
ВЕНЕЦИАНСКА КОМИСИЯ

СТАНОВИЩЕ № 816/2015

CDL (2015) 022

Единствено на английски език

ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ ЗА ДЕМОКРАЦИЯ ЧРЕЗ ПРАВО (ВЕНЕЦИАНСКА КОМИСИЯ)

СТАНОВИЩЕ

по

ПРОЕКТОЗАКОНА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА (В СФЕРАТА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА) НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Прието от Венецианската комисия на нейната 104-та пленарна сесия
(Венеция, 23–24 октомври 2015 г.)

Въз основа на коментари от:

Г-н Хари ЩОЛ (член, Лихтенщайн)

Г-н Йохан ХИРШФЕЛД (заместник-член, Швеция)

Г-н Гуидо НЕПИМОДОНА (заместник-член, Италия)

Настоящият документ няма да се разпространява на събранието. Моля носете този екземпляр.

www.venice.coe.int

CDL (2015) 022

СЪДЪРЖАНИЕ

I. Увод	3
II. Предварителни забележки	3
А. Обхват на проектозакона	4
Б. Предистория	5
В. Изменение на Конституцията	5

III. Анализ	7
А. Висш съдебен съвет	7
1. Текуща организация и действие на ВСС	7
2. Предложен формат и функциониране на ВСС	8
i. Разделяне на ВСС на две отделни колегии	9
ii. Състав на колегиите	10
iii. Избор на членове на ВСС	12
iv. Разделяне на компетенциите в рамките на ВСС	13
v. Правила за гласуване – принцип на прозрачност	16
3. Правомощия на министъра на правосъдието	17
Б. Инспекторат към Висшия съдебен съвет	19
В. Достъп на Висшия адвокатски съвет до Конституционния съд	20
IV. Закljučения	22

1. Увод

1. На 29 юли 2015 г. председателят на Народното събрание на Република България г-жа Цеца Цачева поиска становището на Венецианската комисия по Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (в настоящото по-долу наречено за краткост: „проекта“)¹.

2. Г-н Щол, г-н Хиршфелд и г-н Непи Модона бяха поканени да действат като докладчици за това становище.

3. На 15–16 септември 2015 г. делегация на Комисията, съставена от г-н Щол, г-н Непи Модона, придружен от г-жа Чиска от Секретариата, посети София. Делегацията проведе редица срещи с държавните органи, Висшия съдебен съвет, представители на Върховния касационен съд, главния прокурор, Конституционния съд, професионалните организации на съдиите и прокурорите и представители на гражданското общество. Венецианската комисия благодари на българските власти за отличната организация на посещението и на различните участници за съдействието им по време на посещението.

4. Настоящото становище е формирано въз основа на английския превод на проекта, който е предоставен от българските власти. Тъй като е възможно преводът да не отразява точно оригиналната версия по всички точки, някои от повдигнатите въпроси може да са обхванати по-скоро в превода, отколкото в същността на съответните разпоредби.

5. Настоящото становище бе обсъдено в Подкомисията за съдебната власт на 22 октомври 2015 г. и прието от Комисията на нейната 104-та пленарна сесия.

¹ CDL-REF (2015) 025, Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, Страсбург, 31 юли 2015 г.

II. Предварителни бележки

А. Обхват на проектоизменението

6. Както бе посочено в писмото с искането, проектът за изменение, предложен от председателя на Народното събрание на България (по-долу наречено за краткост НС) и редица народни представители, покрива няколко въпроса в сферата на съдебната система:

а. структурни и организационни промени на Висшия съдебен съвет (ВСС): разделянето на ВСС на две колегии (една за съдиите и една за прокурорите и следователите, включващи, в сравнение с положението по настоящата конституционна уредба, промяна в съотношението на членовете на ВСС, избрани от професията – съдии и прокурори/следователи, и тези членове на ВСС, избрани от Народното събрание) с отделни и независими кариерни и дисциплинарни функции по отношение на съдиите, прокурорите и следователите; намалени функции на министъра на правосъдието по отношение на ВСС;

б. укрепване на Инспектората към ВСС чрез предоставяне на нови функции с цел осигуряване на отчетност и почтеност на съдебната система (проверки за конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, проверка на декларациите за обявяване на имущество, проверки за действия, които има вероятност да накърнят престижа на съдебната система и да засегнат независимостта на съдиите, прокурорите и следователите);

в. създаване на възможност за достъп на Висшия адвокатски съвет до Конституционния съд (когато със закон са нарушени правата и свободите на човека) като средство да се предостави на гражданите по-добра защита на правата и свободите им.

Б. Предистория

7. Според българските власти (в писмото с искането, предадено на Комисията и придружаващите го мотиви към законопроекта) предложените изменения, предадени на Венецианската комисия за оценка, са нова важна стъпка в процеса на конституционната реформа на българската съдебна система. Очевидно една от важните задачи – и дългогодишно предизвикателство – на свързания с реформата процес е да се предоставят адекватни структурни и организационни механизми и гаранции за справедлива и независима система на правосъдието. Предишните стъпки включват по-конкретно: конституционната реформа от 2003 г. – насочена към статута на магистратите; измененията, направени през 2006 г. с оглед уточняване на функциите на прокуратурата като разследващ орган и функциите на Министерството на правосъдието по отношение на съдебната система; и конституционната реформа от 2007 г. с цел уточняване на функциите на ВСС във връзка с квалификацията, кариерното израстване и дисциплинарните производства на магистратите.

8. Венецианската комисия бе включена в този процес на много ранен етап и предостави няколко становища за реформата на българската съдебна система. В този контекст Комисията подчерта, наред с други ключови предварителни условия за независима, ефективна и отговорна съдебна система, необходимостта да се направят промени в ролята на министъра на правосъдието по отношение на съдебната система, да се преразгледа ролята и действието на ВСС и да се предоставят условия, в това число в рамките на ВСС, за „външна“ независимост (ефективно разделяне на компетенциите, свързани със съдии и прокурори (и следователи) в рамките на съдебната власт).

9. Както бе подчертано от българските власти, настоящите изменения имат за цел да адресират продължаващите недостатъци в организацията и дейността на ВСС и да приведат тази институция в пълен унисон с международните и европейските стандарти и най-добрите практики в тази област. В този контекст е обърнато специално внимание на препоръките, направени от различни международни партньори, в това число от Венецианската комисия в становището ѝ от 2008 г. за Конституцията на България и становището ѝ от 2009 г. по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт².

10. Не на последно място, настоящите проектоизменения намират основание и в усилието да се спазят ангажиментите, поети от България при присъединяването ѝ към Европейския съюз през 2007 година. Механизмът за сътрудничество и оценка (CVM) е създаден от Европейската комисия, за да се следи напредъкът в сферата на съдебната реформа, борбата срещу корупцията и справянето с организираната престъпност³.

