

Останалите 11 проекта могат да бъдат разглеждани като проекти на граждани, внасяни във Великото Народно събрание в периода от 10 октомври 1990 г. до 29 март 1991 г.

- проект за Конституция на България изготвен от Андрей Симов Якимов, к.и.н. Преподавател по политическа икономика, Сентиъл Колидж. Канада, внесен в VII ВНС на 10.10.1990 г.;
- проект за Конституция, изготвен от Максим Генов, българин с австрийско поданство. Програмата му "Общество на народа", писана през 1964 г. в Париж, адаптация на този проект е внесена в VII ВНС през декември 1990 г.
- проект за Конституция, изготвен от акад. Ярослав Радев (професор и академик по конституционно право, бивш зам. председател на Държавния съвет и член на ЦК на БКП), внесен в VII ВНС на 8 януари 1991 г.;
- проект за Конституция, изготвен от Владимир Радев, българин, живеещ в САЩ. Внесен в VII ВНС на 8 януари 1991 г.;
- проект за Конституция, изготвен от Кръстьо Кръстев, главен юрисконсулт на текстилен комбинат "Тунджа" – Ямбол, член на БЗНС "Никола Петков", представен на Гиньо Ганев на 9 януари 1991 г.;
- проект за Конституция, изработен от Д. Александров, внесен в VII ВНС на 22 януари 1991 г.;
- проект за Конституция, изработен от Цоню Георгиев Данев, член на БЗНС "Никола Петков" от 1945 г., с непубликувани разработки по сравнително конституционно право. Предложен на Гиньо Ганев на 30 януари 1991 г.;
- проект за Конституция, изготвен от Алекси Венцеславов Попов, българин, живеещ в Казабланка – Мароко, внесен в VII ВНС на 28 март 1991 г
- проект за Конституция на група ПРАКТИС. Изготвен от Марио Паскалев, Руслан Стоянов, Валентин Тодоров, Йордан Янков със съдействието на Андриан Первазов и Ася Хаджийска. Внесен в НС на 29 март 1991 г. от народния представител Димитрина Петрова.

2.2.4. Проект, представен на председателя на VII ВНС и изготвен от група хабилитирани юристи, съгласно негова заповед.

Проектът е дело на група юристи, предимно от Института за държавата и правото към Българската академия на науките и Юридическия факултет, (проф. Ж. Миланов, проф. С. Стойчев, проф. К. Лазаров, проф. Е. Танчев, Л. Кулишев, доц. Сн. Начева, доц. Е. Друмева и доц. Кр. Стойчев) и е изготвен по заповед на председателя на VII ВНС. Проектът е внесен в VII ВНС на 19 март 1991 г. от проф. Живко Миланов.

2.3. Обобщение

Консенсус или преобладаващо съгласие относно:

- ⊙ въвеждане на принципа за **разделение на държавната власт**;
- ⊙ въвеждане на принципа за **независимостта на съдебната власт**, разбирана като:
 - ⊙ **независимост на съдиите (магистратите) – 11 проекта**;
 - ⊙ **независимост на съда – 4 проекта**.
- ⊙ утвърждаване на принципа, че **"съдебната власт се осъществява от съдилищата"** – 12 проекта;
- ⊙ **прокуратурата е взирана в 11 проекта, най-често в рамките на "общата" съдебна система**;
- ⊙ учредяване на **висш орган на съдебната система/власт** е предвиден в 7 проекта, от които в 6 – **кадрови орган** и 1 – като **"представителен и организационен"** орган, и включват:
 - ⊙ **само съдии – 4 проекта**;
 - ⊙ **съдии и прокурори (магистрати) – 3 проекта**.

2.3.1. Принципът за разделение на властта

Формата и характерът на управлението по отношение на разделението на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна е тема в дебата по изработването на нова Конституция, една от малкото, по която както депутатите в VII ВНС, така и вносителите на проекти на основен закон, са почти единодушни. Единствено в проект за Конституция "Общество на народа", изготвен от Максим Генов, внесена в НС през декември 1990 г., този принцип не е застъпен. В останалите само в три проекта принципът не е изрично прокламиран: проект за Конституция на Република България (пК-03-СДС–ОДЦ), внесен от н.п. Николай Павлов;

2.3.2. Място на съдебната власт в държавната организация

(а) Наличие на разделение на държавната власт

Едва с изменението на чл. 5 през 1990 г. в Конституцията на Република България бе прокламирана самостоятелна съдебна власт. Това дава отражение и в направените предложения. Проектите за конституции терминологично се различават още в названията на главите и разделите, уреждащи тази материя и това е индикация за различните гледни точки на техните автори.

Преобладават вижданията за наименование "съдебна власт" – глава VI от проекта на БСДП, глава XIX на РДП, част II, т. 8 на Клуб "311", също глава VIII на експертите. Този термин е сполучлив не само защото съдебната власт е институционният израз на правовата държава, но и защото в известна степен е традиционен за България – проектите на професор Венелин Ганев и на Демократическата партия от 1946 г. и на професор Баламезов от 1936 г. имат именно глава "Съдебна власт". Впрочем така е прието и в конституциите на Франция от 1958 г., на Гърция от 1975 г., на Испания от 1978 г. В полза на възприетото становище е и фактът, че съдебната власт, респективно съдебната система, в повечето проекти се разглежда като единна.

По статута на съдебната власт като "трета" власт в системата на разделените власти няма никакви колебания. Същото е и относно смисъла и предназначението на правосъдието. Съгласие има и по основополагащите принципи на наказателното правосъдие – право на живот, забрана за жестоко и унижително отношение, право на защита, презумпция за невинност, недостатъчност на самопризнанието, забрана за задържане без съдебна санкция, законоустановеност на местата за изтърпяване на наказанието "лишаване от свобода", непогасяване на давност само на престъпления срещу мира и човечеството, законоустановеност на престъпленията и наказанията, забраната *Non bis in idem*. Безспорно е създаването на конституционни гаранции за независимостта на съдебната власт. Всички се изказват за самостоятелен бюджет на съдебната власт. Нюансите са относно това как да се приема бюджетът на съдебната власт и от кого да се упражнява. Надделява становището самостоятелният бюджет на съдебната власт да се приема отделно от бюджета, предлаган от министъра на финансите, а упражняването му да се реши от устройствения съдебен закон. Всеобщо е мнението за забрана на извънредните съдилища, както и за ограничаване до минимум създаването на особени юрисдикции – Върховният държавен арбитраж като една от тях трябва да бъде закрит.

Независимостта на съдебната власт изрично се регламентира в чл. 145, ал. 2 от проекта на експертите, в чл. 154, ал. 1 на В. Вълканов, чл. 96, ал. 1 на БЗНС "Н. Петков" и др. Тази независимост се подчертава в чл. 120, ал. 2 на РДП, според който "подзаконовите актове на изпълнителната власт задължително се прилагат от съда, само ако той сам прецени дали са законосъобразни и дали не допълват закона". В този смисъл гаранции за независимостта съдържат и други проекти – чл. 88 на БСДП, който подчертава, че законосъобразността на административните актове се преценява от

Върховния административен съд – и чл. 95, ал. 2 на БЗНС "Н. Петков". В проекта си Н. Павлов – чл. 105, ал. 3, изрично предвижда възможност за съда да обяви за недействителни при съответните условия административните актове, а чл. 147, ал. 1 на експертите дава възможност на съда да осъществи контрол за законосъобразност на актовете и на действията на административните органи.

Още по-радикален е проектът на РДП – чл. 121 сочи, че решенията на съда по законосъобразността при оспорени административни актове са задължителни досежно наказателната, материалната или дисциплинарната отговорност на автора.

2.3.3. Обхват на съдебната власт

По въпроса за **единната съдебна власт** предложенията в съответните проекти се разделят диаметрално – В. Вълканов, Я. Радев, БЗНС и БЗНС "Н. Петков" приемат разделеност на системата. Тя се изразява в създаването извън съдебната система на самостоятелна прокуратура, изградена на принципа на единоначалието – чл. 164-165 на В. Вълканов, чл. 219-221 на Я. Радев, чл. 127-130 на БЗНС, чл. 110-112 на Н. Павлов, както и допускането на особени юрисдикции – арг. от чл. 193, т. 2 на Я. Радев и чл. 122, ал. 4 на БЗНС. В останалите предложения се поддържа становище за единна съдебна власт и единна магистратура – глава VI, чл. 3 на БСП, чл. 153 от проекта на експертите, чл. 129 и чл. 130, ал. 2 от проекта на клуб "311". Според чл. 119 на РДП, "правосъдието се осъществява само от редовни законоустановени съдилища", а чл. 83 от проекта на БСДП гласи: "съдебната власт в целия си обем принадлежи само на съдилищата". Точно тук – при въпроса за единната структура на съдебната система, най-ясно личи сблъсъкът на съответните подходи и мнения.

Прокуратурата и **следствието** се разглеждат като елементи от единната съдебна власт, без това да означава административно сливане или промяна на мястото им в наказателния, административния и гражданския процес.

Независимо от различията почти във всички проекти има забрана за създаване на извънредни съдилища – чл. 146, ал. 3 на експертите, чл. 85, ал. 2 на Ц. Данев, чл. 122, ал. 2 на БЗНС, чл. 192 на Я. Радев, а така също и на клуб "311" и БСП.

2.3.4. Основни принципи за осъществяване на съдебната власт

По въпроса за **основните принципи на правораздаването** вижданията в отделните проекти са твърде близки:

- публично разглеждане на делата – чл. 130, ал. 2 (на БЗНС), чл. 202 (на Я. Радев), глава VI, чл. 10, ал. 5 (на БСП);
- конституционно регламентиране на основни принципи на наказателното право – лична наказателна отговорност – БЗНС – чл. 130, ал. 1, Я. Радев – чл. 206; право на защита – чл. 123, ал. 1 на РДП, чл. 105, ал. 2 на Н. Павлов; наказанията да са само за деяние, което е обявено за престъпление със закон – БЗНС – чл. 130, Я. Радев – чл. 208;

- задължение на съда да търси обективната истина – Н. Павлов (чл. 114, ал. 2), експертите (чл. 148, ал. 2);
- равенство и състезателност на страните – БСП (глава VI, чл. 10, ал. 3), експертите (чл. 148);
- точно и еднакво прилагане на законите – чл. 83 на БСДП, чл. 150, ал. 2 на В. Вълканов, чл. 83, ал. 1 на Ц. Данев.

Особено подробен е проектът на експертите, който предлага безплатно съдопроизводството (чл. 148, ал. 5) и задължителното мотивиране на съдебните актове (чл. 148, ал. 6), като последното предлага и Н. Павлов в чл. 103.

Проектите предвиждат в правораздаването да участват и съдебни заседатели. Предлага се те да имат еднакви права със съдиите – чл. 156 на В. Вълканов, чл. 125, ал. 6 на БЗНС, чл. 198, т. 2 на Я. Радев, освен ако със закон е предвидено друго – проектът на клуб "311" (в чл. 122, ал. 1). В своите предложения почти всички – БСДП, БЗНС, Ц. Данев, експертите, клуб "311" намират, че участието на заседателите следва да е само в определените от закона случаи. В. Вълканов (в чл. 156 и 157) въвежда обратен критерий – че във всички случаи в правосъдието участват съдебни заседатели, освен ако със закон е предвидено друго.

За първи път в нашата правна система се поставя и въпросът за съдебното жури. В чл. 126 на БЗНС се предвижда, че по наказателни дела от общ характер, правораздаването (само по отношение на въпроса за вината) може да се осъществи от съдебно жури, като броят му според клуб "311" (чл. 122, чл. 4) е от 6 до 12 заседатели.

