

И.П.И

Институт за пазарна икономика
бул. "Патриарх Евтимий" № 10, София 1142
тел./факс: (+359 2) 952 62 66, 952 35 03
www.ime.bg

ПРЕГЛЕД НА ПРЕПОРЪКИТЕ КЪМ БЪЛГАРИЯ ОТНОСНО СЪОТВЕТСТВИЕТО НА УСТРОЙСТВОТО НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ СЪС СТАНДАРТИТЕ ЗА НЕЗАВИСИМОСТ

*автор: Иван Брегов
февруари, 2018 г.*

Съдържание

Въведение	2
За замисъла и характера на препоръките	2
Предмет на изследваните документи	3
Тематичен обхват на доклада	3
Преглед на препоръките	4
Относно структурата и организацията на Висшия съдебен съвет (ВСС)	4
Организация на прокуратурата, следствието и статут на главния прокурор	11
Статут и правомощия на министъра на правосъдието	14
Атестиране, повишаване, дисциплинарно наказване	15
Национален институт на правосъдието	18
Инспекторат към ВСС	19

Въведение

Настоящият доклад има за цел да представи препоръките на Комисията за демокрация чрез право към Съвета на Европа (наричана Венецианска комисия), адресирани към българската държава в областта на правосъдието и вътрешния ред. За тази цел препоръките са разделени по отделни теми. **Във всяка тема всяка отделна препоръка е подредена по хронология във възходящ ред.** Докладът умишлено е лишен от анализ и оценка на препоръките, за да се открие задълбочеността на отделните препоръки. Авторът си е позволил единствено да представи препоръките в обобщен вид.

За замисъла и характера на препоръките

Смисълът България да получава препоръки от утвърдените международни институции в областта на правосъдието е в това в обозрим исторически момент българските съд и прокуратура да отговарят на стандартите на западните демокрации. Оттам правоохранителните и правораздавателните институции се очаква да дават толкова сигурност, колкото имат гражданите на страните от Стария свят. Реципрочно, сигурността за човека се трансформира в спокойствие и предвидимост за инициативите му, тоест добри условия за живот и добра среда за предприемачество.

Препоръките на Венецианската комисия (ВК) задават минималния стандарт за организация на устройството на съдебната власт или на отделни институти от нея. Всяка държава запазва правото си да развие конкретните институти съобразно своите потребности, но отчитайки минимално зададените стандарти. Стандартите на ВК са възприети за релевантен стандарт и от други наднационални обединения, в частност и Европейския съюз (ЕС). Доминираща част от препоръките са адресирани към България като условие за хармонизиране на правото на Република България с правото на ЕС, както и като условие България да се присъедини към ЕС.

Редица от препоръките са изложени като изрични препоръки, други – под формата на коментари, анализ и заключения при изследване на конкретни текстове от българското законодателството и/или отделни институти. Всички препоръки, независимо от характера и вида им, се стремят да направят експертна оценка дали българското законодателство (вкл. и върховният закон) отговарят на необходимия стандарт за независима съдебна система и дали са адекватна гаранция за основните изисквания на едно демократично общество. Инициативата за подготовка на становищата на ВК произтича както по изрично запитване на българските институции, така и под изричното настояване на Мониторинговия комитет на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ).

Венецианската комисия не ориентира своите препоръки по най-ниския общ знаменател на съществуващите системи, а се съсредоточава върху това, което според Комисията е необходимо за пълно съответствие с европейските стандарти. Освен конкретните препоръки общовалидни остават и общите препоръки на ВК относно структурата и организацията на съдебната власт. Становищата разбират конституцията и законите като живи документи, развиващи се заедно с обществото.

Предмет на изследваните документи

Докладът обхваща препоръките към Република България, отправени със следните документи:

1. Становище на ВК относно реформата на правосъдието в България, 22-23 март 1999 г. по повод на изменения в Закона за съдебната власт, CDL-INF(1999)005
2. Становище на ВК относно изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, 31 март-1 април 2000 г., CDL-INF(2000)006
3. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт, 5-6 юли 2002 г., CDL-AD(2002)015
4. Меморандум на ВК относно реформа на съдебната система в България, 13-14 юни 2003 г., CDL-AD(2003)012
5. Становище на ВК относно ЗИД на Конституцията на Република България в областта на съдебната власт, 17-18 октомври 2003 г., CDL-AD(2003)016
6. Становище на ВК относно цялостното състояние на Конституцията на Република България, 14-15 март 2008 г., CDL-AD(2008)009
7. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт, 13-14 март 2009 г., CDL-AD(2009)011
8. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт и изменение на Наказателно-процесуалния кодекс, 17-18 декември 2010 г., CDL-AD(2010)041
9. Становище на ВК относно ЗИД на Конституцията на Република България в областта на съдебната власт, 23-24 октомври 2015 г., CDL-AD(2015)022
10. Становище на ВК относно изменение на Закона за съдебната власт, 6-7 октомври 2017 г., CDL-AD(2017)018

Тематичен обхват на доклада

1. Структура и организация на Висшия съдебен съвет
2. Организация на прокуратурата и статут на главния прокурор
3. Статут и правомощия на министъра на правосъдието
4. Атестиране, повишаване, дисциплинарно наказване
5. Национален институт на правосъдието
6. Инспекторат към ВСС

Преглед на препоръките

Структура и организация на Висшия съдебен съвет (ВСС)

1.1. Премахване на политическото влияние във Висшия съдебен съвет (ВСС)

Становище от 1999 г.

Общото становище е за липса на универсален модел на устройство и функциониране на ВСС, но дейността на Съвета следва да бъде гаранция за правилно функциониране и независимост на съдебната власт.

Когато е избран модел на ВСС, в който са представени и останалите клонове на властта (законодателна и изпълнителна), то устройството на самия ВСС трябва да гарантира защитата на независимостта на съдиите, изолирайки ги от ненужен натиск и намеса при решаване на въпросите за подбора, повишаването и дисциплинарното наказване на съдиите от останалите клонове на властта (законодателна и изпълнителна).