11. Приветства се като добър знак ангажираността на България да предприеме този нов етап от реформата, като измененията, представени за разглеждане, разполагат с политическата подкрепа на значителна част от българския политически спектър както от действащото мнозинство, така и от опозицията. В допълнение към това се изготвят съответните изменения на Закона за съдебната власт. Изглежда ясно обаче от изразените както на вътрешно, така и на международно ниво критики, че са необходими допълнителни важни стъпки за ефективна и успешна реформа на българската съдебна система. Това по-конкретно включва като съществено важен компонент в

² Вж. CDL-AD (2008) 009, Становище № 444/2007 за Конституцията на България; CDL-AD (2009) 011, Становище № 515/2009 по проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт на България.

³ Вж. Доклада на Комисията до Европейския парламент и до Съвета за напредъка на България по Механизма за сътрудничество и оценка (януари 2015 г.) на http://ec.europa.eu/cvm/docs/com_2015_36_en.pdf; Вж. също така 4-ия доклад за оценка от Групата държави срещу корупцията (GRECO) на: <http://www.coe.int/t/dqhl/monitorinq/qreco/evaluations/round4/Eval%20IV/GrecoEval14%282014%297BulgariaEN.pdf>.

процеса на реформата пълна трансформация на държавната прокурорска служба с цел подобряване на ефективността и отчетността ѝ, както и на функционалната автономност на отделните прокурори.

С. Изменение на Конституцията

12. Съобразно чл. 154 на българската Конституция (Конституция на Република България, по-долу наречена за краткост КРБ) процесът на изменение на Конституцията може да се предприеме от една четвърт от членовете на НС и президента.

13. Както е предвидено в чл. 155 на КРБ,

„(1) Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с мнозинство три четвърти от всички народни представители на три гласувания в различни дни.

(2) Ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители“.

14. Според чл. 153 на КРБ: *„Народното събрание може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото народно събрание“.* Петте правомощия на Великото Народно събрание са описани по изчерпателен начин в чл. 158 на КРБ⁴ и те включват също така правомощието да се взема решение за *решаване на въпросите за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление.* В такива случаи изборите за Велико Народно събрание (съставено от 400 избрани членове) трябва да се свикват с решение на НС, подкрепено от две трети от гласовете на всички народни представители, и мандатът на НС изтича на датата, на която се провеждат изборите (вж. чл. 153–163 КРБ).

15. Когато бе обявена текущата инициатива за изменение на Конституцията, се прояви загриженост в българското общество по отношение на факта, че предложената структура на ВСС, доколкото той е конституционен орган, ще доведе до конституционна промяна, попадаща в компетенциите на Великото Народно събрание. По-конкретно, бе повдигнат въпросът дали бъдещият състав на ВСС и предвидените квоти на членовете, избрани от професионалните общности (съответно съдии и проку-

⁴ „1. Приема нова Конституция; 2. решава въпроса за изменение на територията на Република България и ратифицира международни договори, предвиждащи такива изменения; 3. решава въпросите за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление; 4. решава въпросите за изменение на чл. 5, ал. 2 и 4 и на чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията; 5. решава въпросите за изменение и допълнение на глава девета от Конституцията“.

пори), и членове, избрани от парламента в бъдещите колегии на ВСС, ще се отрази на конституционния модел (формата на управление), който понастоящем съществува в България. Очевидно свикването на Велико Народно събрание ще забави и до голяма степен ще затрудни свързания с реформата процес.

16. Във връзка с това се припомня, че Конституционният съд на България вече е тълкувал термините, употребени в чл. 158, т. 3 КРБ (*промени във формата на държавно устройство и на държавно управление*) в решение № 3/2003 г. (по к. д. № 22/2002 г.)⁵ и впоследствие в решение № 8/2005 г. (по к. д. № 7/2005 г.).

17. Делегацията на Венецианската комисия бе уведомена, че във връзка с това група от 114 български народни представители е поискала от Конституционния съд (к. д. № 7/2015 г.) да предостави задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 по отношение на израза *промяна във формата на държавно управление*, като вземе под внимание предложените структурни и организационни промени на ВСС. На 17 септември 2015 г. Конституционният съд отхвърли предложението за тълкуване на Конституцията като недопустимо и прекрати делото, което в конкретните условия означава, че текущият процес за изменение на Конституцията може да се продължи в рамките на НС.

III. Анализ

А. Висш съдебен съвет

18. Предложените изменения се отнасят в по-голямата си част до определени критични въпроси, повдигнати от организацията и дейността на ВСС – въпроси,

⁵ В решението си Конституционният съд, наред с другите неща, заявява (*като подчертава*), че: **„Формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да 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.

Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт“.

които вече са разгледани от Венецианската комисия в предишните ѝ становища⁶, започващи през 1999 г.:

1) Единната структура на текущия ВСС, който управлява едновременно правния статус на съдии, прокурори и следователи;

2) Ролята на министъра на правосъдието, на който е възложено председателството на ВСС и значителни правомощия (които поставят под въпрос независимостта на съдебната власт);

3) Избора на единадесет членове на ВСС от Народното събрание с обикновено вместо с квалифицирано мнозинство.

1. Текуща организация и действие на ВСС

19. Както е предвидено в чл. 130 КРБ, настоящият ВСС е единен орган за съдии, прокурори и следователи, съставен от 25 членове, от които 11 се избират от органите на съдебната власт, 11 от Народното събрание с обикновено мнозинство измежду практикуващи юристи, и трима са членове *ex officio*: председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор.

20. Заседанията на ВСС се председателстват от министъра на правосъдието, който няма право на глас, но разполага по смисъла на действащия чл. 130а от КРБ с редица важни правомощия: да предлага проекта на бюджет на съдебната власт и да го внася за обсъждане във ВСС; да управлява имуществото на съдебната власт; да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и отстраняване от длъжност на съдии, прокурори и следователи; да участва в организирането на квалификацията на съдии, прокурори и следователи.

2. Предложен формат и функциониране на ВСС

21. Предложените конституционни изменения променят структурата и функционирането на ВСС. Съобразно новия чл. 130а ВСС ще се раздели на две отделни колегии с различни правомощия: една за съдии, председателствана от председателя на Върховния касационен съд, която ще се състои от 13 членове (шест – избрани от общото събрание на съдиите, пет – избрани от НС) и двама членове *ex officio* – председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд; и другата колегия – за прокурори (в това число следователи), председателствана от главния прокурор и съставена от 12 членове: четири – избрани от общото

⁶ Вж. Становище за реформата на съдебната система в България, CDL-INF (1999) 005; Становище за конституционните изменения за реформата на съдебната система в България, CDL-AD (2003) 16; Становище за Конституцията на България, CDL-AD (2008) 009; Становище за Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт на България, CDL-AD (2009) 011.

събрание на прокурорите, един – от общото събрание на следователите, шест, избрани от НС, и един член *ex officio* – главния прокурор.

22. Предвиден е пленум на двете колегии, председателстван от министъра на правосъдието без право на глас. Министърът на правосъдието може също така да присъства на заседанията на двете колегии (нов чл. 130б).

23. Всяка колегия ще решава съобразно компетентността си въпроси, свързани съответно със съдии, прокурори и следователи: за назначаването, повишаването, прехвърлянето и отстраняването им от длъжност; за дисциплинарни санкции за понижаване и отстраняване от длъжност; за назначаването на административни ръководители на съдебната власт и организационни въпроси на „съответната система на органите на съдебната власт“ (нов чл. 130а, ал. 5).