2.3.5. Стаут на Висшия съдебен съвет

(а) Структура

Предложенията в почти половината проекти предвиждат създаване на **Висш съдебен съвет (ВСС)**. По дефиниция ВСС е ръководен орган на съдебната система – глава VI, чл. 7, ал. 1 от проекта на БСП, други пък – БЗНС "Н. Петков" (чл. 96) – намират, че той следва да е към министерството на правосъдието. Съставът му се предлага да е различно число, от 25 души – чл. 156 на експертите, до 15 души по проекта на Ц. Данев – чл. 87 – дългогодишни юристи и членове по право. Почти всички считат, че в този съдебен състав следва да има три вида членове: а) по право, които се предлагат от държавния глава, министъра на правосъдието, главния прокурор, председателя на Върховния касационен съд, председателя на Висшия адвокатски съвет; б) избрани от Народното събрание и в) избрани от съдебната магистратура. В този смисъл са предложенията на БСП и БЗНС "Н. Петков", както и колективните проекти. Предлаганият в проекта на клуб "311" ротационен партитет на подмяна на членовете на ВСС би осигурил както професионализма, така и приемствеността във ВСС.

Правомощията му се предвиждат в следните насоки – избор, повишаване, преместване, освобождаване и налагане на дисциплинарни наказания на членовете на съдебната магистратура, респективно съдиите – чл. 87 на Ц. Данев, глава VI, чл. 8 на

БСП, чл. 132 на клуб "311", чл. 155 на експертите. Предложението на БСП е ВСС да определя и броя на съдебната магистратура, както и седалищата на отделните съдилища. Двата колективни проекта – чл. 132 на клуб "311" и чл. 157 на експертите предлагат и една важна особеност – решенията да се вземат с тайно гласуване с мнозинство половината плюс един от всички членове и да не са обжалваеми.

2.3.6. Ресурси за осъществяване на съдебната власт

(а) Бюджет

Само в проекта на БСП се говори за бюджета на съдебната система и се предвижда той да е самостоятелен и да се упражнява от министъра на правосъдието.

(б) Имущество и др. ресурси

Като правило, доколкото този аспект е застъпен в проектите управлението на имуществото на съдебната власт е възложено на министъра на правосъдието.

2.3.7. Структура

За **устройството на съдебната система** съществуват различни подходи, най-вече по отношение на въпроса следва ли да има военни съдилища. В подкрепа на първото становище са проектите на Я. Радев – чл. 131, В. Вълканов – чл. 158, БЗНС – чл. 122, ал. 1, а други проекти – чл. 117, ал. 1 на клуб "311" и чл. 146, ал. 1 на експертите не приемат занапред нуждата от специални военни съдилища.

Единствено Клуб "311" в чл. 117, ал. 2 се занимава с въпроса за териториалната юрисдикция на съдилищата, като с оглед на досегашната практика у нас за последните сто години, прокламира, че тя никога не съвпада с административно-териториалното устройство на страната.

Следва да се спомене и подсъдността на особен род дела, предвидена в проектите на Я. Радев – чл. 132 и чл. 134 и В. Вълканов – чл. 173 и 174, като правомощие на Върховния касационен съд. Така нареченият импийчмънт, който те визират в посочените текстове, предвижда висшите държавници, включително и съдиите от Върховния касационен съд (ВКС), да, отговарят впоследствие наказателно пред особен състав на ВКС за деяния, извършени по време на службата им.

По отношение на **инстанционността на съдебното производство** болшинството от проектите приемат досегашната двуинстанционна система за отживяла времето си. Тя среща защита единствено в предложенията на В. Вълканов – чл. 158 и на БЗНС – чл. 121, според който съдебната система включва околийски, окръжни (областни) съдилища и Върховен съд със запазване допустимостта на извънредните способности – преглед по реда на надзора и отмяна. Интересно е, че такива способности предвижда и проектът на клуб "311" – чл. 125, т. 4. Част от предложенията – БЗНС "Н. Петков" – чл. 94, ал. 4 и чл. 95, ал. 2; Ц. Данев – чл. 95; Н. Павлов – чл. 106, считат, че въпросът за устройството на съдебната система следва да се реши със специален закон.

Останалите предложения са категорични – системата да е триинстанционна – две инстанции по същество и една касация. В проектите на БСДП – чл. 87, БСП – глава VI, чл. 9, ал. 1 и БЗНС "Н. Петков" – чл. 122 се предвижда и отделен Върховен административен съд.

Известно съчетаване на двете позиции се съдържа в предложенията на клуб "311" (чл. 117, ал. 3) и на БСДП (чл. 88), които допускат за маловажни дела да има изключения от триинстанционността, но те да са изрично посочени в специален закон.

2.3.8. Статут на съдиите – избор, назначаване, сменяемост

Решенията, свързани със **статута на съдията** в проектоконституциите са с различни нюанси, но във всички тях личи стремеж за постигане устойчивост на съдебната власт.

Като лични качества за назначаване на съдиите се предвиждат: завършено юридическо образование, българско гражданство, липса на осъждане за умишлено престъпление от общ характер, висок граждански и професионален морал – БЗНС (чл. 125, ал. 2), БСДП (чл. 84, ал. 1), РДП (чл. 122, ал. 4), БЗНС "Н. Петков" (чл. 97), а последните два проекта предлагат и конкурсно начало. Тези изисквания се детайлизират в проекта на клуб "311" – чл. 119, който наред с изброеното задължава кандидата да не е освобождаван от системата на съдебната магистратура поради несправяне с работата, дисциплинарно наказание или грубо нарушение на обществения морал.

Предлагат се различни процедури за избор, респективно назначаемост на съдиите.

Една част от проектите изрично предвиждат това да става от Висш съдебен съвет, а други – В. Вълканов и Я. Радев (съответно чл. 157 и 195), предлагат първоначално за определен срок от 4 или 5 години Народното събрание да избере кандидата и ако той покаже качества, след този срок да се извърши нов избор и тогава да получи статут на несменяемост. В този смисъл е и становището на БЗНС – чл. 125, ал. 3. Други партийни проекти – чл. 84, ал. 2 на БСДП, чл. 122, ал. 4 на РДП приемат, че държавният глава трябва да назначава магистратите по предложение на министъра на правосъдието .

За избрания съдия има забрани да упражнява други длъжности. Я. Радев предлага в чл. 196 забраната за "партийна или друга платена дейност", а чл. 119, ал. 4 на клуб "311" – "да се обвързва с всякакви публични функции".

Проектите предвиждат и съответен имунитет на избраните съдии. Държавата е длъжна да осигури личната неприкосновеност на членовете на съдебната магистратура – предложение на БСП; съдията се ползва с лична, наказателна и на жилището си неприкосновеност – чл. 119 на клуб "311"; съдиите не могат да се отстранят или местят служебно без тяхно съгласие – чл. 98 на БЗНС "Н. Петков" и чл. 121 на клуб "311"; ползват се с имунитета на народни представители, докато осъществяват функциите си, както и пет години след това – чл. 159 на проекта на експертите.

Почти всички проекти прокламират независимостта като гарантирана от закона и подчинението на съдията само на закона – чл. 101 на Н. Павлов, чл. 83, ал. 3 на Ц. Данев, глава VI, чл. 4 от проекта на БСП, чл. 158 на проекта на експертите и др. Приема се и това, че съдиите ще бъдат несменяеми – било след изтичане на определен срок и атестация – чл. 122, ал. 4 на РДП, било само след определен срок – седем години в чл. 121 на клуб "311", 15 години в проекта на БЗНС (чл. 125, ал. 3 и 4), или пък веднага – чл. 4, глава VI от проекта на БСП, чл. 98, ал. 1 на БЗНС "Н. Петков", чл. 155, ал. 4 на експертите и т.н.

Част от проектоконституциите предвиждат и условията за освобождаване на съдиите. Докато БСП в чл. 84 препраща към специален закон, то РДП (чл. 122, ал. 4), Я. Радев (чл. 197) говорят за непригодност, корумпираност и собствено желание като за условия при освобождаването. Заслужава особено внимание формулировката в чл. 155, ал. 4 на проекта на експертите, според която четири са основанията в тази насока: собствено желание, пенсионна възраст, умишлено престъпление от общ характер със съответно осъждане и трайна фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията като съдия за срок повече от шест месеца.

Само в проекта на БСП – глава VI, чл. 13, ал. 3 се говори за бюджета на съдебната система и се предвижда той да е самостоятелен и да се упражнява от министъра на правосъдието. Това е важна гаранция за статута на съдиите, но останалите предложения не се занимават с този въпрос.

2.3.9. Основни правомощия на органите на съдебната власт – прокуратура

По въпроса за обхвата на съдебната власт предложенията в проектите се разделят диаметрално – В. Вълканов, Я. Радев, Н. Павлов, БЗНС и БЗНС "Н. Петков" приемат разделеност на системата, а именно създаване на самостоятелна прокуратура извън съдебната система, изградена на принципа на единоначалието.

В останалите предложения се поддържа становище за единна съдебна власт и единна магистратура – такива са проектите на БСП, на Клуб 311, проекта на експертите, както и на РДП и БСП, в които на прокуратурата се отрежда спомагателна функция към съдебната власт.

Част от проектите допускат създаване на особени юрисдикции (проектите на В. Вълканов, Н. Павлов, Я. Радев и БЗНС). Относно статута на съдията почти всички проекти предвиждат института на несменяемост, както и имунитет на избраните съдии. В голяма част от проектите се предвижда възможност за освобождаване от системата на съдебната магистратура поради несправяне с работата, дисциплинарно наказание или грубо нарушение на обществения морал.

2.3.10. Административна организация на съдебната власт

Ново за досегашното ни конституционно законодателство е това, че в основния закон се предлага да влезе частичното уреждане на различни **помощни съдебни институции – съдебна полиция и съдебни служби**. Проектът на клуб "311" – чл. 128, ал. 2 и 3, говори и за наказателно-изпълнително учреждение, нотариални и съдебно-изпълнителни служби.

Въпросът за съдебната полиция се третира в проектите на БСП, Н. Павлов, Ц. Данев, клуб "311". Общото при тях е, че със съдебната полиция се разпорежда пряко и непосредствено съдебната власт – чл. 86, ал. 1 на Ц. Данев, чл. 101 на Н. Павлов, глава VI, чл. 14 от проекта на БСП.

Функциите ѝ са бегло маркирани: "съдейства за нормалното протичане на съдебния процес и изпълнението на съдебните актове", като се ръководи от министъра на правосъдието – клуб "311", чл. 128, ал. 1.

2.3.11. Конституционна юрисдикция

Почти всички проекти отчитат нуждата от съдебен надзор за конституционност – т.е. приемат имплицитно, че не може да се разчита на доброволно спазване на конституционните изисквания от страна на изпълнителната власт. По отношение на името на органа, който би осъществил този контрол, всички предложения приемат името Конституционен съд. Само един проект обаче – този на БЗНС "Н. Петков" се опитва да му даде дефиниция, а именно: "основен орган, който следи за съобразяването с разпоредбите на Конституцията".

2.3.12. Специфични предложения, свързани с конституционното регламентиране на съдебната власт

(а) адвокатура

Почти половината от проектите не само че прокламират като основен принцип правото на адвокатска защита, но и сами предвиждат уреждане, макар и не подробно, на институцията на **адвокатурата**.

Тя е дадена като свободна и независима организация – чл. 123 на РДП, чл. 162, ал. 1 на експертите, чиято организация се урежда със закон – чл. 171 на В. Вълканов, чл. 228 на Я. Радев. Конституционно се прокламира, че в адвокатурата може да бъде вписан всеки дееспособен български гражданин със съответния образователен ценз и че адвокатите не могат да бъдат задължени да упражняват професията си в колектив или да има други форми на контрол върху дейността им – чл. 123 на РДП. Предлага се и правото на адвокатската защита да се отнася до всички съдебни и извънсъдебни фази и пред всички институции, осъществяващи правораздавателна дейност – чл. 115 на Н. Павлов.

(в) други въпроси

В някои от проектите съществуват предложения за конституционно регулиране на материя, чието място поначало е в отделните закони. Проектът на клуб "311" (от чл. 123 до 127, както и в чл. 130) урежда подробно компетенциите и състава на различните видове съдилища, което поначало е материя, уредена в устройствения закон. Изрични постановки от областта на наказателния и наказателно-процесуалния кодекс се забелязват и в проекта на Я. Радев – за видовете наказания – чл. 211 и за мярката за неотклонение – чл. 214, 215 и 217. Същото би могло да се каже и за чл. 93 от проекта на БЗНС "Н. Петков", който в главата "правосъдие" се спира на начина на създаване на подзаконовни нормативни актове, което се урежда в нарочен Закон за нормативните актове.