Становище от 2002 г.

Парламентът да не бъде в състояние да прави преценка относно валидността на избора на член на ВСС от магистратската квота. Важи и за правомощието на МП да атакува избора за член на ВСС/по повод изм. На ЗСВ от 2002 г./.

При оценката дали даден съд е независим следва да се вземе предвид чл. 6, ал. 1 от ЕКПЧ /Право на справедлив съдебен процес¹/. Европейският съд по правата на човека в своята практика приема, че трябва да се вземат предвид **четири критерия** относно независимостта на съда: първо, начинът на назначаване на членовете на съдебния състав, второ, техният мандат, трето, наличието на гаранции срещу външен натиск, и четвърто, въпросът дали съдът се произнася независимо, без конфликт на интереси и на база на вътрешно убеждение.

При състав на ВСС, в който значителен брой или половината от изборните му членове се определят от Парламента (единадесет от членовете му) или представляват несъдебни функции, това дава възможност за политическо влияние над съдебната власт.

1 Всяко лице, при решаването на правен спор относно неговите граждански права и задължения или основателността на каквото и да е наказателно обвинение срещу него, има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок, от независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона. Съдебното решение се обявява публично, но пресата и публиката могат да бъдат отстранявани по време на целия или на част от съдебния процес в интерес на нравствеността, обществената и националната сигурност в едно демократично общество, когато това се изисква от интересите на непълнолетните лица или за защита на личния живот на страните по делото, или, само в необходимата според съда степен, в случаите, когато поради особени обстоятелства публичността би нанесла вреда на интересите на правосъдието.

Меморандум от 2003 г.

Отбелязва се като изключително важно деполитизирането на ВСС. Директно се предлага парламентарната квота да се избира с квалифицирано мнозинство.

Становище от 2003 г.

Според Венецианската комисия проектът за ЗИД на КРБ не съдържа гаранция за независимостта на съдиите от политическа намеса. Възможно, чрез засилване правомощията на Висшия съдебен съвет по отношение на отстраняването на съдиите, без да се предприемат съответни мерки за деполитизиране на ВСС и въпросите за отстраняване на съдии да бъдат разглеждани от експертен орган, включващ само съдии, обхватът на политическата намеса във връзка с отстраняването на съдии остава и дори се засилва.

Припомнят се цялостно неизпълнените мерки срещу политизацията на ВСС и поставянето му под зависимост в предишни три основополагащи документа на ВК спрямо България.

Становище от 2008 г.

За пореден път ВК отбелязва като неизпълнена основна препоръка членовете на ВСС от парламентарната квота да се избират с квалифицирано мнозинство. Препотвърждава направените препоръки в Становището от 1999 г.

Макар и прогласена, независимостта на съдебната власт не е обезпечена с достатъчно механизми за защита. Разпоредбите на Конституцията не успяват да определят механизмите, чрез които това да бъде постигнато.

Венецианската комисия препоръчва редакция на чл. 130, ал. 8, т. 3 и 4 относно прекратяването на мандата на избран член на ВСС на основание „трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година” и „дисциплинарно освобождаване от длъжност или лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност”. Препоръчва се да бъде разписано в Конституцията в чие правомощие е да се извърши отстраняването (за предпочитане - от самия ВСС), тъй като това би било довело до намеса относно процедурата по номинация от съдиите.

Становище от 2009 г.

Припомнят се критичните бележки, отправяни към институциите, в периода 1999 – 2009 г. относно статута и правомощията на ВСС. С особено внимание се открояват отново:

- Изборът на парламентарната квота на членовете на ВСС с обикновено мнозинство,
- Широките правомощия на министъра на правосъдието, които са заплаха за независимостта на съдебната власт,
- Възможността за влияние на съдиите, прокурорите и следователите относно професионалните и кариерни въпроси на останалите две части на магистратурата.

Становище от 2010 г.

Подчертават се многократните препоръки, започнали през 1999 г. относно формирането на ВСС, така щото да изпълнява основната си функция по опазване независимостта на съдебната власт.

Становище от 2015 г.

Препотвърждават се като валидни препоръките, отправени в Становище на ВК от 2008 г. и Становище от 2009 г.

Приветства се разделянето на ВСС на съдийска и прокурорска колегия в съответствие с препоръките в Становище от 2007 г. и Становище от 2009 г. В рамките на това разделяне представителите на прокурорите и следователите вече няма да бъдат в състояние да се намесват в процеса на вземане на решения по въпросите на съдиите, което крие особен риск за независимостта на съдиите в бившите социалистически страни с прокуратура със силни правомощия.

От съображения за правна яснота и последователност и от систематична гледна точка ВК препоръчва разпоредбите в текста на Конституцията, уреждащи правомощията на двете колегии и Пленума, да бъдат регламентирани в отделни членове.

Подкрепата за предложените изменения на КРБ са при редакция на текста, уреждащ състава на ВСС както следва:

- Съдийска колегия от 13 членове – 6-ма избирани пряко от съдиите и 5-ма от НС, плюс двамата председатели на висши съдилища като членове по право
- Прокурорска колегия 12 членове – 4-ма избирани пряко от прокурорите, 1 член, избран пряко от следователите и 6-ма членове, избрани от НС, плюс Главния прокурор като член по право.

Венецианската комисия и в предишни становища не препоръчва единен модел за състава на съдебните съвети. Комисията, обаче, насърчава системите, в които *"съществен елемент или мнозинство от членовете на Съдебния съвет да бъдат избирани от представители на самата съдебна власт. За да осигуряват демократична легитимност на Съдебния съвет, останалите членове следва да бъдат избирани от Парламента сред лица с подходяща правна квалификация, като се отчита възможният конфликт на интереси"*. Според ВК смесен състав на ВСС, включващ членове, които са извън професията на съдия или прокурор, е по-вероятно да благоприятства прозрачността и независимостта в работата на съвета. Това трябва да стане при отчитане рисковете за „корпоративно управление“ от страна на представителите на съдебната власт. Дори при проява на този риск не по-малко от половината от членовете на съдебните съвети трябва да бъдат съдии, избирани пряко от съдиите от всички нива на съдебната власт.