24. Алията 6 на чл. 130а предвижда новият орган – Пленумът на ВСС, който се състои от всички 25 членове на двете колегии, да разполага със следните правомощия:

- приемане на проекта на бюджет на съдебната власт и внасянето му за разглеждане от Народното събрание;

- вземане на решение за прекратяването на мандата на изборните членове на ВСС;

- организиране на квалификацията на съдии, прокурори и следователи;

- общи организационни въпроси на съдебната власт;

- одобрение на годишните доклади на органите на съдебната власт;

- управление на недвижимите имоти на съдебната власт.

25. В допълнение пленумът ще е компетентният орган да прави предложения до президента на републиката за назначаването и освобождаването от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор (нов чл. 130а, ал. 7 и съответстващо предложение за изменение на чл. 129 на КРБ).

26. Предложеният нов чл. 130б предвижда заседанията на пленума да се председателстват от министъра на правосъдието, който не участва в гласуването. В негово отсъствие пленумът се председателства от председателя на Върховния касационен съд.

i. Разделяне на ВСС на две отделни колегии

27. В становището на Венецианската комисия се приветства предложението да се раздели ВСС на две отделни колегии, като в същото време се запази пленум с определен брой правомощия. Това предложение е в унисон с препоръките на Комисията, изразени в Становището от 2007 г. по Конституцията на България⁷ и Станови-

⁷ CDL-AD (2008) 009, Становище по Конституцията на България, § 33–40; вж. също така Обяснителния меморандум към препоръка Res (2000) 19 на Комитета на ми-

щето от 2009 г. по проекта на Закон за изменение на Закона за съдебната власт⁸.

28. Въпреки че няма общоприет европейски модел за такива органи на самоуправление на съдебната власт, новата структура с две отделни колегии, която има за цел да раздели съдиите, от една страна, от прокурорите и следователите, от друга страна, представлява значителна стъпка към постигане на целта за укрепване на независимостта и прозрачността на съдебната власт. По-конкретно, според новата структура на ВСС членовете от квотата на прокурорите и следователите вече няма да са в състояние да се намесват във вземането на решения, свързани с кариерните въпроси на съдиите, което съставлява важна гаранция за независимостта на последните. В бившите социалистически страни съществува наследство на твърде могъщи прокурорски системи, което поставя в опасност независимостта на съдиите. Прокурорите не трябва да разполагат с правомощия в рамките на процедурите, свързани с назначаването, кариерното израстване и дисциплинарната отговорност на съдиите. Следователно Венецианската комисия приветства разделянето на органите, решаващи тези въпроси по отношение на съдиите и прокурорите. Това може да се постигне чрез пълно разделяне на съответния съвет или чрез въвеждането на отделни колегии в един съвет, както е предложено да се направи в България⁹.

29. Обаче по причини на правна яснота и съгласуваност и от систематична гледна точка начинът, по който се формулират предложените конституционни изменения – и свързаните с тях разпоредби в текущия текст на Конституцията, – може допълнително да се подобри. Първо, препоръчва се двете колегии и Пленумът на ВСС да се предвидят в отделни членове. Второ, за предпочитане е организацията, компетентността и функционирането на колегиите и на Пленума съответно да се разгледат в един член на Конституцията.

30. Един нов член 130, посветен на двете колегии, може да се състои от първите алинеи на предложения нов член 130а (който предвижда определянето на ВСС, правомощията и състава на двете колегии, с препратка към обикновен закон за регламентиране на процедура, свързана с избора на членовете им), и алинея 2 на новия член 130б (за председателите на двете колегии).

31. По отношение на Пленума един нов самостоятелен член може да се състои от алинея 6 на чл. 130а (предвиждащ състава и правомощията на Пленума) и алинея 1 на чл. 130б (за председателя на Пленума).

нистрите на Съвета на Европа за ролята на прокуратурата в наказателната правосъдна система, с. 15–17.

⁸ CDL-AD (2009) 011, Становище по проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт на България, § 34.

⁹ CDL-AD (2013) 014, Становище по проекта на Закон за изменение на Конституцията, утвърждаващо независимостта на съдиите, и за измененията на Конституцията, предложени от конституционното събрание на Украйна, § 39–43; вж. също така CDL-AD (2010) 042, Междинно становище по проектозакона за Висшия съвет на съдиите и прокурорите (от 27 септември 2010 г.) на Турция, § 72.

32. Ако българският законодател изпълни препоръките на Венецианската комисия за разпределянето на компетенциите между колегиите и Пленума, съответно трябва да се измени съдържанието на алинеите, определящи компетенциите на колегиите и на Пленума (вж. коментарите по-долу).

33. Също така настоящият чл. 130 на Конституцията все още се отнася до ВСС като единен орган. Впоследствие той трябва да се отстрани и съдържанието му частично да се прехвърли (алинея 2 относно критериите за членство във ВСС, алинея 4 за срока на мандата и алинея 8 за основанията за прекратяване на мандата) в нов самостоятелен член, посветен на Пленума (вж. точка 31 по-горе).

ii. Състав на колегиите

34. Според проекта Пленумът на ВСС ще продължи да има общо 25 членове с трима членове *ex officio*. Колегията на съдиите ще се състои от тринадесет членове, в това число председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Шестима членове ще се избират от общото събрание на съдиите и петима ще се избират от Народното събрание (вж. нов член 130а, ал. 2). Колегията на прокурорите ще има дванадесет членове, в това число и главният прокурор. Четирима членове ще се избират от общото събрание на прокурорите, един – от общото събрание на следователите, и шестима членове – от Народното събрание (вж. нов член 130а, ал. 3).

35. Делегацията на Венецианската комисия научи, че предложеното разделяне на две колегии е било добре прието в България (в рамките на представителите на различните власти, професионалната общност на съдиите и гражданското общество). Обаче предложеното съотношение на съдии, избирани от съдии, и прокурори, избирани от прокурори в съответната им колегия, в сравнение с това на другите членове на ВСС, които не са от професионалните общности, е по-малко консенсусен въпрос.

36. Ако броят на съдиите, избрани от техните колеги, се счита от някои заинтересовани страни като приемлив, част от съдиите считат, че предложеният състав и съотношение включва риска ВСС да бъде доминиран от членове, избрани от политически орган – фактор, който има вероятност да засегне както независимостта на Съвета, така и тази на съдебната власт по принцип.

37. По отношение на броя прокурори, избирани от прокурори, предложението се посреща със силна доза критика сред прокурорите като твърде недостатъчно, за да гарантира независимостта на колегията от външни влияния.

38. Както бе вече изтъкнато от Венецианската комисия в едно от първите ѝ становища във връзка с българската съдебна власт, няма стандартен модел за демократичните държави, който да се следва при определянето на съдебните им съвети, доколкото функцията на такъв съвет попада в рамките на целта да се осигури правил-

¹⁰ Венецианска комисия, Становище за реформата на съдебната власт в България, CDL-INF (1999) 005, § 28.

ното функциониране на независима съдебна система¹⁰. Следователно Венецианската комисия в по-ранните си становища не препоръчва единен модел за състава и структурата на съдебните съвети¹¹.