Специфика на конституционната уредба, независимо от наименованието на съответната глава от КРБ е, че **неин титуляр не е само съда, а в системата ѝ са включени освен съдилищата и други органи – чл.117, ал.2, чл.126, чл.127 и чл.128 от Конституцията – **прокуратурата** и **следствието**, които имат различни функции и компетентност от съда и представляват поради тази своя същност отделни подсистеми от държавни органи, но са включени в общата система на съдебната власт.**

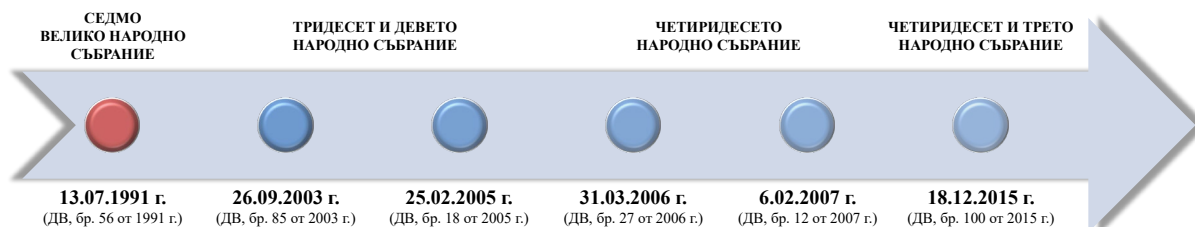
3. Промени в Конституцията от 1991 г.

Към момента са направени пет промени (поправки) в Конституцията, повечето от тези промени са насочени приоритетно към подобряване на регулацията на съдебната система: първата поправка от 2003 г.; втората поправка е насочена не към съдебната система, а към адаптиране на конституционната уредба във връзка с приемането на България в Европейския съюз¹⁶; третата поправка от 2006 г.; четвъртата поправка от 2007 г. и петата поправка от 2015 г.

Таблица 1. *Хронология на поправките в Конституцията на Република България след 1991 г.*

Дата	Изменения и допълнения на КРБ	Източник
26 септември 2003 г.	Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (първа поправка)	ДВ, бр. 85 от 2003 г.
25 февруари 2005 г.	Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (втора поправка)	ДВ, бр. 18 от 2005 г.
31 март 2006 г.	Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (трета поправка)	ДВ, бр. 27 от 2006 г.
06 февруари 2007 г.	Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (четвърта поправка)	ДВ, бр. 12 от 2007 г.
18 декември 2015 г.	Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (пета поправка)	ДВ, бр. 100 от 2015 г.

Фигура 2. *Хронология на промените в КРБ*



¹⁶ Конституционните поправки, включително и конституционната практика, са коментирани от Друмева Е. Конституционно право. С.: Снела, 2013, с. 531, както и от Начева, Сн. Конституционният съд – юриспруденция 1997-2006 г. Раздел 6 – "Съдебна власт". С.: Отворено общество, с. 526 и сл.

3.1. Промените в Конституцията от 2003 г.

Първата поправка на КРБ е породена от необходимостта от промени, свързани с реформата на съдебната система и членството на Република България в Европейския съюз и НАТО, както и с тълкувателно Решение № 3 на КС от 10 април 2003 г. по конституционно дело № 22 от 2002 г.¹⁷

3.2. Промените в Конституцията от 2006 г.

Третата поправка на КРБ е мотивирана от необходимостта за подобряване на взаимодействието между органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както с оглед на по-добрата защита правата на гражданите, така и на противодействието на престъпността и корупцията.

3.3. Промените в Конституцията от 2007 г.

Четвъртата поправка в КРБ е мотивирана от предстоящото членство на България в Европейския съюз и необходимостта от актуализация на конституционна уредба за функционирането и правомощията на някои конституционни органи, включително и такива на местното самоуправление. Констатира се, че през изминалите петнадесет години на прилагане на Конституцията на Република България е натрупан достатъчно опит, който позволи да се търсят и намират нови конституционни решения. Промените обществено-политически условия във вътрешен и международен план и състоянието на съдебната система, също обуславят необходимостта от засилване на способността и ефективността на съдебната система да осъществява същинската си функция на защита на основните права и свободи на гражданите и юридическите лица като фактор в борбата с престъпността, особено организираната престъпност и корупцията, и в крайна сметка като основа на правовата държава.

3.4. Промените в Конституцията от 2015 г.

Въпреки извършените последователни, макар и не цялостни реформи в периода след приемането на КРБ, е констатирано, че продължават да съществуват конституционни дефицити в модела на съдебната система. 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. В тази връзка през 2015 г. е предложен пакет от промени в КРБ, обосновани с препоръките, формулирани във Становище № 444 от 2007 г. на Венецианска комисия¹⁸.

¹⁷ Обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г., (<http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/364>), <http://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/4bc826fe-aa52-4590-8c0e-3ab698cd272a>

¹⁸ Opinion No 44412007 on the Constitution of Bulgaria, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL - AD (2008)009

3.5. Обобщение

Пет от шестте промени в основния закон са свързани с промени в Глава шеста "Съдебна власт" и въпреки това в настоящият дебат за следваща промяна на КРБ, отново е с фокус [съдебната власт](#). Това налага изводът, че е необходимо да се направи дълбок анализ на въздействието на всеки от текстовете на основния закон, последваща оценка на нормите и ниво на постигане на заложените в мотивите цели.

Още първата поправка на Конституцията от 2003 г., по която има политическо съгласие на представените в НС политически партии. В основата на направените изменения са направените оценки за в Редовния доклад на Европейската комисия за напредъка на България към присъединяването. През март 2002 г. е одобрен План за действие за прилагане на стратегията за реформи в съдената система, а през юли 2002 г. са приети основни изменения в Закона за съдебната система за прилагане на елементи от стратегията. Целта на стратегията за съдебна реформа е "разработването на европейските стандарти в справедливостта". Неговите цели включват подобряване на човешките ресурси, управление, администрация и физическата инфраструктура на съдебната система. Планът за действие обхваща много от проблемите в действащата към момента съдебна система, но все още не цялостната структура на самата съдебна система (която обхваща съдии, прокурори и следователи) или високото им ниво на имунитет, където се изисква промяна в конституцията. Промените са насочени към засилване независимостта на магистратите, увеличен е на изискуемия стаж, след който магистратите придобиват статут на несменяемост от 3 на 5 години. Не са ползвани анализи и оценки извън тези на ЕК. Целият приемот на Декларацията на Тридесет и деветото Народно събрание на Република България от 28 март 2003 г. до приемане на трето четене на промените в основния закон на 24 септември 2003 г. са минали по-малко от шест месеца. В този период КСРБ приема и известното Решение № 3 конституционно дело № 22/2002 г. (10 април 2003 г.), с което формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от се тълкува разширително: "Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградената от Великото народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им."

Конституционната поправка от 2003 г. не променя модела на съдебната власт, установен с основния закон от 1991 г., както не променя частично или изцяло неговите компоненти.

Следващите промени по отношение на съдебната система са предложени в критичен момент за приемане на България в ЕС, 2006 г. Много от държавите членки и Комисията виждат сериозни дефицити в съдебната система и са скептични по отношение

на способността на България и специално на българската система да прилага адекватно и еднакво правото на ЕС. Цялостният мониторингов доклад за България 2005 г.¹⁹ като оценява направените важни законодателни крачки по отношение на правосъдието, отбелязва: "Въпреки това напредъкът в реформата на досъдебната фаза остава ограничен и съдебната система продължава да страда от липса на отчетност. Процедурите за правораздаване остават тромави и бавни".

Законопроектът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България е внесен от 109 народни представители на 22 декември 2005 г., с който:

- Въвежда се изслушване и приемане от Народното събрание на 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 (чл. 84, т.16);
- Разширяване на конституционните правомощия на прокуратурата по отношение на наказателното разследване – чл. 127, т. 1 и т.2;
- Прецизиране на ролята на следствените органи в наказателното производство (чл. 128);
- Освобождаването на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и на главния прокурор – един спорен въпрос за процедурата, който трябва да намери конституционно разрешение (чл. 129.ал.4)
- Определяне правомощията на министъра на правосъдието по отношение на съдебната власт.

На свое заседание Конституционния съд на 13 септември 2006 г. разглежда искането на Пленума на Върховния касационен съд и Обявява за противоконституционен § 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, с който е създадена нова ал. 4 на чл. 129 (ДВ, бр. 27 от 2006 г.).

С третата поправка на КРБ се извършва вътрешна за съдебната система промяна на баланса между прокуратурата и следствието.

Четвъртата поправка през 2007 г., мотивирана от членството на България в ЕС, отново прави промени, свързани с функционирането и структурата на съдебната власт, включително и прецизиране на текстове, приети през 2003 г. и 2006 г. Подробно и изчерпателно се определят правомощията на Висшия съдебен съвет, както и условията за прекратяване на мандата на член на ВСС. Вносителите на предложението подчертават,

¹⁹ Bulgaria 2005 Comprehensive Monitoring Report, COM (2005) 534 final, 25.10.2005 г., https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/bulgaria-progress-report-2005_en

че "разгръщане на правомощията (на ВСС) на законово ниво не представлява промяна на функциите.

Урежда се подробно създаването на Инспекторат към ВСС, начинът на избиране на главния инспектор и инспекторите, техните мандати, бюджетът на Инспектората и неговите правомощия и отчетност. Мотивите на законодателя са да се създаде орган без властнически пълномощия, който не е преназначен да е част от структурата на ВСС. Инспекторатът е "към" ВСС, защото дейността му е относима към чл.130, ал.6, т.1 от КРБ (към този момент: назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите). Инспекторатът на практика подпомага осъществяването на тази дейност от Висшия съдебен съвет, като отговаря за набавянето на съществена информация по осъществяването на неговите дисциплинарни, организационни и кадрови правомощия. Той се явява безпристрастен "поглед" на Висшия съдебен съвет. (т.3.3. от Мотивите към законопроекта).

С промените от 2007 г. се въвежда нова структура в органите на съдебната власт, която не е част от структурата на ВСС, но подпомага изпълнението на неговите функции.

Най-съществени са промените, въведени с поправката от 2015 г., реакция на констатациите, че 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. В тази връзка през 2015 г. е предложен пакет от промени в КРБ, обосновани с препоръките, формулирани във Становище № 444 от 2007 г. на Венецианска комисия.

Предлаганата промяна в структурата и организацията на ВСС е в изпълнение на препоръките на Венецианската комисия и Консултативния съвет на европейските съдии към Съвета на Европа (КСЕС) и цели укрепване на 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. Приетата поправка в известна степен отговаря на препоръките на Венецианската комисия "Точният състав на съдебните съвети варира, но е широко прието, че **поне половината от членовете на съвета трябва да бъдат съдии, избрани от техните колеги.**"²⁰, като в приетия текст не са посочени изисквания и ограничения за членовете на двете колегии на ВСС, избирани от народното събрание.

Петата поправка на Конституцията от 2015 г. включва най-значимата трансформация на модела съдебната власт като се осъществява промяна в структурата и организацията на Висшия съдебен съвет чрез разделяне на състава на Висшия съдебен

²⁰ Венецианска комисия, Становище относно проекта на закон за изменение на Закона за Националния съвет на съдебната власт, относно проекта на закон за изменение на Закона за Върховния съд, предложен от президента на Полша, и относно Закона за организацията на обикновените съдилища, (11 декември 2017 г.), ал. 17, достъпно тук: http://krs.pl/admin/files/www/venice_com._opinion%20cdlad9042017031_of_11.12.2017_on_draft_acts_krs_sn_usp.pdf

съвет на съдийска и прокурорска колегии (чл. 130а, ал. 3 и 4) и осъществяване самостоятелно от колегиите на кадровите и организационните функции, дисциплинарната отговорност (чл. 130а, ал. 5). Без да променя модела се разширяват правомощията на Инспектората към ВСС и се прехвърля на правомощието на министъра на правосъдието на Висшия съдебен съвет в пленарен състав да управлява недвижимите имоти на съдебната власт (чл. 130а, ал. 6, т. 6, чл. 130в);

Конституционна реформа от 2015 г. е приета като условия за утвърждаване на независимостта на съдебната власт и конституционно регламентирани органи в нея. Въпреки това в Доклада относно върховенството на закона за 2021 г. Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България²¹ потвърждава, че съществуват опасенията, свързани със състава и функционирането на Висшия съдебен съвет, като основните моменти в тях са:

- общият брой на съдиите, избрани от техните колеги, не съставлява мнозинство;
- главният прокурор продължава да играе решаваща роля в прокурорската колегия и запазва значително влияние върху пленума, и потенциално върху съдийската колегия;
- членовете на съдийската колегия, избрани от Народното събрание, по принцип може да са прокурори.