Комисията също така препоръчва чрез последващото регламентиране на избора на членовете на колегиите да се осигури справедливо представителство на всички нива на съдилищата/прокуратурата.

Освен гореизложеното ВК намира за важна препоръката парламентарната квота да включва представители на адвокатурата, академичната общност и гражданските организации, за да бъде балансиран съставът на ВСС. Активни политици и действащи народни представители следва да бъдат строго изключени от възможността да бъдат избирани за членове на ВСС.

В становището се препотвърждава препоръката за избор с квалифицирано мнозинство на парламентарната квота във ВСС.

Разглеждат се критично някои правомощия на Пленума, в това число:

- правомощието за прекратяване мандата на действащ член на ВСС следва да бъде изследвано по същество за всеки отделен случай,
- правомощието за организация на обучението на съдиите и прокурорите не би следвало да допуска влияние върху независимостта на съдиите,
- правомощието да прави предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС, както и на главния прокурор – чувствителен въпрос, който трябва да демонстрира на обществото действително разделение на властите; съдиите трябва да се ползват с независимост по отношение на техните функции, а прокурорите да се ползват с автономия /детайлно представени в точка 1.1.2 и т. 2/.

ВК разглежда критично компетентността Пленумът на ВСС да се занимава и с имущество на съдебната власт. Това може да доведе до претоварване на ВСС и да го превърне в административен орган, който няма възможност да се съсредоточи върху основните си задачи.

ВК изразява подкрепа за гласуване във ВСС чрез явен вот, включително и по дисциплинарни въпроси.

Становище от 2017 г.

Венецианската комисия отчита като неизпълнена следната препоръка: „не по-малко от половината от членовете на съдебните съвети трябва да бъдат съдии, избирани пряко от съдиите от всички нива на съдебната власт.” Настоящата организация на ВСС, въпреки промените в Конституцията от 2015 г. и ЗСВ от 2016 г., не отговаря на тази препоръка. Така съдиите, избирани от съдии, са нетно малцинство в съвета: те имат само шест гласа от 25. Другите гласове принадлежат на прокурори, членове от парламентарната квота и двама членове по право – председателите на ВКС и ВСА, които, макар и съдии, не са избрани от съдиите. Също така, в съдийската колегия съдиите, избрани пряко от съдии, представляват по-малко от половината от всички членове: от 14 членове на съдийската колегия само 6 се избират пряко от съдиите. Ето защо препоръките на предишното становище на Венецианската комисия от 2015 г. остават неизпълнени, а общите препоръки от 2015 остават валидни: *ВК разглежда критично правомощието на Пленума да прави предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС – чувствителен въпрос, който трябва да демонстрира на обществото действително разделение на властите – съдиите трябва да се ползват с независимост по отношение на техните функции, а прокурорите да се ползват с автономия.*

„Препоръчва съдийската колегия да бъде компетентна да предлага за назначаване на президента председателите на ВКС и ВАС, съответно прокурорската колегия да предлага

назначаването на главния прокурор. Като алтернатива за деполитизирането при назначаването на председателите на върховните съдилища от Президента, ВК вижда като възможност общите събрания на съдиите във ВКС и ВАС да упражняват правомощието да правят предложения за поста председател на съответния съд.”

Венецианската комисия изразява загриженост, че прокурорите и главният прокурор в частност все още са силно ангажирани в управлението на въпросите на съдиите по отношение на някои въпроси с изключение на дисциплинарните. Цитирано е становището от 2010 г. относно устройство на съдебната власт в Украйна, което предполага, че "включването на главния прокурор като член по право на Съдебния съвет поражда особени опасения за смразяващ ефект върху съдиите и потенциална заплаха, тъй като главният прокурор е страна в много от делата, които подлежат на решаване именно от съдиите и неговото присъствие в съвета създава риск - поради йерархичния характер на прокуратурата, другите членове от прокуратурата могат да се чувстват задължени да следват позициите, възприети от главния прокурор.”

ВК констатира опасността бивши или действащи прокурори да станат членове на съдийската колегия на ВСС (въпреки разделението на ВСС на две отделни колегии на съдии и прокурори) поради критериите за номиниране и избор на членовете на ВСС, избирани от НС.

ВК изразява становище, че членовете на съдебния съвет съдии, избрани пряко от съдиите, трябва да имат водеща роля в дейността на ВСС. Ето защо предлага два варианта за решаване на проблема:

- най-радикалното решение би било да се изостави настоящият модел на интегриран ВСС и да се създадат два отделни органа – съдебен съвет за съдии (където избраните съдебни членове ще имат поне половината от гласовете) и отделен съвет за прокурори и следователи,
- ако съдиите и прокурорите останат заедно в рамките на единен съдебен съвет, правомощията на Пленума на ВСС трябва да бъдат ограничени. Най-важното е, че правомощията, свързани с назначаването и освобождаването от длъжност на председателите на ВКС и ВАС и правомощието за отстраняване на членовете на ВСС, избрани пряко от съдиите, следва да бъдат установени като правомощия само на съдийската колегия. В допълнение към това, съставът на съдийската колегия на ВСС трябва да бъде променен, за да се увеличи делът на съдиите, избрани пряко от съдии.