39. Комисията обаче подкрепя системи, където *„съществен елемент или мнозинството от членовете на съдебния съвет трябва да се избира от самата съдебна система. За да се предостави демократична легитимност на Съдебния съвет, другите членове трябва да се избират от парламента сред лица с подходяща правна квалификация, като се вземат под внимание възможните конфликти на интереси“*. Според позицията на Комисията смесен състав, включващ членове, които са извън рамките на професионалните общности на съдиите или прокурорите, има по-голяма вероятност да благоприятства за прозрачността и независимостта при функционирането на съвета.

40. От тази перспектива трябва да се приветства настоящото проектоизменение, предвиждащо смесен състав на двете колегии (съдии/прокурори, избирани от техните колеги, и други външни членове, избирани от Народното събрание). Комисията също така препоръчва да се осигури посредством последващи разпоредби избирането на членове на колегиите, като се отчита пропорционалното и справедливо представителство на всички нива на съдилищата/прокурорската служба¹².

41. Що се отнася до квотата на съдии/прокурори, членове на съдебния съвет/неговите камари, Венецианската комисия смята, че *„едно решаващо мнозинство на съдебния компонент би могло да предизвика загриженост относно риска от „корпоративистко управление“*, макар че това и схващане е в полза на голямата част от съдиите/прокурорите, които са издигнати от професионалните среди¹³.

42. От друга страна, в *Препоръка CM/Rec (2010) 12* към държавите-членки за съдии: *независимост, ефективност и отговорности*, Комитетът на министрите възприема различен подход, когато заявява, че: *„[н]е по-малко от половината членове на такива съвети трябва да са съдии, избрани от техните колеги от всички нива на съдебната власт при плурализъм в рамките на самата съдебна система“* (§ 27).

43. В рамките на параметрите на Препоръката на Комитета на министрите българският законодател трябва да реши след подходящи консултации с различните заинтересувани лица в конкретния за България контекст какъв процент съдии, избирани от техните колеги, трябва да бъде представен в съдийската камара.

¹¹ Доклад за съдебните назначения от Венецианската комисия, CDL-AD (2007) 028, § 28, и Доклад за независимостта на съдебната власт. Част I: Независимостта на съдиите, CDL-AD (2010) 004, § 28–32.

¹² Вж. Междинното становище по Законопроекта за държавната прокуратура на Черна гора, CDL-AD (2014) 042, § 45.

¹³ Доклад за съдебните назначения от Венецианската комисия, CDL-AD (2007) 028, § 28–30.

44. За да се избегне разбирането в рамките на съдебната професия и в други кръгове в рамките на българското общество, че членове от други юридически професии ще внесат политически елемент във ВСС, Комисията подчертава дългогодишната си препоръка да се въведе изискване за избор с квалифицирано мнозинство на тези членове от Народното събрание (вж. допълнителни коментари по този въпрос по-долу).

45. В допълнение, за да бъде добре балансиран Съдебният съвет, Венецианската комисия счита за важно в него да се включат сред избираните от парламента членове квалифицирани юристи, принадлежащи към други професионални категории (професори по право, практикуващи адвокати) и представители на гражданското общество. Дори ако тези лица се избират от парламента, активни политици и особено членове на самия парламент трябва да се изключват като членове на Съдебния съвет. Такава система, от една страна, ще помогне да се избегне рискът от корпоративно управление на съдебния съвет и несменяемо ръководство на съдебната система, и от друга страна – ще предостави възможност в рамките на Съвета за по-широк обхват от професионални квалификации и присъствие на „потребители“ на съдебната система. От тази перспектива Комисията препоръчва по-добре да се специфицират изискванията за избор във ВСС на други външни членове от НС, за да се осигурят условия за избиране на представители на правната професия, различни от съдии и прокурори (вж. действащия член 130, ал. 2).

iii. Избор на членове на ВСС

46. Когато коментира българския ВСС в предишните си становища¹⁴, Венецианската комисия вече е изтъквала, че съществуващата система за избор на „парламентарен“ компонент на ВСС (11 членове на Висшия съдебен съвет, избирани от НС с обикновено мнозинство) поражда риска от политизация на този орган, и многократно препоръчва преразглеждането ѝ. Още през 2002 г. Комисията подчертава, че „[С]ъставът на Висшия съдебен съвет трябва да се деполитизира посредством предвиждане на квалифицирано мнозинство за избор на членовете му“¹⁵.

¹⁴ Вж. Становището по Конституцията на България (CDL-AD (2008) 009), § 24–26; Становището по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт на България, CDL-AD (2009) 011, § 14; Становището по Законопроекта за изменение на Закона за съдебната система на България, CDL-AD (2002) 015, § 5; Доклад за съдебните назначения, CDL-AD (2007) 028, § 32; вж. също така Становището за проектоизмененията на трите конституционни разпоредби, свързани с Конституционния съд, главния държавен прокурор и Съдебния съвет на Черна гора, CDL-AD (2013) 028, § 12.

¹⁵ Становище по Законопроекта за изменения и допълнения на Закона за съдебната власт на България, CDL-AD (2002) 015, § 5.

47. Въпреки горепосочените препоръки на Венецианската комисия и независимо от заключенията на общите си доклади за съдебната власт, настоящият проект не адресира въпроса за мнозинството, което предполага, че настоящото правило за гласуване остава непроменено. Българската Конституция действително не съдържа разпоредба за изискваното мнозинство за избор на членове на ВСС; оттук се предполага, че това мнозинство както в парламента, така и в общите събрания на съдиите, прокурорите и следователите трябва да се разбира като обикновено мнозинство. В конкретни термини това означава, че партията или коалицията от управляващите партии, която има мнозинство в Народното събрание, е в състояние да избере от редовете си (както вече се е случвало в миналото) всичките единадесет членове на ВСС от „парламентарната квота“.

48. В мотивите към законопроекта (вж. с. 3) съставителите обаче изразяват възгледа си, че *„висока степен на консенсус сред политическите сили трябва да се търси при избора на членове на Висшия съдебен съвет от парламентарната квота“*. Венецианската комисия препоръчва да се възприеме този възглед и да се приложи на практика, като се въведе изискване за избор с квалифицирано мнозинство, като например мнозинство от две трети, какъвто е вече случаят по смисъла на настоящия чл. 132а (алинеи 2 и 3) за избор на главен инспектор и инспектори в Инспектората към ВСС.

49. Въпросът за броя съдии или прокурори, членове на колегиите на ВСС, избирани от техните колеги, ще е с по-малка тежест, ако изборът им от НС се извършва с квалифицирано мнозинство; това би позволило по-голяма база за консенсус за лицата, които трябва да бъдат избрани, дори ако някои са на мнение, че изискването за квалифицирано мнозинство в настоящата конфигурация на българския парламент би могло да доведе до серия сделки, за да се постигне споразумение, или би могло да приключи с безизходна ситуация. В идеалния случай такива „сделки“ водят до избора на наистина независими кандидати, какъвто трябва да е случаят при зряла демокрация. В случай на „политически пазарлъци“ най-малко кандидатите на мнозинството и опозицията „ще изравнят“ политическото влияние.