- ⊙ ... понастоящем съдебната система/власт може да бъде определена като **напълно институционално независима (самостоятелна)** и в голяма степен **самовъзпроизвеждаща се властова система**, притежаваща всички институционални и организационни атрибути – собствен бюджет, собствена администрация, собствено имущество, вкл. самостоятелни правомощия за управление на бюджета, организацията си и стопанисването на имуществото ...
- ⊙ ... в допълнение служителите в "**съдебната администрация**" имат специфични статuti, различни от статута на държавните служители ...
- ⊙ ... с РКС се допуска и ВСС да приема и **нормативни актове**, макар и по законова делегация и свързани с организацията на съдебната система ...

²¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0703#footnoteref37>

III. МОДЕЛИ НА СЪДЕБНИ СИСТЕМИ НА ДЪРЖАВИТЕ ЧЛЕНКИ НА ЕС

1. Обобщение на установените параметри на моделите

Конституционното регулиране на съдебната власт в държавите членки на Европейския съюз се характеризира със значително разнообразие, обусловено от най-разнообразни фактори, сред които държавната традиция, правната доктрина, конкретното време на приемане на съответния конституционен текст, историческия контекст, степента на обществено развитие и др.

Изследванията, свързани със съдебната власт поставят фокус върху един или друг аспект на нейните принципи, историческо развитие, обхват, статuti, организация и др. Създаването на сравнителноправна (конституционна) типология на моделите на съдебната власт като правило е свързано с няколко основни аспекта:

- наличие на изрично или подразбиращо се **разделение на държавната власт** – прогласяване на принципа за независимостта на съдебната власт;
- **обхват на съдебната власт** – *органи*, които конституционната уредба определя като част от съдебна власт? каква е общата *структура* на съдебна система?
- **управление на съдебната власт** – наличие на *един* или *повече* висш управленски (административен) орган? *правомощия* – общи, специални, др.? *начин* на формиране? *правомощия*, свързани с управление на ресурсите за осъществяване на съдебната власт?
- **организация на системата от съдилища** – наличие на *един* или *повече висши* съд? *инстанционност/съдебни юрисдикции* (специализирани съдилища);
- **организация на прокуратурата** (държавното обвинение) – организация – централизирана/децентрализирана? висше ръководство на прокуратурата?
- **организация на други органи**, включени в съдебна власт – начин на организация, ръководство и др.?
- **административна организация на съдебната власт** – *общоприложим* или *специален* статут на служителите в съдебната власт?
- **конституционна юрисдикция** – наличие на конституционен контрол, обхват на конституционния контрол, статут на съответния/те орган/и?

Държавното устройство на всички изследвани държави от Европейския съюз е формирано въз основа на **принципа за разделение на държавната власт** (независимо дали това е изразено чрез конкретен конституционен текст или следва от общата логика на конституционния акт). Съдебната власт е определена като **независима** от останалите властови структури.

Обхватът на съдебната власт е ключов за определяне на съответния конституционен модел. Установяването на обхвата на съдебната власт, само въз основа на конституционните разпоредби, не рядко е сложна задача, тъй като за разлика от българската конституция, разгледаните конституционни текстове не винаги дефинитивно и изчерпателно определят този обхват.

Традиционно съдебната власт включва само системата от **съдилищата** – Кралство Дания; Кралство Нидерландия; Република Кипър; Република Латвия; Република Полша; Република Словения; Словашката република; Португалската република; Република Литва; Република Малта; Великото херцогство Люксембург; Република Естония; Република Ирландия; Федералната република Германия; и Чешката република – или общо 15 от държавите. Прокуратурата (държавното обвинение) в тези държави, най-често се определя като автономен функционално независим орган.

В останалите 12 държави **прокуратурата** (държавното обвинение) се приема като част от съдебната власт, със собствен статут, осигуряващ нейната функционална независимост – Кралство Белгия; Кралство Испания; Румъния; Унгария; Френската република; Гръцката република; Италианската република; Кралство Швеция; Република България; Република Финландия; Република Хърватия; Република Австрия. В 6 от тези държави освен прокуратурата в рамките на съдебната власт са включени и други служби като разследващи органи, съдебно-изпълнителни органи и др. – Кралство Швеция; Република България; Република Финландия; Република Хърватия; Република Австрия.

Системите за **управление на съдебната власт** в различните държави от Европейския съюз се характеризират със значително разнообразие, което обобщено е представено в следните категории:

- един общ висш управленски (административен) орган на съдебната власт – 16 държави; висш
- отделни висши управленски (административни) органи на съдебната власт – 4 държави;
- ad hoc управленски (административен/и) орган/и – 7 държави.

Аналогично, общите висши органи на съдебната власт имат различни **правомощия** – най-често (13) тези правомощия са универсални и се отнасят до всички или по-голяма част от областите на функциониране на органите в съдебната власт, включително кариерното развитие; в 6 от разгледаните държави, съответните висши управленски (административни) органи на съдебната власт имат решаващи (общи) правомощия, свързани с кариерното развитие, а в 8 от разгледаните държави – правомощията, свързани с кариерното развитие са консултативни.

Управлението на ресурсите за осъществяване на съдебната власт се най-често осъществява от орган на изпълнителната власт (16), в 4 държави управлението на ресурсите е правомощие на съответния/те висш/и управленски (административен/и) орган/и на съдебната власт, в 2 от държавите са създадени специализирани независими

органи за управление на ресурсите, а в 5 от държавите управлението на ресурсите е споделена отговорност между различни властови системи (изпълнителна и съдебна власт).

Прегледът на **организацията на системата от съдилища** показва, че в 11 от държавите съществува само **един висш съд**, в 15 – има **висш съд**, както и поне **един или повече специализирани висши съдилища**, в една от държавите има **система от специализирани висши съдилища**.

Организацията на прокуратурата (държавното обвинение) преимуществено е **централизирана** – 24 държави, а в 3 е **децентрализирана**. Висшето ръководство на прокуратурата в 24 държави се осъществява от фигурата на "главния прокурор", а в 3 – от министъра на правосъдието.

Конституционната юрисдикция е регламентирана в 26 държави от Европейския съюз и най-често се осъществява от **независим орган, извън съдебната власт** (13), в останалите случаи конституционната юрисдикция е в рамките на съдебната власт, като в 8 държави се осъществява от съд или съдилища, които имат и други компетентности, а в 5 държави е създаден отделен специализиран орган в рамките на съдебната власт.

2. Приложими елементи за формиране на конституционния модел на съдебната власт

2.1. Общ модел на съдебната власт

Съдебната власт трябва да бъде предпазена от рисковете нейната независимост да бъде ограничена в полза на законодателната или изпълнителната власт с разпоредба в конституцията.

Голямото разнообразие в правни традиции и развитието на държавите-членки на ЕС е основанието за богатото разнообразие на конституционни уредби по отношение на съдебната власт. Както беше изведено и по-горе в изследването, независимо от това разнообразие, конституционните модели биха могли да бъдат класифицирани най-общо по основен критерий обхват на съдебната власт – органите на съдебната власт, които са попадат в обхвата ѝ, като този подход ни позволява на класифицираме разглежданите държави в три основни модел: държави, в които конституционната уредба се отнася само до съдилищата; държави, в които съдебната власт включва освен съдилищата и прокуратурата; държави, в които съдебната власт включва освен съдилищата, прокуратурата и други служби.

В рамките на трите основни модела съществуват различни решение по отношение уредбата на:

- **общи положения** – принципи на съдебната власт/система;
- **съдилищата**;
- **прокуратурата**;

- други органи, принадлежащи към съдебната система;
- висш/и органи на съдебната власт;
- роля и правомощия на министъра на правосъдието;
- други.

2.1.1. Общи положения – начала и водещи принципи в конституционната уредба на съдебната власт

(1) Независимост

(а) Независимост на съдиите

В своя общ коментар № 32 относно член 14 от Международния пакт за граждански и политически права, Комитетът на ООН по правата на човека изрично предвижда, че държавите трябва да осигурят "действителната независимост на съдебната власт от политическа намеса на изпълнителната и законодателната власт" и "да предприемат конкретни мерки, гарантиращи независимостта на съдебната власт, като **защитава съдиите** от всякаква форма на политическо влияние при вземането на решения чрез конституиране или приемане на първично и вторично законодателство и установява ясни процедури и обективни критерии за назначаване, възнаграждение, мандат, повишение, временно отстраняване и освобождаване от длъжност членове на съдебната власт и наложените срещу тях дисциплинарни наказания"²².

Независимостта на съдиите е изведена като принцип в конституциите на Австрия (чл.84), Белгия (чл.151, § 1), Германия (чл.97, ал.1), Гърция (чл.87, ал.1), Испания (чл.117), Ирландия (чл. 35, ал.2), Латвия (чл.83), Румъния (чл. 124, ал.2), Словения, Унгария (чл. 26, ал.1).

В Литва и Словакия е прокламирана независимостта на съдиите и съда.

България не принадлежи в този модел.

(б) Независимост на съда и съдебната власт/система

Съгласно Българската Конституция (чл. 117, ал. 2) **съдебната власт е независима**. Аналогични са текстовете във Френската, Италианската и Хърватската конституции.

Дания, Естония Италия, Кипър, Португалия, Полша, Словакия, Финландия конституционните текстове се отнасят за само до независимостта на **съда**. Финландската конституция урежда този въпрос в раздела "Основни права и свободи" (параграф 3, Разделение на властите).

Магна Харта на съдиите (Фундаментални принципи)²³ посочва, че **съдебната независимост е законова, функционална и финансова**. Тя се гарантира по отношение

²² UN Human Rights Committee, General Comment No. 32 on Article 14 of the ICCPR: Right to Equality before Courts and Tribunals and to Fair Trial, 23 August 2007, par 19, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2fC%2fGC%2f32&Lang=en.

²³ ССЈЕ Страсбург, 17-19 ноември 2010 г.), Магна харта на съдиите (основни принципи), обобщаваща и кодифицираща основните заключения от становищата, които вече приет от Консултативния съвет на съдиите в Европа към Съвета на Европа. вж. www.coe.int/ccje.

на другите правомощия на държавата, на търсещите справедливост, други съдии и обществото като цяло, посредством национални правила на най-високо ниво. Държавата и всеки съдия са отговорни за насърчаването и защитата на съдебната независимост. Независимостта на съдебната власт пряко зависи от индивидуалната независимост на всеки съдия.

(2) Осъществяване на правосъдието

Правосъдието се осъществява в името на народа, републиката краля/кralицата в зависимост от правната традиция, системата за управление и историческата натовареност на държавата. Има държави членки (напр. BE), които не уреждат този въпрос.

(3) Функционален имунитет на съдиите и магистратите

Имунитетът при изпълнение на съдебните си функции обикновено е уреден при държавите от Централна и Източна Европа.

(4) Равнопоставеност на страните в съдебния процес

В Коментар № 32 Комитетът на ООН по правата на човека, цитиран по-горе, тълкува чл. 14 на Международния пакт за политическите и граждански права като изискващ осигуряването на конституционни гаранции за правото на равенство пред съдилища и трибуналите на Много от държавите прокламират в основните си закони осигуряването на равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес. (напр. AU, IT)

(5) Право на защита на гражданите и юридическите лица

Конституционните уредби на държавите членки уреждат правото на защита на гражданите и юридическите лица в дела на основните си закони, посветени на основните права и свободи. Българската Конституция урежда този въпрос в чл.30, ал.4 (Всеки има право на адвокатска защита от момента на задържането му или на привличането му като обвиняем), чл. 56 (Всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени или застрашени негови права или законни интереси. В държавните учреждения той може да се явява и със защитник.) и чл. 122, ал 1 (Гражданите и юридическите лица имат право на защита във всички стадии на процеса.)