Поради трудността подобни решения да бъдат изпълнени без конституционна реформа ВК предлага решение за прилагането им на законово ниво докато се намери начин за последващо изменение на Конституцията. Възможни са следните варианти за изпълнение на препоръките:

- Понастоящем е необходимо мнозинство от 17 членове на ВСС за избор на председател на ВКС и ВАС. Това означава, че председателите на върховните съдилища могат да бъдат избрани дори без гласовете на съдиите във ВСС, избрани пряко от съдиите. Решение е изменение в ЗСВ да предвиди, че за избран следва да се счита кандидатът, получил доверието на двойно мнозинство: т.е. в допълнение на общото мнозинство от

17-те гласа от Пленума на ВСС кандидатът трябва да бъде подкрепен и от мнозинството от избраните от съдиите членове на съвета.

- Същите принципи трябва да ръководят процеса на отстраняване на членовете на ВСС, избрани пряко от съдиите. По същество важните решения, засягащи съдебната система, не бива да се приемат без подкрепата на мнозинството членове на ВСС съдии, избрани пряко от съдиите.

ВК препоръчва законодателни промени с цел осигуряване на плуралистичен състав на ВСС. 18 Венецианската комисия предлага преразглеждане на процедурата за номиниране – ЗСВ да предвижда утвърдените професионални организации (на адвокати, съдии и др.), юридическите факултети и неправителствените организации, работещи в правната сфера, да играят официална роля като например определена квота от кандидатите да бъде представена от тези организации. Това би осигурило по-плуралистичен състав на ВСС и по-голямото участие на гражданското общество в управлението на съдебната власт.

Предвид важноста на Комисията по атестиране и конкурсите и Комисията по професионална етика към всяка една от колегиите на ВСС ВК препоръчва регламентацията им да бъде уредена на законово ниво в ЗСВ.

1.2. Въпросите на съдиите да се решават от мнозинство от съдии, избрани от съдии, като гарант за независимост на съда

Меморандум от 2003 г.

Всяко действие за отстраняване на некомпетентни или корумпирани съдии трябва да отговаря на очакванията за високи стандарти, определени от принципа на несменяемост на съдиите, чиято независимостта трябва да бъде защитена. Необходимо е всяко действие за отстраняване на съдия да бъде строго деполитизирано. Това означава то да се извършва от малък експертен орган, съставен единствено от съдии, които да дават становище относно способността или поведението на съответния съдия преди вземането на окончателно решение.

Становище от 2008 г.

Критикува се моделът на ВСС, в който в рамките на един орган се решават въпросите на съдии, прокурори и следователи. Отдава се важно значение на това да се запази разграничение на функциите и правомощията между прокурорите и съдиите. ВК реферира към Препоръка № 19 (2000) на Съвета на министрите на Съвета на Европа (Explanatory Memorandum to Recommendation (2000) 19, pp 33-34) относно ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие. В светлината на това Комисията изразява загриженост по отношение на системата, при която лицата, представляващи пряко прокурорите, са членове на органа, който упражнява функции по назначаване, повишаване, наказване и освобождаване от длъжност на съдиите.

Като несъстоятелни се възприемат твърденията, че съдиите са мнозинство в състава на ВСС. На първо място, не може да се твърди, че съставът на ВСС, включващ 6-ма членове, избрани от съдиите, 6-ма членове, избрани от НС, които са съдии, и 2-мата председатели на върховните съдилища са гаранция за независимост на съдебната власт по отношение на

съдиите. Практиката НС да избира 6-ма съдии за членове на ВСС не може да бъде заместител на конституционна гаранция. Второ, въпреки че няма принципен проблем с това единен съдебен съвет да се занимава с трите отделни клона на съдебната власт, при това положение е подходящо специализирани комисии или камари да решават въпроси, отнасящи се до конкретните професионални отрасли, за да се гарантира, че няма риск от влияние, породено от един отрасъл към друг.

Становище от 2015 г.

За пореден път ВК разглежда критично правомощието на Пленума да прави предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС – чувствителен въпрос, който трябва да демонстрира на обществото действително разделение на властите – съдиите трябва да се ползват с независимост по отношение на техните функции, а прокурорите да се ползват с автономия.

Препоръчва съдийската колегия да бъде компетентна да предлага за назначаване на президента председателите на ВКС и ВАС, съответно прокурорската колегия да предлага назначаването на главния прокурор. Като алтернатива за деполитизирането при назначаването на председателите на върховните съдилища от Президента, ВК вижда като възможност общите събрания на съдиите във ВКС и ВАС да упражняват правомощието да правят предложения за поста председател на съответния съд.

Становище от 2017 г.

В допълнение към изложените в т. 1.1.1. препоръки, Венецианската комисия приема, че когато срещу съдия има отправени сериозни обвинения, същият може да бъде отстранен от длъжност. Все пак съдийската колегия следва да извърши проверка колко сериозни и обосновани са тези обвинения. В сегашната редакция на чл. 230 от ЗСВ, Съдийската колегия на ВСС има единствено формална роля в това да одобри отстраняването от длъжност, когато прокуратурата е подела действия по реда на чл. 230 от ЗСВ. Вместо това, ЗСВ следва да предвиди ясно, че съдийската колегия трябва да преглежда по същество всички обвинения и да реши дали доказателствата срещу съдията са достатъчно убедителни (без задължително да бъдат отвъд основателните съмнения) и дали ще доведат до отстраняване от длъжност. Когато процедира така, Съдийската колегия следва да може да предвиди кратки срокове за разследванията срещу съдии.

ВК препоръчва кадровите и дисциплинарните въпроси да се решават от т. нар. двойно мнозинство – с по-голяма тежест да са гласовете на членовете на СК, избрани от съдиите.

Препоръчва се общото събрание на съдиите на съответния съд да има изключителното правомощие да номинира председателите на съдилищата пред ВСС.

1.3. Премахване на възможността доминиращата управляваща партия сама да избира всички представители на законодателната власт в състава на ВСС. Гаранции за участие на опозицията в изборите.

Становище от 1999 г.