50. Делегацията на Венецианската комисия бе уведомена за трудностите за постигане на квалифицирано мнозинство в българския парламент. Комисията потвърждава, че политическият контекст може да доведе до сериозни проблеми в това отношение. Обаче трябва да е възможно да се преодолеят тези трудности посредством внимателно разработени механизми против блокиране на процедурата, които водят към постигането на консенсус.

51. Проста система би било например изискване за мнозинство от три пети след три кръга на гласуване, последвани, ако е необходимо, от абсолютно мнозинство от членовете на НС. Могат да се разработят по-сложни системи, в това число например включващи намесата на президента на републиката или предложения за кандидати от

неутрални органи. Венецианската комисия приветства откритостта, забелязана по време на посещенията на докладчиците в София, сред събеседниците, в това число по време на разговори в НС, във връзка с препоръката за въвеждане на изискване за квалифицирано мнозинство. Комисията е готова да работи с българските власти за разработката на такива механизми, предотвратяващи блокирането на процедурните механизми.

iv. Разделяне на компетенциите в рамките на ВСС

52. В предложението член 130а, ал. 5 и 6 са определени правомощията на колегиите и съответно на Пленума на ВСС. Компетенциите на колегиите са съответно: да назначават, повишават, преместват и отстраняват от длъжност съдии, прокурори и следователи; да налагат дисциплинарни санкции („понижаване“ и „отстраняване от длъжност“); да назначават административните ръководители в съответните органи на съдебната власт; да решават организационни въпроси на съответните органи на съдебната власт и да предоставят становища по законопроекти в рамките на своята компетентност.

53. По новия член 130а, ал. 6 Пленумът на ВСС, състоящ се от всички членове на двете колегии и председателстван от министъра на правосъдието:

- ще приема проекта на бюджет на съдебната власт и ще го предлага на НС;
- ще взема решение за прекратяването на мандата на избран член на ВСС (след напускане или окончателен съдебен акт за извършено престъпление, постоянна неспособност за извършване на служебните задължения в продължение на повече от една година или отстраняване от длъжност или отнемане на правото да се упражнява юридическата професия);

- ще организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;
- ще решава общи за съдебната власт организационни въпроси;
- ще одобрява годишните доклади на органите на съдебната власт;
- ще управлява недвижимото имущество на съдебната власт.

54. В допълнение към това според новия член 130а, ал. 7 и съответстващите разпоредби от чл. 129 Пленумът трябва да прави предложение до президента на републиката за назначаването и освобождаването на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор.

55. Както вече бе упоменато, доколкото съществуват различни практики в тази област (в това число системи, включващи два отделни органа, съвет за съдилищата и съдиите и съвет за прокурорите), предложеното разделяне на ВСС на две колегии е положителна стъпка, в унисон с предишните препоръки на Венецианската комисия. От съществено важно значение обаче е, че при функционирането си такава структура не трябва да се намесва в принципа за независимост на съдилищата и съдиите, и в по-общ смисъл – в принципа на външната независимост на различните професии в съдебната власт не само от други органи в рамките на държавата, но също така помежду

им. В становищата си Венецианската комисия подчертава, че съчетаването на правомощия (такива като правомощия по назначаване и дисциплинарни правомощия) по отношение на съдии, прокурори и следователи е проблематично и трябва да се преразгледа¹⁶.

56. От тази перспектива предложеното разпределение на правомощията между колегиите и Пленума на ВСС изглежда изключително спорно. В по-конкретен смисъл приветстваният избор да се учредят в рамките на ВСС две отделни колегии за съдии и прокурори би трябвало също така да означава прехвърлянето към колегиите на някои от правомощията на Пленума, определени в ал. 6 на новия чл. 130а.

57. По-конкретно, правомощието за приемане на решение за прекратяването на мандата на избран член на ВСС изглежда чувствителен въпрос, доколкото основанията за подаване на оставка в някои ситуации трябва да се преценят по същество. Също така правомощието „да се организира квалификацията“ съответно на съдии и прокурори/следователи може да доведе до отиващо твърде далеч прилагане на правомощието, което може също да окаже влияние върху независимостта на съдиите.

58. В допълнение към това предложението в новия чл. 130а, ал. 6, т. 7 настоящото правомощие на ВСС да прави предложения до президента на републиката за назначаването и освобождаването на председателя на Върховния касационен съд и на председателя на Върховния административен съд да остане в Пленума на ВСС предизвиква по същите причини загриженост. Това е много чувствителен и важен въпрос, като пред обществото трябва да се демонстрира спазването на принципа за разделение на властите. Съдиите трябва да разполагат с независимост по отношение на функциите си и прокурорите трябва да имат автономност по отношение на техните¹⁷.

59. С оглед на горепосочените коментари се препоръчва да се преразгледа проектът така, че да се преразпределят правомощията по новия чл. 130а, ал. 6, т. 2 и 3 към съответната колегия на ВСС. Пленумът трябва да запази компетентност единствено по въпроси от общ интерес за съдебната власт.

60. Също така новият чл. 130а, ал. 6, т. 7 трябва да се преработи по такъв начин (като се промени съответно и новата ал. 2 на чл. 129), че директно да се възложи на съответната колегия правомощието да прави предложения до президента на републиката за назначаване/освобождаване на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд, съответно на главния прокурор. Като начин да се деполитизира назначаването от президента на републиката на

¹⁶ Становище по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт на България, CDL- AD (2009) 011, § 14.

¹⁷ Вж. Становище № 12 (2009) на Консултативния съвет на европейските съдии (ССЈЕ) и Становище № 4 (2009) на Консултативния съвет на европейските прокурори (ССРЕ) за „Съдиите и прокурорите в демократично общество“, Декларацията от Бордо за „Съдиите и прокурорите в демократичното общество“, § 3.

председателите на двете върховни съдилища алтернативна възможност може да бъде да се възложи на общите събрания на съдиите на двете съдилища да правят предложения за назначаване на председатели на съответните съдилища. Колкото до позицията на главния прокурор, на законово ниво може да се възложи включването на Министерството на правосъдието в процедурата по номиниране. Както вече е отбелязвано от Венецианската комисия във връзка с важноста на наказателното преследване за реда и функционирането на държавата, оправдано е правителството да има някакво участие в процедурата по назначаване на тази длъжност. Освен това в процеса на селектиране може да бъде включена професионална, неполитическа експертиза от личности, уважавани в обществото и ползващи се с доверието на правителството¹⁸.