2.2. Институционален обхват на съдебната власт

Обхватът на съдебната власт трябва да бъде ясно и конкретно определен в конституционен текст. Когато съдебната власт включва функционално различни органи (съд, прокуратура, др. служби) тяхната специфика следва да бъде открoена и съответно отчетена.

2.2.1. Съдилища

Съдилищата са **основният орган на съдебната власт**, в някои държави само съдилищата са дефинирани като съдебна власт (CY, CZ, DE, DK, EE, IR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SK, SL). Независимо от обхвата на съдебната власт, сравнително-правният преглед показва, че уредбата на устройството на системата от съдилища и разграничението на подведомствеността (юрисдикцията) на делата между съдилищата, подчинени на различни върховни съдилища, е различна в конституциите и законодателството на различните европейски държави. Различими са три основни групи устройствени модели:

- един **Върховен съд** (BE, DK, EE, IR, CY, LV, LT, LU, NL, SL, PL, RO, HU, HR);
- **Върховен (касационен) съд**, който разглежда граждански, търговски и наказателни дела, и отделен **Държавен съвет** (Върховен административен съд), който разглежда административни дела (BG, GR, PT, SK, FI, CZ, SE);
- държави с **повече от един специализирани съдилища** – останалите, но типичен пример е Германия (DE).

Има конституции, които не определят структурата и устройствените особености на системата от съдилища, а оставят това на органични/конституционни закони (напр. AU, FR).

В повечето конституции подробно е уреден статутът на **съдиите**, въпреки че се срещат основни закони, които оставят това на съответните органични/конституционни закони. За прилагане на тези правни инструменти с оглед осигуряване на стабилност на основните системи в държавата е необходимо регламентиране на т.нар. **органични** или **конституционни закони**, процедурата за чието приемане гарантира устойчивост и дълго срочност.

Приложима практика, ако оценката на прилагането на конституционните норми по отношение на Съда (чл. 117, 118 и 121) установи необходимост от подобряване е устройството и функционирането на системата от съдилища на Италия, при която нормите относно организацията на съдебната власт и относно всяка магистратура са установени със закон. Законът осигурява независимостта на съдиите от специални юрисдикции, на магистратите от прокуратурата и на външни лица, които участват при осъществяване (администриране) на правосъдието. Конституционен закон установява условията, формите и сроковете на мандата на съдиите, както и гаранциите за тяхната независимост. Още повече, че при приемането на Конституцията от 1991 г, един от използваните модели е Италия.

2.2.2. Прокуратура

КРБ урежда прокуратурата с разпоредбите на чл. 126 и чл.127, с което не би могло да се каже, че се изпълнява препоръката, когато съдебната власт включва функционално различни органи (съд, прокуратура, др. служби) тяхната специфика следва да бъде откритоена и съответно отчетена. Нещо повече, статутът на прокурорите по отношение на независимото функциониране са изравнени с тези на съдиите. Проблем създава обстоятелството, че в нашия основен закон се застъпва подходът за институционална независимост на Съда, която автоматично се прехвърля върху прокуратурата.

Прокурорът не е конституционна фигура в редица страни – членки на Европейския съюз, като Германия, Естония, Латвия, Люксембург, Нидерландия, Полша, Чехия и Швеция, въпреки че част от тези държави фигурата на прокурора се споменава в текста на основния закон и за наличието на прокуратура може да се по това.

"Обществените прокурори" са публични органи, които от името на обществото и в обществен интерес осигуряват прилагането на закона, когато нарушението на закона носи **наказателна** санкция, като отчита както правата на индивида, така и необходимата ефективност на системата на наказателното правосъдие.²⁴ С тази документ Съветът на Европа препоръчва на правителствата на държавите членки да основават своето законодателство и практики относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие като използват общовалидни принципи като, но не само:

- функциите на прокурора в **наказателното** производство;
- гаранции на прокурорите за изпълнение на техните функции (автономност, кариерно развитие, физическа защита);
- свобода на изразяване и сдружаване.

По повод на един от проектите за нова Конституция на Унгария Венецианската комисия изразява становище, че не е необходимо в конституцията да бъде включена подробна уредба на организацията на прокурорската служба. Тя сочи, че специално по отношение на избора на главен прокурор един обикновен закон, приет от парламента, би бил достатъчен и би позволил повече гъвкавост. В същото становище се уточнява, че не всички елементи от процедурата трябва да бъдат включени в конституцията – достатъчно е в нея да се посочи кой и по чие предложение назначава главния прокурор.

Има големи различия в институционалната позиция на прокурора/прокуратурата по отношение на връзката му с изпълнителната власт на държавата (която може да варира от подчиненост до независимост); в зависимост на мястото на прокуратурата по отношение на съда; принадлежност към един професионален корпус или към напълно отделни.

²⁴ Препоръка Rec(2000)19, приета от Комитета на министрите на Съвета на Европа на 6 октомври 2000 г., е изготвена от Експертния комитет за ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие (PC-PR), създаден по под егидата на Европейския комитет по проблемите на престъпността (CDPC).

Има различия и по отношение на компетентността на прокуратурите в съдебното производство. В редица конституционни текстове е записано, че прокуратурата има отношение само в наказателното производство:

- "функции по разследване и наказателно преследване в производства, свързани с действия, застрашени от съдебно наказание" (AU);
- "Прокуратурата има задължението да предявява наказателен иск." (IT);
- "организира се и се провежда досъдебно следствие, а обвинението по наказателни дела се подпомага от прокурор" (LT);
- "да участва в провеждането на наказателната политика, определена от субекти, които упражняват суверенитет, да упражняват наказателни действия в съответствие с принципа на законност и защитават демократичната законност." (PT).

Разнообразието на възможните модели се засилва и от положението на прокуратурата по отношение на съдебната и изпълнителната власт. Моделите са изключително разнообразни. Прокуратурата е:

- част от съдебната власт, а прокурорите са част от професионалния корпус на магистратите като съдиите; структурата на прокуратурата, отразява тази на съда (BG, IT);
- към съда, като е независима от него (BE);
- е част от съдебната система, но е организирана към орган на изпълнителната власт (министъра на правосъдието най-често) – (AU, FR, LU);
- независима съдебна институция под надзора на главния прокурор (IR LV, RO, SL, HU, HR);
- е част от изпълнителната власт (MT, PL, CZ, D);
- е независим орган, понякога под надзора на министъра на правосъдието (DK, CY, PT, SK, FI, SW).

Моделите на организацията на прокуратурата са многообразни и с широки възможности за развитие и усъвършенстване. От Препоръка Rec(2000)19: "Ролята на общественото обвинение в системата на наказателното правосъдие" могат да се използват направените препоръки, прилагани в конституционните модели на ДЧ.

2.2.3. Други

Малко са държавите-членки, чиито основни закони предвиждат правомощия в съдебната система извън тези на съдиите и прокурорите (AU, B, IT, FI, HR, SE) като в повечето случаи това са специалните правомощия на министъра на правосъдието.

(1) Инспекторат

Такава фигура съществува само КРБ, което не означава че институция с подобни функции не съществува в други държави, но тяхното създаване е обект на законова уредба.

(2) Други

В конституциите на три държави (ES, RO, IT) е предвидена възможността правните органи "пряко да използват съдебната полиция".

2.3. Общ висш управленски (административен) орган на съдебната система

Според [Софийската декларация за независимост и отчетност на съдебната власт](#)²⁵ основна задача на *съдебните съвети* е да поддържат и укрепват независимостта на съдебната власт, особено когато тя е застрашена. Следователно съставът, функциите и ролята на съдебните съвети трябва да бъдат проектирани така, че да се съсредоточат върху независимостта на съдебната власт, като същевременно се поддържа необходимото ниво на съдебна отчетност. Независимостта на съдебната власт може да бъде насърчена чрез създаване на добре функциониращ и компетентен съдебен съвет.

2.3.1. Общ статут

Според [бележка 19 от Становище-№ JUD-KAZ/415/2021](#), на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие²⁶ "Основната задача на висшите управленски (административни) органи на съдебната система (Съвети) е защитата на **независимостта на съдиите като основен елемент на една правова държава**, като по този начин се спазва принципът на разделение на властите. Когато съдебната власт включва функционално различни органи (съд, прокуратура, др. служби) тяхната специфика следва да бъде откритоена и съответно отчетена – решенията свързани със съда следва да бъдат делегирани само на органи, формирани от съдии."

Съветите защитават независимостта както на съдебната система, така и на отделните органи в системата и същевременно гарантират ефективността и качеството на правосъдието, както е определено в член 6 на Европейската конвенция за правата на човека, за да повиши доверието на обществото в съдебната власт.

Съветите трябва да бъдат предпазени от рисковете тяхната независимост да бъде ограничена в полза на законодателната или изпълнителната власт, което се постига с конституционна разпоредба. Висшите съдебни съвети са конституционно уредени в основните закони на дванадесет държави (BE, BG, ES, IT, MT, PT, PL, RO, SK, SL, FR, HR). Само в три от тези държави (SK, MT, PL) обхватът на съдебната власт се изчерпва

²⁵ Sofia Declaration: On judicial independence and accountability, The General Assembly of European Network of Council for Judiciary (ENCJ), Meeting, Sofia 5th – 7th June, 2013, p.vi;

²⁶ 2. Comparative note on models of judicial councils as independent and self-governing bodies, Warsaw, 16 December 2021, Opinion-Nr.: JUD-KAZ/415/2021, <https://www.osce.org/files/f/documents/0/e/509090.pdf>

със съдилищата. В Кипър конституционно определения орган има правомощия само по отношение на Председателя на Върховния съд. В 14 държави се оформят органи, натоварени с аналогични задачи, чиято организация, състав и функции се уреждат със закон. В седем държави това са относително постоянни съвети на съдебната власт (DK, LV, LT, NL, HU, FI, SE), а в останалите седем са сформират *ad hoc* органи (AU, D, GR, EE, IR, LU, CZ).

От държавите, в които съществува конституционна уредба за Съветите, прокурорите не участват в тях според уредбата на 6 държави (ES, MT, PT, PL, SK, SL). В Португалия в Конституцията са предвидени два върховни съвета на магистратурата и на и на административните и данъчни съдилища. В Малта до промените на Конституцията през 2020 г. Главният прокурор е бил член по право на Комисията по правосъдие. Без да е предвиден в Конституцията със закон е създаден Висш съвет на прокуратурата. В пет държави (BE, BG, IT, RO, FR) основният закон регламентира по един съдебен съвет, но с две самостоятелни секции/колегии за съдиите и прокурорите. Конституцията на една държава (HR) регламентира два висши съвета на съдиите и прокурорите. В една държава (MT) Комисията по правосъдието има конституционно определени функции и състав. С измененията на Конституцията от 2016 г. и 2020 г. са създадени още две Комисии като под-комисии на Комисията по правосъдие – Комисия по назначенията (91А) и Комисия на съдиите и прокурорите (101Б), за дисциплината на магистратите. Съставът и функциите на двете подкомисии са самостоятелно определени извън тези на Комисията по правосъдие.

ОССЕ/СДИПЧ и Венецианската комисия подчертават, че независимостта на съдиите не трябва да бъде компрометирана "чрез страх от започване на наказателно преследване".²⁷ По същия начин е от решаващо значение да се осигури процесуален имунитет на членовете на съдебните съвети, който обикновено включва специална защита срещу арест, задържане и наказателно преследване.²⁸

2.3.2. Състав

Съгласно Киевските препоръки съставът на съдебните съвети не трябва да бъде доминиран от представители на изпълнителната и законодателната власт, включително президента на държавата²⁹. За да се избегне впечатлението за защита на лични интереси, взаимно предпазване и назначаване с връзки и за да бъдат отразени гледните точки на обществото, Съветите трябва да има смесен състав с болшинство на съдиите, дори ако някои конкретни задачи трябва да бъдат запазени за разглеждане от състав от всички съдии.