Исторически до този проблем се е стигало или поради отказ на опозицията да участва в избора на членове на ВСС от парламентарната квота, или поради факта, че доминиращата партия е разполагала с необходимото мнозинство за избор на членове. ВК препоръчва да се намери механизъм за участие на опозицията в изборите за членове на ВСС. През 2015 г. е възприет модел на квалифицирано мнозинство за избор на членове на ВСС, но това не решава въпроса за включването на опозицията при силно парламентарно мнозинство.

Становище от 2002 г.

Преповтаря се препоръката с цел деполитизиране на ВСС членовете на Съвета да се избират с квалифицирано мнозинство.

Становище от 2015 г.

В становището се препотвърждава препоръката за избор с квалифицирано мнозинство на парламентарната квота във ВСС.

Организация на прокуратурата, следствието и статут на главния прокурор

Меморандум от 2003 г.

Правомощията на главния прокурор се разглеждат като твърде широки. Всяко искане за свалянето на неговия имунитет всъщност би могло да бъде направено единствено от него самия. Това се разглежда като законова празнота, която не може да остане безадресна.

Годишният доклад на главния прокурор да позволява да му бъдат отправяни въпроси относно индивидуални случаи на недопускане на наказателно преследване.

Що се отнася до мястото на прокуратурата в съдебната система, делегацията посочва, че в Европа няма унифициран модел. В някои страни прокурорите са част от съдебната власт, а в други те са част от изпълнителната власт и са отговорни пред министъра на правосъдието. Освен това в някои страни е избрана централизирана система, при която главният прокурор носи отговорност за всички наказателни преследвания, докато в други държави законодателството предвижда автономия на отделния прокурор. Когато има централизирана система, е важно да се спазва параграф 10 от Препоръка (2000) 19 на Съвета на Европа, която предвижда, че "всички прокурори се ползват с правото да изискват указанията, адресирани до тях да бъдат писмени. Където редовният прокурор е на становище, че дадена инструкция е незаконна или противоречаща на неговата съвест, трябва да има адекватна вътрешна процедура, която да дава възможност за неговата евентуална замяна."

Становище от 2003 г.

ВК не подкрепя специалния статут на следователите, който би могъл да застраши функционирането на разследващите полицаи, действащи под ръководството на прокуратурата от една страна, и на изпълнителната власт, от друга. Поради трудно установяване на функциите

им е трудно да се определи и тяхната отговорност. От това следва, че реформата може дори да се провали при получаване на осезаеми резултати във войната срещу престъпността.

Становище от 2008 г.

Очевидно е, че общите правомощия на прокуратурата да "предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове" биха отишли твърде далеч, ако те предполагат, че прокурорите могат да се намесват в случаи, в които не са страна. Правомощията на прокуратурата следва да се ограничат до действия от името на държавата по наказателни дела и само ако е необходимо – от името на държавата по граждански дела. На прокуратурата не трябва да се дава общ мандат по дела, за които се смята, че са незаконни, да има правомощия да упражнява надзор или да се намесва в дейността на съдилищата. Венецианската комисия намира, че трябва да се прецизират по-ясно разпоредбите на Конституцията, така че правомощията на прокуратурата да се ограничат до това да действа като страна в производството пред съда и прокурорите да нямат общо право на "надзор" над съдебните производства.

Становище от 2009 г.

Венецианската комисия определя правомощията на прокуратурата като широки и типични за съветския модел. В това число се включват действия по изискването на информация, призоваването и издаването на задължителни разпореждания, освобождаването на всеки задържан незаконно в местата за лишаване от свобода. Комисията критикува подобен тип действия без проверката им пред съд като препраща към Становище относно *Law on the Public Prosecutor's office and the draft Law on the Council of Public Prosecutors or "the former Yugoslav Republic of Macedonia"* (CDL-AD(2007)011, paragraphs 14- 16).

Становище от 2015 г.

Като основен елемент от процеса на реформа е определена цялостна трансформация на прокуратурата с цел подобряване на нейната ефективност и отчетност, както и за функционалната автономия на отделни прокурори.

По отношение на предложението за длъжността главен прокурор законодателството може да предвиди участието на Министерството на правосъдието в номинацията. Както вече беше посочено от Венецианската комисия, с оглед на важността на наказателното преследване в организираното и ефикасно функциониране на държавата разумно би било правителство да участва в назначаването на тази длъжност. Освен това лица, които биха били уважавани от обществеността заради професионалната си и неполитическа експертиза, също могат да бъдат включени в процеса на подбор.

Становище от 2017 г.

ВК разглежда въпроса за ролята на прокурорите в съдебната власт като тясно свързан с по-общия въпрос за позицията на главния прокурор в рамките на съдебната система. ВК откроява няколко важни въпроса по темата, сред които:

Отчетност на главния прокурор

ВК констатира как съгласно Конституцията и ЗСВ главният прокурор се радва по същество на същия статут като на председателите на ВКС и ВАС. Този модел има своите положителни и

отрицателни страни. От една страна, прокуратурата не се контролира от други клонове на властта. От друга, не е ясно кой може да държи главния прокурор отговорен. Този парадокс е отбелязан в доклад на ПАСЕ (*Committee on Legal Affairs and Human Rights, "New threats to the rule of law in Council of Europe member States: selected examples", report by Mr. B. Fabritius*).