61. Трябва да се обсъдят допълнителни технически промени, за да се гарантира, че конституционните разпоредби, регламентиращи ролята, състава и компетентността на ВСС, са правилно хармонизирани. Настоящият чл. 130 остава непроменен. Това изисква обаче няколко забележки: със създаването на две колегии на ВСС проектът въвежда термина „Пленум на Висшия съдебен съвет“ в чл. 129, ал. 2. Ще е по-ясно и съгласувано да се използва този нов термин винаги когато проектът се отнася до Висшия съдебен съвет в цялост, като двете колегии са обединени под общо председателство (в проекта – това на министъра на правосъдието). Новият чл. 130а разглежда новия състав на ВСС и избора на членовете на всяка колегия и се отнася също така до *ex officio* членовете на колегиите. Следователно настоящият чл. 130, който все още се отнася до избора на членовете на ВСС, трябва да се преразгледа и хармонизира с новия чл. 130а. За яснота може да е подходящо да се слее настоящият чл. 130 с предложената разпоредба на нов чл. 130а. Също така, като оставим настрана въпроса за тайното гласуване (вж. коментарите по-долу), настоящият чл. 131 трябва да се модифицира така, че в първата си част да се отнася вместо към ВСС към колегиите на съдиите и прокурорите.

v. Правила за гласуване – принципът за прозрачност

62. Настоящият чл. 131 на Конституцията предвижда, че решенията на ВСС по кадровите въпроси (назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи) се приемат с тайно гласуване. По останалите въпроси решенията се вземат с явно гласуване (вж. Закона за съдебната власт, глава 2, чл. 34, ал. 2). Заседанията са публични, с определени изключения (ЗСВ, чл. 33, ал. 4), и решенията, приети на закрито заседание, ще се обявяват публично (ЗСВ, чл. 33, ал. 5).

63. Според становището на Венецианската комисия дейността на съдебните съвети трябва да е толкова прозрачна, колкото е възможно; те трябва да се отчитат

¹⁸ Вж. CDL-AD (2010) 040, Доклад относно европейските стандарти във връзка с независимостта на съдебната система. Част II – Прокурорската служба, § 34; вж. също CDL (1995) 073rev., глава 11.

пред обществеността, включително посредством широко разпространявани доклади и информация. Това е от особено значение за българския ВСС в светлината на (текущата му и предложена) организация и състав и на необходимостта от повишено публично доверие във функционирането и ефективността му.

64. Принципът на прозрачност е също така от ключово значение, когато се борави с отделни случаи. От тази перспектива решенията на колегиите и на Пленума на ВСС, в това число по дисциплинарни въпроси, трябва да се вземат с явно гласуване на членовете и така те да се отчитат за взетите решения. Същевременно трябва да се обърне равностойно внимание на правото на съдиите в контекста на дисциплинарните производства на справедливо изслушване и на производства, определени в съответствие с установените стандарти и съдебно провеждане съобразно признатото от основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт¹⁹.

3. Правомощия на министъра на правосъдието

65. Правомощията на министъра на правосъдието са предвидени в нов член 130в. Според проекта министърът си запазва важни правомощия:

– предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във ВСС;

– прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи;

– участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите.

66. Премишното правомощие „да управлява имуществото на съдебната власт“ е отменено и прехвърлено към Пленума на ВСС (нов чл. 130а, ал. 6, т. 6). Това обаче трябва да се преразгледа. Главната задача на съдебните съвети е да се занимават с назначаването, кариерното развитие и дисциплинарната отговорност на съдиите и прокурорите. Опитът от други страни показва, че правомощието да се занимава с имущество може напълно да претовари Съдебния съвет, което го превръща в административен орган и той не може да се съсредоточи върху изпълнението на главните си задачи.

67. В допълнение според новия чл. 130б, ал. 1 заседанията на Пленума на ВСС трябва да се председателстват от министъра на правосъдието без право на гласуване.

¹⁹ Вж. Основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт, приети от Седмия конгрес на Обединените нации по проблемите на превенцията на престъпността и третирането на правонарушителите, състоял се в Милано от 26 август до 6 септември 1985 г., и одобрени от Общото събрание решения 40/32 от 29 ноември 1985 г. и 40/146 от 13 декември 1985 г., чл. 17 и 19. Вж. също така Становище № 3 на Консултативния съвет на европейските съдии (ССЈЕ) за принципите и правилата, ръководещи професионалното поведение на съдиите, по-конкретно етиката, несъвместимо поведение и безпристрастност, § 66 и 68.

Подобна разпоредба съществува и в чл. 130, ал. 5, който не се променя. Нещо повече, новият чл. 130б, ал. 2 позволява присъствието на министъра на заседанията на колегиите, без обаче изрично да посочва дали той има право на гласуване в този контекст, или не.

68. Както следва от горепосочените разпоредби, министърът на правосъдието има и ще продължава да има в бъдеще, дори правомощията му да не са свързани с вземането на решения, значително влияние: в Пленума на ВСС и в двете колегии – със самото му присъствие, и върху кариерата на съдиите и прокурорите – с правото на инициатива.

69. Според Венецианската комисия принципът министър на правосъдието да председателства съдебен съвет е спорен, особено като се има предвид, че както е предвидено в настоящия Закон за съдебната власт (глава 2, чл. 32), министърът на правосъдието „организира“ заседанията. Възлагането на министъра на председателството на Пленума на ВСС (и вероятно също така самото участие в заседанието на двете колегии) има вероятност да попречи на автономността и независимостта на съдебната система от политическата власт. Трябва да се избягва дори появата на такова влияние, за да се осигури обществено доверие в съдебната система.

70. Този въпрос предизвика критични забележки от Венецианската комисия в Становището от 2008 г. по Конституцията на България, повторени в Становището от 2009 г. по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт на България²⁰, в което Комисията заявява, че „[в]ъпреки че би било за предпочитане, ако министърът не действа като председател, намалената роля за министъра би представлявала стъпка в правилната посока“. Също така според Венецианската комисия най-малко в случаите, когато се обсъждат предложения, направени от министъра – а и съгласно проектозакона има все още два важни въпроса, по които той може да прави предложения на ВСС, последният не трябва да председателства Съвета²¹.

71. Настоящите конституционни изменения трябва по този начин да са поводът, за да се осигури по-демократична легитимност и доверие на ВСС пред обществеността, да се възложи председателството на Пленума на член на ВСС, по възможност външен за съдебната власт член, избран измежду членовете на Пленума с квалифицирано мнозинство от две трети, както е препоръчано в предишните препоръки на

²⁰ Становището по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт на България, CDL-AD (2009) 011§ 14. Вж. също така чл. 7 на Препоръките от Киев за съдебната независимост в Източна Европа, Южен Кавказ и Централна Азия: „Нито президентът на държавата, нито министърът на правосъдието трябва да председателстват Съвета. Председателят на Съдебния съвет трябва да се избира с мнозинството на гласовете от членовете си“.

²¹ Вж. CDL-AD (2008) 009, § 29–32.

Венецианската комисия²². Както е заявено от Комисията в Доклада за съдебни назначения, такова решение може да доведе до баланс между необходимата независимост на председателя и необходимостта да се избегнат корпоратистки тенденции в рамките на ВСС²³. Във всеки случай за препоръчване е да се отмени разпоредбата в действащия Закон за съдебната власт, която дава право на министъра на правосъдието да одобрява дневния ред на ВСС.