²⁷ Венецианска комисия – ОССЕ/СДИПЧ, Съвместно становище относно проекта за изменения на правната рамка относно дисциплинарната отговорност на съдиите в Киргизката република (CDL-AD(2014)018), ал. 37, достъпен тук: <http://www.legislationline.org/documents/id/19099>

²⁸ 49 ОССЕ/СДИПЧ – Венецианска комисия, Съвместно становище CDL-AD(2016)025, Киргизска република – Подкрепено съвместно становище по проектозакона „За въвеждане на изменения и допълнения в Конституцията“, пар. 77, достъпно тук: <https://www.osce.org/odihr/313186?download=true>

²⁹ Венецианска комисия Доклад (CDL-AD(2007)028 за Съдебните назначения , параграф 48.

Когато съдебната власт включва функционално различни органи (съд, прокуратура, др. служби) тяхната специфика следва да бъде открояна и съответно отчетена – Съветът, с правомощия по отношение на съдии не следва да включва представители на други органи на системата.

Същевременно е препоръчително включването в състава на Съветите на представители на юридическата професия (не институционално ангажирани с осъществяването на съдебната власт) – адвокати, представители на академичния сектор и др.п.

Членовете на Съветите, независимо от това дали са съдии или не, се назначават въз основа на тяхната компетентност, опит, познаване на живота на съдебната власт и културата на независимост. Също така, те не могат да бъдат лица, участващи активно в политиката или членове на изпълнителната или законодателната власт.

Членовете на Съветите, които са съдии, трябва да бъдат избирани от своите колеги, без никаква намеса на политически органи или съдебната йерархия, по начини, осигуряващи най-широко представителство на съдебната власт; ако за подбора на членовете се използва системата на преките избори.

Киевските препоръки³⁰ подчертават в същото време, ако "тези органи са съставени изцяло или твърде забележимо от членове на съдебната власт, съществува риск това да доразвие поведението, което насърчава личния интерес, самозащитата, връзкачество, а също и възприятая за корпоративност", т.е. необходимо да бъде търсен баланс между двата модела.

В конституционните уредби на две от държавите членки (BE, IT) няма точно определен брой на членовете на Съвета (препраща се към органичен закон), но са определени съотношенията между различните категории участници.

Само в една държава (ES) от ЕС, с уредени в Конституцията съвети, съдиите не избират пряко членовете на Съвета, а чрез избор от Конгреса и Сената, като всеки съдия може да се кандидатира да участва в избора, ако е издигнат поне от 25 свои колеги.

В една държава членка (SK) правителството има квота в назначенията в Съвета. При една държава (MT), в която Съвета има пленарен състав и две под-комисии, министър-председателят определя 1 член в дисциплинарната комисия.

В Конституциите на 4 държави държавният глава назначава между един (PL, FR) и трима представителя във висшите съдебни съвети. В конституциите на повечето държави в съдебните съвети, когато те са обвързани само със съдилищата, или в колегията на съдиите при другите, съдиите, избирани от съдии са поне равни на членовете, избирани от законодателната власт. В една държава (IT) в основния закон е заложено, че 2/3 от

³⁰ ODIHR Kyiv Recommendations on Judicial Independence in Eastern Europe, South Caucasus and Central Asia (2010), para 7.

състава се избира от съдии, а в още една (RO – 14, 9 съдии, 5 прокурори) от 19 магистрати, 14 се избират от магистрати.

Няколко държави предвиждат в конституциите си магистратите, избиращи магистрати, да се избират от магистратурите от различни инстанции (ES, MT, PT, PL). Изискванията към избираните от законодателната власт магистрати се ограничават със стаж и високи професионални качества в КРБ, валидни по отношение на избираните от НС, но и от магистратите.

В Конституциите на пет държави (ES, I, SL, HR) са заложили изисквания към членовете, избирани от законодателната власт, да са извън съдебната власт и да са адвокати и/или преподаватели по право със съответния (най-малкият е петнадесет години) стаж и добра репутация. В две държави парламентите избират членове на съветите измежду депутатите и/или сенаторите (PL, HR), като в една от тях. В една държава (RO) законодателната власт избира представители на "гражданското общество, специалисти по право, с добра професионална и морална репутация", КОИТО членове участват само в пленарни заседания на съвета.

В конституциите на три държави (BE, SL, HR) в определянето на членове на съдебните съвети не е регламентирано участието на председателя/ите на висшите съдилища и главния прокурор.

Преобладават конституционните уредби, в които има членове по право (или служебно). В

2.3.3. Правомощия

Няма единен подход към функциите на съдебните съвети. Консултативният съвет на съдиите в Европа (ССЈЕ) счита, че те *"трябва да имат широка роля по отношение на компетенциите, които са взаимосвързани, за да могат по-добре да защитават и насърчават съдебната независимост и ефективността на правосъдието"*³¹. Съветите трябва да имат голям обхват от задачи, целящи защитата и укрепването на независимостта на съдебната власт и ефективността на правосъдието; трябва да гарантират, че при изпълнението на различните задачи няма да възникнат конфликти на интереси.

Препоръките от Киев посочват, че *"за да се избегне прекомерна концентрация на власт в един съдебен орган и възприятия за корпоративност, се препоръчва да се разграничат и разделят различни компетенции, като подбор, повишаване и обучение на съдии, дисциплина..., професионална оценка, и бюджет.... Добър вариант е да се създадат различни независими органи, компетентни за конкретни аспекти на съдебната администрация, без да се подлагат на контрола на една институция или*

31 Становище № 10 на ССЈЕ от 2007 г. относно Съвета на съдебната власт в служба на обществото, параграф 41.

орган. Съставът на тези органи трябва да отразява конкретната им задача. Тяхната работа трябва да се регулира от законов закон, а не от изпълнителен указ."³²

Съветите трябва да имат компетенции за подбор, назначаване и повишаване на съдиите; това трябва да се извършва в абсолютна независимост от законодателната и изпълнителната власт, както и при абсолютна прозрачност относно критериите за подбор на съдиите.

Съветите трябва да участват активно в оценката на качеството на правосъдието и в прилагането на механизмите, които гарантират ефективността на работата на съдиите, но не трябва обаче да замества съответния съдебен орган, натоварен с индивидуалната оценка на съдиите.

Съветите може да бъдат натоварени да се занимават с етичните въпроси; както и да разглеждат жалби на гражданите, които са се обръщали за защита от съда/органи на съдебната власт.

Съветите може да бъдат натоварени с организиране и наблюдаване на обучението, но разработването и изпълнението на програмите за обучение остават задължение на Център за обучение, с който те трябва да си сътрудничат, за да се гарантира качеството на първоначалното и текущо обучение.

Съветите може да имат разширени финансови правомощия да преговарят и управляват бюджета на съдебната власт, както и правомощия по отношение на администрирането и управлението на различните съдилища и други структури в съдебната система за по-добро качество на правосъдието.

Съветите трябва да дават консултативно становище да всички проекти на нормативни актове, които биха могли да имат въздействие върху съдебната власт, например върху независимостта ѝ, или които биха могли да намалят гаранциите за достъп на гражданите до правосъдие преди съответните законопроекти да бъдат внесени за разглеждане в парламента.

³² Препоръки на ОССЕ/СДИПЧ в Киев относно съдебната независимост в Източна Европа, Южен Кавказ и Централна Азия (2010 г.), пар. 2..

3. Обобщение

		група 1 (G1) CY, CZ, DE, DK, EE, IR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SK, SL			група 2 (G2) BE, ES, FR, GR, HU, RO		група 3 (G3) AU, BG, FI, HR, IT, SE		
критерий	показатели	G1.1	G1.2	G1.3	G2.1	G2.2	G3.1	G3.2	G3.3
висш управленски (административен) орган на съдебната система	един общ висш управленски (административен) орган на съдебната власт отделни висши управленски (административни) органи на съдебната власт ad hoc управленски (административен/и) орган/и	CY, PL, LV, DK, SK, SL, NL	PT, LT, MT	EE, IR, LU, CZ, DE	BE, RO, HU, ES, FR	GR	BG, IT, FI, SE	HR	AU
правомощия на висшия управленски (административен) орган на съдебната система	универсални правомощия общи правомощия по кариерното развитие консултативни правомощия по кариерното развитие	LV, SK, SL, NL CY, PL	LT, MT PT	EE, CZ IR, LU, DE	BE, HU, ES RO, FR	GR	BG, FI IT SE	HR	AU
управление на ресурсите	ресурсите се управляват от орган на изпълнителната власт ресурсите се управляват от специализиран независим орган ресурсите се управляват от общ висш орган на съдебната власт ресурсите се управляват хибридно	CY, LV, PL DK NL SK, SL	PT, LT, MT	EE, LU, CZ, DE IR	BE, FR ES RO, HU	GR	SE FI BG, IT	HR	AU

		група 1 (G1) CY, CZ, DE, DK, EE, IR, LT, LU, LV, MT, NL, PL, PT, SK, SL			група 2 (G2) BE, ES, FR, GR, HU, RO		група 3 (G3) AU, BG, FI, HR, IT, SE		
критерий	показатели	G1.1	G1.2	G1.3	G2.1	G2.2	G3.1	G3.2	G3.3
структура на съдилищата	един висш съд	CY, PL, LV, DK	LT	EE, IR	BE, RO, HU			HR	
	висш съд, както и поне един или повече специализирани висши съдилища система от специализирани висши съдилища	SK, SL, NL	PT MT	LU, CZ, DE	ES, FR	GR	BG, IT, FI, SE		AU
структура на прокуратурата	йерархизирана организация	CY, PL, LV, DK, SK, SL, NL	PT, LT	EE, IR, LU, CZ	RO, HU, ES, FR	GR	BG, IT, FI, SE	HR	AU
	децентрализирана организация		MT	DE	BE				
ръководство на прокуратурата	главен прокурор	CY, LV, DK, SK, SL, NL	PT, LT, MT	EE, IR, LU, CZ, DE	BE, RO, HU, ES	GR	BG, IT, FI, SE	HR	
	министър на правосъдието	PL			FR				AU

IV. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РАЗВИТИЕ МОДЕЛА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

1. Актуални предизвикателства

Усъвършенстването на **съдебната система** е постоянна тема в обществения дебат, която с различна интензивност се поставя на общественото внимание.

В дневния ред на българското общество вече повече от две десетилетия намират място познатите теми за проблемите на българските съд и прокуратура, както и на отговорния за администрирането на техните въпроси Висш съдебен съвет. Многократни са и опитите за намиране на нормативни решения. Те обаче са съпроводени не толкова с невъзможност, колкото с липса на широк и устойчив консенсус в страната за извършване на адекватни действия за последователно развитие на конституционната уредба на съдебната система.

Констатациите от направените прегледи и анализи по отношение на конституционното регулиране на съдебната власт в България, както и изследваните практики в тази сфера на държавите членки на Европейския съюз са обобщени спрямо конкретните текстове на Глава шеста "Съдебна власт" от Конституцията. Разгледан е процесът на изменение и допълнение на съответните текстове, както и тяхната взаимовръзка с други конституционни текстове.

Конституционният статут на съдебната власт като "трета" власт в системата на разделената държавна власт е ключов принцип за изграждането на съвременната държава, това намира израз в обособяването на отделно подразделение на КРБ, посветено на съдебната власт (съдебната система).

При приемането си Глава шеста "Съдебна власт" от Конституцията включва 18 основни текста (от чл. 117 до чл. 134). В резултат на направените до момента изменения и допълнения в КРБ – Глава шеста "Съдебна власт" включва 21 основни текста, като обект на промяна са били 6 текста (чл. 127, 128, 129, 130, 131 и 132), 1 текст е отменен (чл. 131), а са създадени 4 нови текста (чл. 130а, 103б, 130в и чл. 132а).