Предвид факта, че Конституцията не предвижда нито своеобразен „вот на недоверие“ на главния прокурор от НС, нито възможност за отстраняване от изпълнителната власт, то единствената форма на отчетност на главния прокурор остава представянето на ежегодни доклади пред ВСС и НС. Венецианската комисия не препоръчва да се въведе "вот на недоверие" на главния прокурор или подчиняването му на изпълнителната власт, тъй като това е много деликатен въпрос поради рисковете от политизация. В тази ситуация, обаче, следва да бъдат въведени други ефективни механизми за отчетност поради факта, че основанията за отстраняване са трудно изпълними. Последното се дължи на следните пречки:

- ВСС няма правомощието за самостоятелно разследване и изясняване на фактите и следва да се обърне или към ИВСС, или към самата прокуратура,
- основанието за освобождаване по чл. 129, ал. 3, т. 3 от КРБ предполага влязла в сила присъда, а поради квазимонополното положение на главния прокурор спрямо разследването той може да спре/прекрати разследване срещу себе си (реферира се към делото Колеви срещу България).
- освобождаването на основание чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията също е трудно за прилагане и остава теоретична възможност. Това се дължи главно на силната позиция на главния прокурор в системата на прокуратурата и в рамките на ВСС. Дори ако приемем, че няма нужда да се извърши специално разследване на действията на главния прокурор и че Инспекторатът има волята и ресурсите за събиране на доказателства, то има малко шансове за това такава инициатива да бъде успешна във ВСС, тъй като главният прокурор има достатъчно правомощия да предотврати такъв случай.

ВК констатира на практика силното влияние на главния прокурор в рамките на ВСС. Комисията отбелязва, че членовете на ВСС с кариера на прокурори, след приключване на мандата на ВСС, се връщат в системата на прокуратурата и това отново ги превръща в йерархично подчинени на главния прокурор. Освен това нищо в закона не възпрепятства главният прокурор да задейства проверки по отношение на предишната работа като прокурори на членове на ВСС докато изпълняват мандата си (За разлика от избраните членове на съвета, упражнявали съдийска професия, които не са в същата позиция по отношение на двамата председатели на ВКС и ВАС – вътрешната независимост на съдиите е по-добре защитена и в резултат на това съществува по-малък риск те да действат в защита на интересите на своя ръководител).

Комисията обобщава накратко, в настоящата българска система има слаба структура за отчетност на главния прокурор, който по същество е имунизиран срещу наказателното преследване и е практически несменяем.

Предложения на ВК за подобряване:

- Въвеждане на процедура за импийчмънт и ревизиране на процедурата по чл. 129, ал. 3, т. 5 за освобождаване на главния прокурор – разследванията срещу главния прокурор

да се провеждат от независим орган или лица, неподчинени на прокуратурата. Влиянието на членовете на ВСС с професионален произход от прокуратурата и блокиращ глас при разследванията и подаване на предложение до президента за освобождаване трябва да бъде намалено. ВК препраща към процедура, разписана в становище към Република Грузия (CDL-AD(2015)039)

- Венецианската комисия потвърждава, че реформирането на механизмите за отчетност и отстраняване на главния прокурор не изисква симетрично въвеждане на огледални процедури за председателите на ВКС и ВАС. Докато съдиите трябва да бъдат независими, то тази концепцията не е напълно приложима към прокурорите. При тях по-точно е да се говори за "автономия", а не пълноценна "независимост" на прокуратурата.

Становището на ВК от 2017 г. потвърждава препоръките от становището от 2009 г. По мнението на Венецианската комисия правомощията на прокуратурата извън сферата на наказателното право трябва да бъдат сериозно ограничени, ако не напълно премахнати. Препоръките препотвърждават изводите от цялостния структурен и функционален [анализ](#) на прокуратурата.

Статут и правомощия на министъра на правосъдието

Становище от 1999 г.

ВК счита правомощието на министъра на правосъдието да прави предложение за назначаване на административни ръководители в съда и прокуратурата за приемливо и като ненамеса в независимостта на съдебната власт, без противоречие на доктрината за разделение на властите. Подобна теза се поддържа и за правомощието на министъра на правосъдието да упражнява право на предложение за дисциплинарно производство.

Според ВК трябва обаче да се направи извод, че когато Съветът обсъжда предложенията на министъра, би било за предпочитане някой друг, а не министъра, да го председателства. Може би е желателно увеличаването на правомощията на министъра да внася предложения пред Висшия съдебен съвет да бъде балансирано от разпоредба, че в такива случаи някой друг представител (може би председателят на Конституционния съд) ще председателства срещата. Все пак се оценява, че всяка такава промяна не може да бъде направена официално без изменение на Конституцията на България.

Становище от 2002 г.

Министърът на правосъдието, в качеството си на председателстващ ВСС, да не бъде в състояние да блокира обсъждането на въпроси от дневния ред.

Поддържа се тезата от Становището от 1999 г., когато ВСС обсъжда предложение на Министъра на правосъдието, то друго лице да председателства заседанието.

Становище от 2008 г.

Потвърждават се аргументите от Становището от 1999 г. ВК критикува конституционното положение министърът на правосъдието да бъде свръх оправомощен като некореспондиращо с принципа за независимост на съдебната власт. Множеството правомощия в комбинация с председателството на ВСС негласно дават по-голяма тежест на предложенията на министъра. Към това положение трябва да добавим и правото министърът пръв да предлага проект на бюджет на иначе независимата съдебна власт с право на самостоятелен бюджет. Комбинацията от тези правомощия и фактът, че 11 от 25-те членове на Съвета се избират пряко от правителственото мнозинство в Парламента, докато 11 от членовете се избират от магистратите, поставят министъра на правосъдието в доминираща позиция над съдебната власт предвид неговото несъмнено влияние по отношение на въпросите за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност. Следователно, поне при обсъждане на въпроси, предложени от министъра, то той не трябва да председателства Съвета.

[Становище от 2009 г.](#)

Застъпва се виждането министърът на правосъдието да не председателства заседанията на ВСС. Отправя се препоръка за възможното максимално ограничаване правомощията на министъра.

[Становище от 2015 г.](#)

Потвърждава се виждането на Венецианската комисия като спорно правомощието министърът на правосъдието да председателства Пленума на ВСС. Вместо това ВК предлага председателството на пленума на ВСС да бъде поверено на член, който не е магистрат, избран от Пленума с квалифицирано мнозинство от две трети.