72. Нещо повече, измежду правомощията на министъра на правосъдието, предвидени в чл. 130в, трябва да се отстранят правомощията му да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, прехвърляне или отстраняване от длъжност на съдии, прокурори и следователи, както и участието в организирането на квалификацията на съдии, прокурори и следователи. Тези правомощия може да засегнат независимостта на съдиите и автономността на прокурорите и следователите. В резюме, на министъра на правосъдието трябва да се предоставят правомощия да предлага проекта на бюджет на съдебната власт и да го внася за обсъждане във ВСС, да осигурява средствата и да организира службите, необходими за функционирането на съдебната система, и по възможност – като полезен външен надзор, за да се избегнат корпоратистките тенденции в рамките на съдебната власт и самия ВСС – да предлага дисциплинарни санкции пред колегиите на съдиите и прокурорите. На законово ниво може също да се уреди включването на министъра на правосъдието в процедурата по назначаване на административните ръководители (но не на действащите прокурори и следователи) в системата на прокуратурата.

От друга страна, имуществото на съдебната власт трябва да е от компетентността на министъра.

73. Възможността министърът на правосъдието да присъства на заседанията на колегиите (нов чл. 130б, ал. 2) трябва също така да се преразгледа. Когато се обсъжда например проектът за бюджет на съдебната власт, може да се покани министърът да присъства на обсъждането на отделни и конкретни точки от дневния ред, но не и на заседанията по принцип. Във всички случаи трябва да се редактират съответните разпоредби така, че да посочват изрично, че министърът няма право да гласува нито в Пленума на ВСС, нито в отделните колегии.

74. Венецианската комисия отбелязва, че сред заинтересованите страни в България правомощията на министъра на правосъдието не се възприемат понастоящем като застрашаващи независимостта на ВСС и изглеждат добре приети основно защото с течение на годините е установена определена практика на упражняване на правомощията и те най-вероятно са били упражнявани по приемлив начин. Трябва да се

²² Вж. Становището за двата комплекта на проектоизменения на конституционните разпоредби, свързани със съдебната система в Черна гора, CDL-AD (2012) 024, § 22.

²³ Вж. Доклада за съдебните назначения от Венецианската комисия, CDL-AD (2007), § 35.

изтъкне обаче, че целта на текущия процес за изменение на българската Конституция е пълна и дългосрочна реформа на ВСС, предназначена да адресира недостатъците и предизвикателствата във функционирането на тази институция и свързаното с тях недоверие в българското общество. Припомня се, че в Доклада си за България от 2014 г. по Механизма за сътрудничество и оценка Европейската комисия отбелязва, че „ВСС масово не се възприема като автономен и независим орган, който е в състояние ефективно да защитава независимостта на съдебната система спрямо изпълнителната и законодателната власт“.

75. Налице е разбиране, че винаги съществува необходимост от сътрудничество между министъра на правосъдието и ВСС. Необходимите връзки между правомощията на министъра на правосъдието и ВСС могат да бъдат определени в последващото законодателство. Това взаимодействие е дори още по-важно в периоди на реформи, и по-конкретно – когато министърът играе ролята на водеща заинтересована страна в тези реформи. Венецианската комисия обаче насърчава българските власти да преразгледат концепцията за взаимодействие на министъра на правосъдието с ВСС в светлината на горепосочените коментари.

Б. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет

76. Според чл. 132а от българската Конституция към Висшия съдебен съвет се създава Инспекторат с функцията „да проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции“. Главният инспектор и инспекторите (избирани от НС за срок от четири години – с мнозинство от две трети) са независими и се подчиняват единствено на закона, докато изпълняват задълженията си (чл. 132а, ал. 6 на КРБ).

77. Предложеното изменение на чл. 132а добавя ново изречение към алинея б на този член, който детайлизира и предоставя конституционна основа за правомощията на Инспектората: „Инспекторатът прави проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, проверява пълнотата и верността на имуществените декларации, прави проверки за установяване на прояви, уронващи престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите“. Както следва от мотивите към проектозакона, това допълнение има за цел да повиши капацитета на Инспектората да упражнява правомощията и ефикасността си, като се въвеждат и нови правомощия, с които се създава реален механизъм за предотвратяване на конфликт на интереси и недопустимо влияние в съдебната власт.

78. Това изменение, имащо за цел очевидно да адресира критични въпроси на почтеността в рамките на българската съдебна система, е приветствана стъпка към по-независима, прозрачна и отговорна правосъдна система. Разбира се, ефикасността и

престижът на Инспектората ще зависят от почтеността, професионализма и ангажираността на членовете му.

79. В същото време трябва да се подчертае, че това изменение борави с важни и деликатни въпроси, свързани с правата на съдиите²⁴. Действително принципът, че инспекторите не трябва да засягат независимостта на съдиите при изпълнение на задълженията си, е вече отразен в настоящата Конституция. Независимо от това, с оглед на нивото на детайлизиране на конституционните разпоредби, свързани със задачите на инспекторите, може също така допълнително да се детайлира разпоредбата, отнасяща се до независимостта на съдиите и правата на съдията в рамките на производството по дисциплинарни въпроси.

80. По принцип трябва да се изтъкне, че правомощията на инспекторите и начинът, по който се извършват разследванията, съставляват централна част на дисциплинарната система. Следователно е трудно, особено като се знае, че се подготвя изменение на Закона за съдебната власт, да се оцени тази конкретна част от системата, без да се проучи цялата дисциплинарна система.

81. Необходимо е да се обърне внимание на съгласуваността на предложените конституционни разпоредби и свързаното с тяхното прилагане законодателство – с други последващи законодателни процеси относно дейностите на Инспектората, като например свързаните с осъществяването на противокорупционна стратегия (която може да въведе допълнителен механизъм за разглеждане на въпроси, отнасящи се до почтеността и конфликта на интереси).

В. Достъп на Висшия адвокатски съвет до Конституционния съд

82. Проектът добавя нова алинея 4 към чл. 150 КРБ, която позволява на Висшия адвокатски съвет²⁵ „да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите“, заедно с омбудсмана, който от 2006 г. може също така да се обръща към Конституционния съд, за да оспори конституционността на закон, който нарушава правата и свободите на човека²⁶. Предполага се, че ще има последващо зако-

²⁴ Във връзка с това се припомня, че правата на съдията по дисциплинарни въпроси (част от които се включват в задачите на инспекторите) са изрично определени в *Основните принципи на ООН за независимостта на съдебната власт*, посветени на дисциплинарни въпроси (правото на справедливо изслушване и на производство, определено в съответствие с установените стандарти и съдебно поведение). Вж. чл. 17.

²⁵ Според чл. 134 КРБ „адвокатурата е свободна, независима и самоуправляваща се. Тя подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси“.

²⁶ По действащите конституционни разпоредби (чл. 150, ал. 1), „една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд или главния прокурор“ имат право да подават

нодателство, което да определи условията, при които Висшият адвокатски съвет може да прилага този нов механизъм (според чл. 134 КРБ организацията и редът на дейността на адвокатурата се уреждат със закон). Действащата система дава в рамките на съдебната власт правомощието да повдига въпроси за конституционностъобразност единствено на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор, както често се случва в рамките на йерархично организирани съдебни системи.