Според предмета на отделните текстове Глава шеста "Съдебна власт" определя следната структура на нейното съдържание:

структура	текстове	забележка
Общи положения – принципи	чл. 117, <u>132</u> , 118, 122,	чл. 117, 118 и 122 – без промени чл. 132 – променян
Съдилищата в Република България	чл. <u>121</u> , 119, <u>123</u> , 120, 124, 125 чл. 129, ал. 2	чл. 121, 119, 123, 120, 124, 125 – без промени
Прокуратурата на Република България	чл. 126, 127 чл. 129, ал. 2	чл. 126 – без промени чл. 127 – променян
Следствените органи на Република България	чл. 128	чл. 128 – променян

структура	текстове	забележка
Висш орган на съдебната власт	чл. 130, 130а, 130б,	чл. 130 – променян чл. 130а и 130б – нови текстове на КРБ
Правомощия на министъра на правосъдието по отношение на съдебната власт	чл. 130б, ал. 1, 130в	нови текстове на КРБ
Кариерно развитие на съдиите, прокурорите и следователите	чл. 129, ал. 1, чл. 129, ал. 3, чл. 129, ал. 5	чл. 129 – променян чл. 131 – отменен
Инспекторат към ВСС	чл. 132а	нов текст на КРБ
Законодателна уредба	чл. 133	без промени
Адвокатура	чл. 134	без промени

2. Предпоставки

Въз основа на предварително дефинирани **области на въздействие** на моделите за развитие на конституционен модел на съдебната власт в България и съответните им ключови характеристики, е направен качествен анализ, осигуряващ възможност за сравнение на моделите.

Този подход осигурява подобряване ангажираността и качеството на гражданския мониторинг по отношение на развитието на съдебната власт, както и възможност за проследимост на реформата, така и по-широко информирано гражданско участие.

За определяне на приложими **области на въздействие** е използвана Методика на Европейската комисия за изготвяне на Доклад за върховенството на закона за 2021 г. Европейският механизъм за върховенство на закона следи значителни развития, свързани с върховенството на закона в държавите членки. Годишният доклад на върховенството на закона предоставя синтез на развитието в държавите -членки и на ниво ЕС, както положително, така и отрицателно.

Мониторингът обхваща четири стълба:

- ➔ **правосъдни системи;**
- ➔ **антикорупционна рамка;**
- ➔ **медиен плурализъм и**
- ➔ **други институционални въпроси, свързани с проверки и баланси.**

Подходът за мониторинг е един и същ във всички държави членки. За нуждите на този доклад са използвани част от наблюдаваните компоненти в първия стълб – правосъдна система, както и общозначими за оценката на въздействието компоненти.

ОБЛАСТ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕ	КЛЮЧОВИ КРИТЕРИИ
Независимост	<ul style="list-style-type: none"> - Назначаване, несменяемост, включително преместване на съдии и освобождаване от длъжност, повишаване; - Независимост и правомощия на органа, натоварен със защитата на независимостта на съдебната власт; - Отчетност, включително дисциплинарния режим и етични правила; - Независимост/автономия на прокуратурата; - Независимост на адвокатурата.
Правна среда	<ul style="list-style-type: none"> - Принос за осигуряване на правна сигурност; - Принос за по-голяма производителност и ефективност на ресурсите; - Принос за привеждане в съответствие с релевантни международни стандарти и препоръки.
Институционална среда	<ul style="list-style-type: none"> - Принос за утвърждаване институционалната адекватност на органите на съдебната власт; - Принос за подобряване взаимодействието между институциите.

3. Процедурни въпроси и ограничения

Подходът за формулиране на **моделите** за усъвършенстване на организацията на съдебната власт в България се базира на специфичните характеристики и ролята на съдебната власт в цялостния институционален модел на държавната власт в Република България, чиято мисия е да гарантира **справедливостта** и **ефективното функциониране на обществото**.

Моделите за усъвършенстване на организацията на съдебната власт в България се основават на проучвания, извършени в рамките на проекта, насочени към установяване на проблемите и критичните фактори за ефективността на съдебната власт. Оценката на моделите отразява коментарите на заинтересованите лица.

Поради времевите ограничения, наложени от рамката на проекта, консултациите със заинтересованите страни са направени в хода на изпълнение на проекта при всяка от неговите фази. Резултатите от тях са взети предвид при окончателното оформяне на оценка на моделите и разработените предложения.

4. Перспективи за развитие на модела на съдебната система

4.1. Развитие на конституционната уредба на съдебната система

Подходът за формулиране на **моделите** за развитие на конституционната уредба на съдебната система се базира на специфичните характеристики и ролята на органите, включени в обхвата на съдебната система в цялостния институционален модел на държавната власт в Република България.

Консенсусно е мнението на заинтересованите лица, че мисията на съдебната система е **справедливостта** и **ефективното функциониране на обществото**. Налице е съгласие, че настоящата правна рамка, регламентираща съдебната система **не е достатъчно ефективна, съдържа неясноти, които създават затруднения при прилагането**. Структурата и организацията на съдебната система 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, свързани с функционирането на държавата, устройството и организацията на държавните органи и механизмите за взаимодействие между тях.

Посоката на желаната промяна е **осигуряване на ефективна организация на съдебната система, 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.

4.2. 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 не следва да включва действащи представители на магистратурата, т.е. да включва само представители на юридическата професия, извън институционалната съдебна система – учени, преподаватели, адвокати и др.п.
- ➔ **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.

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

Модел 2 предвижда 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 съблюдават 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 ограничени промени, свързани с възстановяване/актуализиране 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.³³
- *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"; факултативният характер на разпоредбата създава неяснота за казусите, при които това правомощие може да бъде упражнявано; осигуряване на ясно *разграничаване* на правомощията между прокурорите, следствените органи и органите в изпълнителната власт, извършващи разследване.
- *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.

³³Обн., ДВ, бр. бр. 68 от 31.07.2020 г.

Модел 2б: Преобразуване на текущия модел

Модел 2б предвижда, освен промените, представени по-горе – **Модел 2а**, и промени, свързани с преобразуване на текущия модел, без да нарушава балансът между властите, като се съблюдают 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** по **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 система³⁴:**
 - 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;**

³⁴ "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 плюрализъм, 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.), <http://www.constcourt.bg/bg/Cases/Details/395>

- ➔ **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 реструктуриране 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>
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)³⁵</p> <p>чл. 124 – редакция – съобразяване с Решение на Конституционния съд № 2 от 10 февруари 2005 г. по конституционно дело № 9/2004 г.³⁶</p> <p>чл. 125 – редакция – съобразяване с Решение на Конституционния съд № 8 от 23 април 2018 г. по конституционно дело № 13 от 2017 г.³⁷ (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 – допълване 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</p>

³⁵ Обн., ДВ, бр.99 от 10 ноември 1995 г.

³⁶ Обн., ДВ, бр. 16 от 18 февруари 2005 г.

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

структура	препоръки
	независимост на прокурорите и др., както и предвиждане на възможност за оспорване от страна на прокурорите. 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.
Следствени органи	чл. 128 – без промени
Висш орган на съдебната власт	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." (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 – кумулация 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 изречение "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.

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

Модел 3 предвижда фундаментални промени в Конституцията на Република България, по-конкретно в цялостния модел 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**.

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. Трите варианта могат да включват и въвеждане на института на "органичните" закони – закони, за чието приемане Конституцията изисква наличие на по-широко мнозинство.

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.

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**:

- ➔ **интегриран модел на съдебната система, включващ трите основни корпуса – съд, прокуратура, следствие;**
- ➔ **функционално разграничаване на статутите според спецификата на трите основни професии – съдии, прокурори и следователи;**
- ➔ **отделни органи по кариерно развитие за всяка от трите основни професии – 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;**
- ➔ **отделни дисциплинарни органи за всяка от трите основни професии – съдии, прокурори и следователи;**
- ➔ **пленум с компетентност по общи въпроси и дисциплинарна отговорност;**
- ➔ **усъвършенстване на структура на системата – съд, прокуратура и следствие;**
- ➔ **правомощия на министъра на правосъдието за управление имуществото на съдебната власт;**
- ➔ **конституционна уредба, предвиждаща еднакъв статут на служителите в държавната администрация: 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 36: Съдебна власт + автономни прокуратура и следствие

Модел 36 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 36**:

- ➔ класически модел на съдебната система, включващ само **съдилищата**;
- ➔ институционализиране на **прокуратурата** и **следствието** като автономни институции;
- ➔ отделни статuti на съдиите, прокурорите и следователите;
- ➔ отделни органи по кариерно развитие за съдиите, прокурорите и следователите – с обвързваща компетентност³⁸ 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 съдиите, прокурорите и следователите;
- ➔ правомощия на министъра на правосъдието за управление имуществото на съдебната власт;
- ➔ конституционна уредба, предвиждаща еднакъв статут на служителите в държавната администрация: законодателната, изпълнителната и съдебната.

За прилагане на препоръките, формиращи **Модел 36** 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.

³⁸ 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.

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**:

- ➔ класически модел на съдебната система, включващ само **съдилищата**;
- ➔ институционализиране на **прокуратурата** и **следствието** като автономни институции, но в рамките на изпълнителната власт;
- ➔ отделни статuti 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, предвиждаща еднакъв статут на служителите в държавната администрация: 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.

5. Обратна връзка от страна на целевите групи и заинтересованите страни

На 30.06.2022 г. в заседателната зала на Съюза на юристите в България се проведе дебат по предложените референтните модели на конституционната уредба на съдебната власт.

Обсъждането протече при следния дневен ред:

Представяне:

- Конституционен модел на съдебната власт в България;
- Приложими елементи за формиране на конституционния модел на съдебната власт (опит на ДЧ на ЕС).

Представяне и дискусия по референтните модели и сценариите на съдебната власт в България

Обобщение и закриване

На обсъждането присъстваха представители на Върховния административен съд, Съюза на съдиите, на Асоциацията на прокурорите в България, на Съюза на юристите, Камерата на следователите в България, на академичната общност, съдия от ВАС. На обсъждането присъства и проф. Снежана Начева, член на експертния екип изготвил проект на Конституция на Република България по поръка на председателя на НС, бивш конституционен съдия и професор по конституционно право.

В обсъждането бяха представени резултатите от приключилите дейности по проекта, като основа за разработване на моделите за усъвършенстване на конституционния модел на съдебната власт.

Присъстващите бяха запознати с постигнатото съгласие във Великото Народно събрание (ВНС) по неголям брой основни положения за съдебната власт, които са застъпени в постъпилите проекти за конституции. Тези основни положения са:

- ➔ В конституцията да бъдат определени само **най-важните и основните принципни положения, а детайлите в устройствените закони.**
- ➔ **Изграждане съдебната власт като независими власт, наред със законодателната и изпълнителната и отгук независимост на съдиите и подчинението им само на закона.**
- ➔ **Ефективно прилагане на принципа за несменяемост на съдиите.**
- ➔ **Последователно провеждане на принципа за равенство на гражданите в съдебния процес в законодателната уредба и практиката на органите, включени в съдебната система.**

- ➔ **Принципът за разделение на властта: формата и характерът на управлението по отношение на разделения на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна е тема в дебата по изработването на нова Конституция, една от малкото, по която както депутатите в VII ВНС, така и вносителите на проекти на основен закон, са почти единодушни.**
- ➔ **По статута на съдебната власт като "трета" власт в системата на разделените власти няма никакви колебания.**

Представени са и направените пет промени (поправки) в Конституцията, повечето от тези промени са насочени приоритетно към подобряване на регулацията на съдебната система: първата поправка от 2003 г.; втората поправка е насочена не към съдебната система, а към адаптиране на конституционната уредба във връзка с приемането на България в Европейския съюз; третата поправка от 2006 г.; четвъртата поправка от 2007 г. и петата поправка от 2015 г. Четири от петте промени в основния закон са свързани с промени в Глава шеста "Съдебна власт" и въпреки това настоящия дебат за следваща промяна отново е с фокус съдебната власт. Представянето на промените предизвика многобройни коментари и оценки:

„Тези формални изменения фактически повлияха на степента на правна абстракция отмерена първоначално в Глава VI - какво да влезе и какво да не влезе при този нов модел, който ще се прави“.

„Много от реформите бяха неуспешни. През 2015 година се извърши най-голямата реформа на съдебната власт, която дълго време бе обмисляна, но накрая на практика реално беше отменена с последващите промени в Закона за съдебната власт.“

И дебатът потвърди извода, че е необходимо да се направи дълбок анализ на въздействието на всеки от текстовете на основния закон, последваща оценка на нормите и ниво на постигане на заложените в мотивите цели преди да се пристъпи към промени в Конституцията. Присъстващите се съгласиха, че е необходимо да се постигне обществено съгласие за посоката и обхвата на модела на съдебната власт и техните цели да не се променят със смяната на министъра на правосъдието.