ВК застъпва тезата да се премахнат следните разпоредби относно правомощията на министъра на правосъдието:

- в Конституцията относно това да участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите,
- текстът в Закона за съдебната власт, който дава възможност на министъра на правосъдието да одобрява дневния ред на ВСС.

[Атестиране, повишаване, дисциплинарно наказване](#)

[Становище от 2002 г.](#)

Оценката на съдиите да бъде за по-дълъг период, конкретният едногодишен, предложен с изм. на ЗСВ от 2002 г. не е в състояние да гарантира съдийската независимост. Оценката следва да се прави при ясни критерии.

Предвиденият Етичен кодекс трябва да бъде одобряван от Висшия съдебен съвет, а за различните нарушения на кодекса следва да бъдат прецизно определени различни по вид дисциплинарни последици.

Процедурните правила за дисциплинарните производства следва да гарантират справедлив процес. По-конкретно член на Висшия съдебен съвет, който предлага образуване на дисциплинарно производство (или отнемане на имунитет), не трябва да има право да гласува по своето собствено предложение. След като дисциплинарната комисия на ВСС намери, че няма основание за образуване на производство, то това решение трябва да бъде окончателно. Преместването на магистрат в друг район или понижаване в по-нисък съд е съмнително или по-скоро отрицателно като дисциплинарна мярка.

Процедурата за отнемане на имунитет трябва да бъде детайлизирана и прецизирана.

Основанията за освобождаване на съдия на законово ниво не трябва да надвишават установените в чл. 129 от Конституцията.

Назначаването на пенсионирани съдии, когато няма други кандидати за заемане на длъжността, не е в съответствие с принципа на съдебната независимост, тъй като тези лица не са несменяеми и следователно могат да бъдат подложени на натиск.

Разглежда се критично мярката за дисциплинарно наказване - понижаване в длъжност. Аргументите в становището са: 1) щом горестоящият съд няма доверие в съдията, то няма как и страните по спора да имат доверие в решенията на този съдия; 2) съдия, който не е имал способност да изпълнява задълженията си на едно ниво, е лишен от способност на всяко ниво./мярката е налице в ЗСВ от 1994 г., като остава в сила и след измененията от 2002 г., до действащия закон/

[Меморандум от 2003 г.](#)

Цялостно преразглеждане имунитета на магистратите. Запазване единствено на функционалния имунитет и детайлното му уреждане на законово ниво.

[Становище от 2003 г.](#)

Относно имунитета и отстраняването

Препотвърждава отправените неколккратно препоръки магистратите да се ползват единствено от функционален имунитет. При оценката важноста на разпоредбите относно имунитета на магистратите Венецианската комисия със съжаление подчертава, че проектът оставя непроменени конституционните и законови разпоредби относно състава на ВСС, независимо от предложенията на Венецианската комисия. Комисията препоръчва правилата, които уреждат статута на Съвета, да бъдат напълно преработени, за да се осигури представителност сред членовете му и на парламентарната опозиция, както и за да се избегне това парламентарното мнозинство да избира всички членове на Съвета.

За пореден път експертите от Венецианската комисия настояват, когато едно лице прави предложение относно статута на съдиите, то да бъде лишено от право да гласува. Въпросите за отстраняване на съдии следва да бъдат разглеждани от експертен орган, включващ само съдии.

Относно придобиване статут на несменяемост

Изразява се препоръка при придобиване статут на несменяемост ВСС да гласува решението на базата на ясни критерии, за да се ограничи субективният елемент. Критериите могат 1/ да се отнасят до разпоредбите, свързани с отмяната на статута на несменяемост или 2) да бъдат на базата на изпълнение на професионалните функции след временното им назначаване до навършване на 5-годишния период. Оценката на качествата да се прави на базата на дейността им в първоинстанционната структура /съд, следствие, прокуратура/. Тази позиция е застъпена и в *Становището от 2008 г.*, като 5-годишният период за придобиване статут на несменяемост се оценява като незаслужено дълъг.

Относно отнемане статута на несменяемост

Разпоредбата, че съдия може да бъде отстранен поради системно неизпълнение на задълженията си /чл. 129, ал. 3, т. 5 от КРБ/ се възприема като не съвсем уместна. Възниква въпросът дали хипотезата следва да се приложи: 1) само ако лицето не изпълнява de facto своите задължения като отсъства от длъжност или при разглеждането на делата; 2) при поведение, несъвместимо с професионалните стандарти за справедливост и почтеност. Този случай може да бъде обхванат от последната част от изречението "действия, които накърняват престижа на съдебната власт". Не е ясно дали тази последна разпоредба се отнася до професионалните аспекти на живота на засегнатото лице или социалните аспекти на неговия живот. И в двата случая това би изисквало голяма яснота и усъвършенстване, за да се избегне двусмислие. Тази **разпоредба трябва или да бъде премахната, или да бъде конкретизирана, така че да се уточни ясно какъв вид поведение се предвижда.**

Поставя се още акцент отстраняването при осъдителна присъда за умишлено престъпление да бъде при влязла в сила присъда. Специални правила биха могли да предвиждат отстраняване на засегнатото лице от длъжност до изтичането на срока за обжалване на присъдата.

Според Венецианската комисия проектът за ЗИД на КРБ (2003) не съдържа гаранция за независимостта на съдиите от политическа намеса. Всъщност, чрез засилване правомощията на Висшия съдебен съвет по отношение на отстраняването на съдиите, без да се предприемат съответни мерки за деполитизиране на ВСС и въпросите за отстраняване на съдии да бъдат разглеждани от експертен орган, включващ само съдии, обхватът на политическата намеса във връзка с отстраняването на съдии остава и дори се засилва.

Като цяло може да се каже, че дискусиата в България изглежда се фокусира твърде много върху крайностите, които изискват освобождаване от длъжност или дори отнемане на имунитета на магистратите. Правилното и балансирано използване на дисциплинарните мерки може да има желания ефект, без да се прибегва до такива "крайни" инструменти.