83. Мотивите към законопроекта предполагат, че новата възможност трябва да действа като алтернатива на прекия достъп до Съда, без да се излага на риска от претоварване на конституционното правосъдие с неуправляем брой незначителни въпроси. Това изменение е подобряване на защитата на правата и свободите на човека. Макар да съставлява единствено непряк достъп до Конституционния съд, той въвежда допълнителна защита на тези права и свободи. Следва да се припомни, че както отбелязва Венецианската комисия в Изследването на индивидуалния достъп до конституционно правосъдие²⁷ от 2010 г., *„непрекият достъп до конституционно правосъдие е много важен инструмент, който да осигури зачитане на отделните права на човека на конституционно ниво. Съществуват различни възможности за избор. Препоръчително е непрекият индивидуален достъп е, че органите, които подават жалби, са обикновено добре уведомени и разполагат с необходимите правни умения, за да формулират валидно искане. Те могат също така да послужат като филтри, за да се избегне претоварването на конституционните съдилища, като подбират само основателни искания и отстраняват повтарящи се молби или такива, с които се злоупотребява“*.

84. Обаче подобряването на конституционното правосъдие, като се увеличават възможностите за достъп до Конституционния съд за отделните граждани и съдилища, е от много важно значение и трябва да остане като определена за постигане цел. В горепосочения доклад Венецианската комисия изтъква по отношение на системите, където единствено върховните съдилища са оторизирани да внасят предварителни искания пред Конституционния съд, че *„[д]окато това е ефективен инструмент за намаляване на броя на предварителни въпроси и е съвместим с логиката на изчерпване на средствата за правна защита (лицето трябва да следва обичайната последователност на съдилищата), той поставя страните по производството в потенциално неконституционна ситуация за продължителен период от време, ако долните инстанции са задължени да прилагат закона, дори ако имат сериозни съмнения за конституционностъобразността му. От гледна точка на защитата на пра-*

предложение пред Конституционния съд. По силата на същата разпоредба „спорове за компетентност по т. 3 на ал. 1 от предходния член могат да се повдигат и от общинските съвети“.

²⁷ CDL-AD (2010) 039 ред., § 3.

вата на човека е по-целесъобразно и ефективно да се предостави на съдилищата от всички нива достъп до Конституционния съд²⁸.

85. Ключов остава въпросът, без да се пренебрегва рискът от обременяване на Конституционния съд и нуждата от ефективни филтриращи механизми, дали да се извърши преглед на конституционността на законите, като се предостави правомощие да се повдигат въпроси за конституционност на съдиите от всички нива, от които се изисква да приложат в хода на дадено производство закон, който считат за неконституционен. Българските власти следва да разгледат като друга възможност, силно подкрепяна от Венецианската комисия²⁹, система, съчетаваща пряк и косвен достъп до Конституционния съд. Внимателно разработена конституционна жалба, включваща подходящ филтър и ясно определяне на конституционните въпроси, които трябва да се решат от Конституционния съд, ще осигури високо ниво на защита на правата на човека, без да обременява Конституционния съд.

IV. Заключение

86. Венецианската комисия приветства настоящите усилия в България да се извърши реформа посредством конституционни изменения на Висшия съдебен съвет като ключова институция за ефективна и независима съдебна система и намира, че предложените изменения внасят подобрение в съществуващата рамка.

87. Предложените конституционни промени относно Инспектората към Висшия съдебен съвет следва да се приветстват като част от усилията за предотвратяване и адресиране по ефективен начин на проблемите за почтеността и конфликта на интереси в рамките на съдебната система и за увеличаване на общественото доверие в правосъдната система. Също така предложението за непряка конституционна жалба на граждани, като се предоставя възможност на Висшия адвокатски съвет да се обърне към Конституционния съд с искане за преценка на конституционността на закон, е положителна крачка в посоката на предоставяне на отделни лица на повишени възможности да защитят правата си.

88. Венецианската комисия отбелязва, че някои от предложените изменения отразяват препоръките, съдържащи се в предишните ѝ становища за българската съдебна власт. Това се отнася главно до предложението да се раздели Висшият съдебен съвет като самоуправляващ се орган на българската съдебна власт на две отделни колегии – една за съдии и една за прокурори и следователи – със смесен състав (съдии/прокурори, избирани от техните колеги и външни членове, избирани от Народното събрание и като *ex officio* членове – председателите на Върховния касационен

²⁸ Пак там, § 62.

²⁹ Пак там, § 3.

съд и на Върховния административен съд и главния прокурор) и по този начин да раздели функциите по отношение на съответните професии.

89. Независимо от това Комисията отбелязва въпреки предишните си препоръки, че по отношение на определени важни аспекти на организацията и функционирането на Висшия съдебен съвет предложените изменения не стигат достатъчно далеч. Венецианската комисия счита също така, че някои предложения трябва да се разяснят или допълнително подобрят. Главните препоръки от Комисията се отнасят до следните въпроси:

– да се въведат изискване за квалифицирано мнозинство и механизми против блокиране на процедурата при избор на външни членове на ВСС от НС; да се предоставят условия посредством конкретни правила за избор за пропорционално и справедливо представяне в колегиите на ВСС на всички нива на съдилищата/прокурорската служба;

– да се преразгледа разделянето на компетенциите между Пленума на ВСС и двете колегии с оглед осигуряването на пълно зачитане на принципа на независимост на различните професии от съдебната власт една от друга (по-конкретно – правомощията на Пленума да взема решение за прекратяване на мандата на избран член, да организира квалификацията на съдии и прокурори/следователи и да прави предложения до президента на републиката за назначаването/освобождаването на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и съответно на главния прокурор трябва да се преразпределят към съответната колегия);

– да се предвиди приемането с открито гласуване на решенията на колегиите и Пленума на ВСС, в това число по дисциплинарни въпроси, като се гарантира правото на съдиите на справедливо изслушване;

– да се преразгледа ролята на министъра на правосъдието по отношение на ВСС в светлината на риска от неправомерна намеса в независимостта на съдиите, прокурорите и следователите: по-конкретно, трябва да се премахне ролята на министъра като председател на Пленума и правомощията на министъра във връзка с индивидуални кариерни въпроси и организацията на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;

– да се предостави по-широк достъп до Конституционния съд, като се даде правомощие на съдиите от всички нива да повдигат въпроси за конституционност на законите, когато от тях се изисква да прилагат закони, считани за неконституционни, и като се въведат преки индивидуални жалби, подбрани чрез филтри за допустимост.

90. Комисията също така счита за важно, за да се гарантира законова яснота и съгласуваност, че трябва надлежно да се хармонизират окончателният текст на предложенията с други съответни разпоредби на българската Конституция, като например се предвиди конституционна рамка за двете колегии и Пленума на ВСС в отделни членове.

91. В заключение, ще е важно да се осигури координация и съгласуваност между настоящите конституционни изменения и други започнали законодателни процеси, по-конкретно (висящият) процес на изменение на Закона за съдебната власт.

92. Предложените конституционни промени имат за цел да подобрят общата рамка за българската съдебна система. Влиянието им върху предвидената (цялостна) реформа на съдебната власт обаче не може все още напълно да се прецени, тъй като това зависи от начина, по който ще се развие и оформи на нивото на общото законодателство.

93. Венецианската комисия остава на разположение на българските власти за помощ и съдействие, от които те могат да се нуждаят в процеса на провеждането на реформата.