„Може да става крачка по крачка, но да има някаква посока и последователност, да не е проба-грешка. Защото всички тези промени, за които колегата каза общо взето имат негативна оценка, не можем да направим нищо положително от тези промени. Аз съм свидетел на тези промени, знам и кой ги правеше, трябва да ви кажа, че те бяха много ясно политизирани и дори директно насочени към определени институции и хора.“

По отношение на действията на държавата беше отбелязано, че държавата не се е погрижила дори да има едно издание на Конституцията с инкорпорирани най-малко тълкувателните решения на Конституционния съд към текстовете, за които тези решения се отнасят, *но не само с текстовете (отпаднал, влязъл), но заедно с мотивите на тълкувателните решения на КС и начина по който се е развивал конституционната*

идея, има ли вътрешно напрежение в този процес, в осмислянето на нещата.“ Трябва да се отчита и факта, че значителна част от тълкувателните решения на КС се отнасят до глава шеста „Съдебна власт“ (по преценка от залата повече от една четвърт и малко по-малко от една трета).

Участващите представители на заинтересованите страни поставиха чувствителния въпросът за концентрацията на големи правомощия в ръцете на ВСС и възприемането му по-скоро като политически орган, а не професионален несъдебен орган с мисия да брани независимостта на съдебната власт. Тези правомощия и възприятия се засилват и от едно от решенията на Конституционния съд, според което ВСС може да приема нормативни актове с ограничено действие в съдебната власт. Това и противопоставянето в различните колегии на ВСС усещаното сред някои представители на съдебната власт и академичната общност (?!), че ВСС е парламентът на съдебната власт.

При представянето на сценариите и моделите за усъвършенстване на организацията на съдебната власт, бяха изказани мнения и предложения за внимателен подход към каквито и да са промени в основния закон. Да се подхожда към такава стъпка едва след като се изчерпят възможностите за решаване на съществуващите проблеми със законодателни промени.

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.

Силен акцент бе поставен върху необходимостта от постигане на **широк консенсус** между политическите сили в Парламента, но и в обществото, и в корпусите на съдебната власт, за всяка стъпка за промяна, която ще се предприема.

6. Сценарии за развитие на модела на съдебната власт

6.1. Консенсусен сценарий за развитие на модела на съдебната власт – базов сценарий

Развитието на модела на съдебната власт е изключително сериозен въпрос, чието решение следва да бъде взето при наличие на **обществен консенсус**.

Качеството и ефективността на институционалните реформи на съдебната система са в пряка зависимост от **общественото доверие**, а то може да бъде постигнато и поддържано само при наличие на **консенсус**, не само между политическите сили, представени в Народното събрание, но и такива, които не са представени в НС.

Базовият сценарий съдържа известни проблеми, свързани с характеристики на процеса, чрез който Конституцията е създадена и приета. Едно от заключенията на направения анализ, което беше подчертано и по време на общественото обсъждане, е за наличие на дефицит на прозрачност на този процес. Всички досегашни промени, свързани със съставянето на конституцията, са правени по недостатъчно публичен начин. В резултат има неяснота относно причините едно решение да бъде взето за сметка друго и в общественото пространство не могат да бъдат идентифицирани основанията за това.

Един показателен пример би бил липсата на документ, който обобщава и коментира предложените проекти на конституция. В процеса на създаване на настоящата Конституция на Република България Конституционната комисия разглежда 18 пълни проекта и 1 модел на конституция. Повечето от тях се основават на Конституцията от 1971 г. В приетия вариант са използвани текстове от различни проекти, но това не е документирано и е трудно да бъде проследено. Конституцията е разработвана при голямо разделение и противопоставяне в обществото и консенсус по нейните текстове не е постигнат. Не е проведен референдум въпреки решение на НС и причината за това също е неизвестна. От гледна точка на изследователската изчерпателност е неясен и въпросът какво точно е съдържал проекта на конституция, изработен през социалистическия период.

В настоящия момент и общ политически контекст българското общество отново е в състояние на разделение и противопоставяне и липсата на консенсус по повечето актуални политически въпроси е основно препятствие пред вземането на основополагащи решения за развитието на обществото. Конституцията е върховен закон на държавата, който установява принципите на нейното управление и отношението между държавата и гражданите и регулира основния правов ред. Конституцията е правно нормативно произнасяне с най-висока сила по основните ценности и по основните принципи за упражняването на властта в държавата. Нейните постулати изискват обществено съгласие.

Базовият сценарий е предприемане на процес за достигане до обществено съгласие. Процесът предполага инициатива за широкообхватен обществен дебат в теоретичната традиция на Юрген Хабермас.

Осъществяването на промени в конституционната уредба следва общата рамка на базовия сценарий, които сключва предприемането на следните основни стъпки:

- **формиране на инициативна група**, която да предложи създаване на механизъм за обсъждане на състоянието и съответните промени в модела на съдебната система

В тази група трябва да влязат професионалисти от практиката, които познават трансформациите, протичащи в процеса на прилагане на конституционния текст и факторите, които участват в моделирането на тази практика.

Нейна задача е да определи общественоприета рамка, основана на принципите на българския конституционализъм за оценка на съществуващото състояние и възможностите за усъвършенстване на модела на съдебната система в България.

- **планиране и осъществяване на серия от съдържателни обществени обсъждания** по принципите и обхвата на промените в модела на съдебната система – с цел формулиране на ясна оценка на съществуващото състояние

Досегашната практика показва, че подходите за промени в съдебната система често не се основават на задълбочена оценка и са непрозрачни за широката общественост. Осъществяването на серия от **съдържателни** обществени обсъждания е начин, както за формулиране на ясна оценка на съществуващото състояние, така и за генериране на обществено доверие в процеса на промени.

Предвид парламентарната практика на формално отношение към общественото обсъждане на законопроекта по инициатива на народни представители е необходимо специално внимание и широко разгласяване, за да се осигури максимално обществено участие.

Повишената политическа чувствителност към съдебната власт от една страна и императивът за независимост на съдиите, които са обвързани с прилагането на закона, налага осигуряване на широк обществен консенсус за нормативния модел.

- **постигане на консенсус по обхвата на промените и рамката на процеса** –

Повишената политическа чувствителност към съдебната власт от една страна и императивът за независимост на съдиите, които са обвързани с прилагането

на закона, налага осигуряване на широк обществен консенсус за нормативния модел.

Този етап следва активни консултации между политическите сили, представени в Народното събрание, които в крайна сметка ще бъдат ангажирани с приемането на промените в конституционната уредба.

Осигуряването на парламентарна подкрепа може да бъде осигурена, ако има проведен реален обществен дебат, който изразява нагласите и волята на различни групи в обществото по темата и е добре документиран, обобщен и анализиран.

→ **подготовка на проект за промени в конституционната уредба**

Изработването на промени в конституционната уредба следва да бъде прозрачен и публичен процес, а избраните конституционни решения следва да бъдат ясно аргументирани и подложени на предварителна оценка от страна както на професионална общност, така и на обществото.

→ **разглеждане на предложените промени в конституционната уредба в Народното събрание –**

Процесът на разглеждане на предложените промени в конституционната уредба в Народното събрание следва да бъде прозрачен за общественото, а взетите решения аргументирани и комуникирани с обществеността

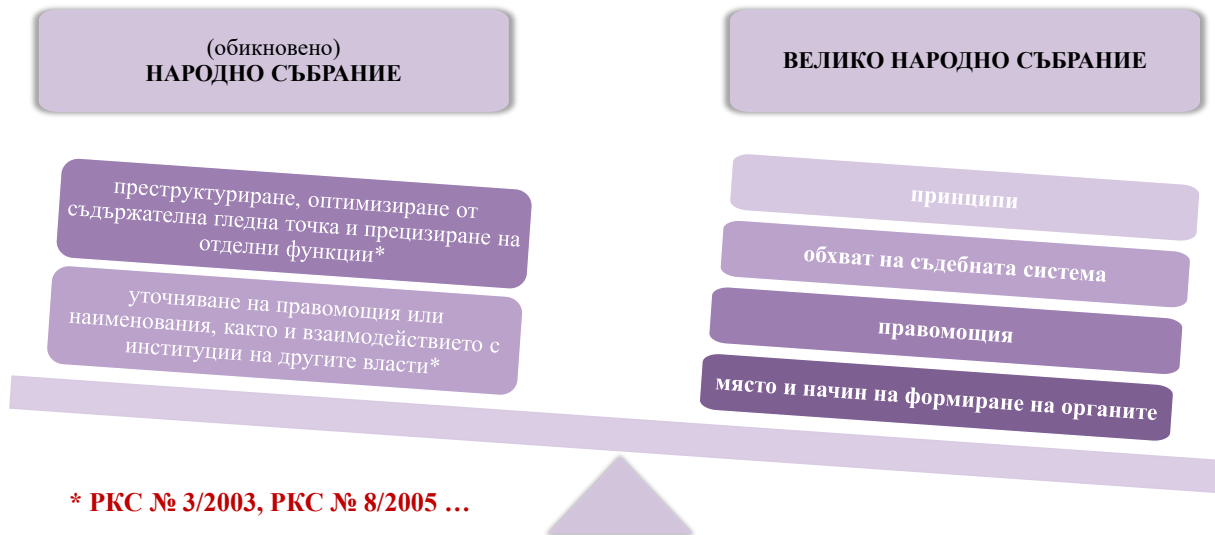
Предвид парламентарната практика на формално отношение към общественото обсъждане на законопроекти по инициатива на народни представители е необходимо специално внимание и широко разгласяване, за да се осигури максимално общественото участие.

6.2. Сценарии за развитие на модела на съдебната власт

В зависимост от **наличния консенсус** за усъвършенстване на институционалната организация на съдебната система могат да се разглеждат два гранични сценария за развитие на модела на съдебната власт:

→ **сценарий 1: развитие на модела на съдебната власт чрез ограничен обществен консенсус** – при този сценарий могат да бъдат реализирани **модели 1 и 2**, описани по-горе – т.е. промените да бъдат приети от обикновено Народно събрание;

→ **сценарий 2: развитие на модела на съдебната власт чрез широк обществен консенсус** – този сценарий е приложим при амбиция за реализация на **модел 3**, описан по-горе, т.е. промените да бъдат приети от Велико народно събрание.



Разграничение между двата сценария се състои в наличния консенсус за целите и амбициите, свързани с усъвършенстване на институционалната организация на съдебната система.

Пример за добра практика е Исландия заради иновативния начин на включване на гражданите, но също и поради това, че участието им в процеса има реално отражение в крайния текст. Конституционният съвет, съставен от политици, провежда общонационален обществен дебат по своите предложения по метода "crowdsourcing". Сравнението между текстовете на експертните групи и текстовете на Конституционния съвет показва, че по някои ключови аспекти текст, който е резултат от публично участие, е значително по-добър от текста на експертите.

V. МЕХАНИЗЪМ ЗА ГРАЖДАНСКО НАБЛЮДЕНИЕ

Партньорите по проекта "Развитие на конституционния модел на съдебната система – опит и перспективи" **Центъра за модернизирание на политики (ЦМП)** и **Центъра за имиграция и интеграция (ЦИИ)**, са решени да продължат своите инициативи за активно участие в обществения дебат за усъвършенстване на институционалната организация на съдебната система и включване на гражданския сектор в тези процеси, включително по отношение на предложения за конституционни промени в модела и функционирането на съдебната система, тъй като са убедени, че това е ефективен начин за увеличаване на доверието в съдебната система.

В тази връзка ЦМП и ЦИИ ще осигурят поддържането и популяризирането на създадения он-лайн архив за развитието на конституционния модел на съдебната власт <http://betterjustice.bg/bg/constitution>.

Предвиждаме със собствени ресурси да осигурим текущо допълване на информацията с архивни, аналитични и др. материали, както и да отразяваме актуални инициативи, свързани с модернизирането на конституционния модел на съдебната власт.