[Становище от 2009 г.](#)

Критикува се неяснотата при определяне на дисциплинарния състав, възможността една пета от членовете да предлагат образуване на дисциплинарно производство, както и предложителите да имат право на глас. Оценява се като неуместно разписана разпоредбата наказващият орган да изслуша наказвания, без това да е скрепено със задължение ВСС да го изслуша.

Становище от 2017 г.

Конституцията и ЗСВ уреждат периоди на атестиране за съдиите (чл.129 от КРБ; чл.196 и чл.207 от ЗСВ). Венецианската комисия приветства факта, че съдийската колегия определя придобиването на несменяемост (чл.165, ал.1, т.6 от ЗСВ). Въпреки това, Венецианската комисия припомня, че винаги е била критична към самата идея за изпитателни срокове за съдиите, тъй като подобен статут подкопава тяхната независимост.

Връзката между „критерии“ (чл. 197, ал. 4 от ЗСВ), „показатели“ (чл. 198, ал. 2 от ЗСВ) и „специфични критерии“ (чл. 199 от ЗСВ) е много неясна. В частност, трудно е да се прецени в кои случаи „показатели“ и „специфични критерии“ само развиват „критериите“ или добавят нови елементи. Някои от "специфичните критерии" и „показатели“ са количествени (спазване на срокове, връщане на делата за отстраняване на процесуални нарушения и т.н.), някои са качествени (свързани с уменията), а някои като изброените в чл. 199, ал. 2, т. 4 ЗСВ включват както качествени, така и количествени елементи. Показател в член 198 ал. 2, т. 3 всъщност се отнася до източник на информация (резултати от проверки на ИВСС), а не до фактор, който трябва да бъде оценен. Общата натовареност на съда (член 198, ал. 2, т. 4) не е сам по себе си показател, а по-скоро метод за оценка на други показатели (например спазването на съдебните срокове). И накрая, относителната тежест на критериите, "специфичните критерии" и показателите не е установена.

Накратко, критериите за оценка, изложени в чл. 197 – 199, са хетерогенни и частично се припокриват. Това прави процеса на оценяване по-малко рационален и по-малко предвидим. Нито една методология на оценяване не е перфектна; въпреки това, има определено място за подобряване на настоящата система, ако се спазват следните препоръки.

На първо място, необходимо е да се разясни взаимовръзката между "критерии", "показатели" и "специфични критерии" (например чрез свързване на няколко показателя към всеки критерий). Второ, резултатите от проверки на ИВСС не следва да се разглеждат като критерии или показатели. В противен случай Инспекторатът се превръща в допълнителен атестационен орган, което е погрешно. ВК отбелязва, че резултатите от проверки не подлежат на обжалване и че ВСС няма почти никакъв контрол над тяхното съдържание. В ЗСВ следва ясно да се посочи, че резултатите от проверки (или доклади на други органи извън ВСС като например етичните комисии в съдилищата) нямат предварително определена тежест за ВСС и следва да се подлагат на критична преценка. Правомощията по атестиране трябва да останат във ВСС. Спазването на срокове следва да отчита натовареността, а броят на обжалваните съдебни актове да се взема предвид като оценъчен фактор, когато се установи, че се поражда вследствие продължаващо неспазване на ясни правни норми.

Национален институт на правосъдието

Становище от 2002 г.

Институтът трябва да бъде под доминиращ контрол на Висшия съдебен съвет, а не на Министерството на правосъдието. В становището се застъпва и виждането УС на НИП да се състои изключително от съдии, прокурори и следователи, тъй като успешното завършване на

обучението в НИП е предпоставка за съдебно назначение. В противен случай съществува риск независимостта на съдебните органи да бъде компрометирана.

Инспекторат към ВСС

Становище от 2008 г.

Проверките от страна на ИВСС следва да се отнасят само до съществени въпроси като ефективността, с която институциите в съдебната власт са изразходвали средствата, отпуснати за тях. Инспекторите не следва да имат правомощията да разследват жалби; това трябва да бъде оставено на Висшия съдебен съвет, тъй като изисква познание и опит в администрирането на съдебната власт.

Становище от 2015 г.

ВК подкрепя предложените нови правомощия на инспектората да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси. Същевременно ВК препоръчва, с цел запазване независимостта на съдиите, правомощията на ИВСС по дисциплинарни въпроси спрямо съдиите да бъдат подробно уредени на конституционно ниво.

Становище от 2017 г.

През 2008 г. Венецианската комисия препоръчва, че „инспекторатът ... следва да се занимава единствено с материални въпроси като ефективността, с която съдебните органи разходват средствата, които са им предоставени. Инспекторите не трябва да имат правомощия да разследват жалби. Това правомощие трябва да бъде оставено на Висшия съдебен съвет, тъй като изисква познание и опит в администрирането на съдебната власт. Очевидно е, че тази препоръка не е спазена. От друга страна правомощията на ИВСС са значително разширени. Конституционният съд на България следва да реши дали правомощията на ИВСС са конституционно допустими. Венецианската комисия се фокусира върху друг въпрос, а именно дали сегашният механизъм представлява заплаха за независимостта на съда. Венецианската комисия се опасява, че такава опасност съществува. Дори формалната сила на вземане на решения да е в ръцете на ВСС, поверяването на Инспектората на толкова много нови функции (които често се припокриват с тези на ВСС – за това по-надолу) може да доведе до разместване на истинската власт от ВСС към ИВСС. Затова е от особена важност да се изследва начинът на избор на инспекторите, техните статут и правомощия.

Избори и отчетност на инспекторите

Критериите и начинът на избор във връзка с правомощията им по отношение на съдебната система е източник на безпокойство за Венецианската комисия. От една страна, инспекторите следва да имат солидна професионална биография като висши магистрати. Това гарантира, че те познават съдебната система. От друга, инспекторите се избират от Народното събрание. Това създава риск от политическо влияние върху този орган. Становището от 2015 г. на ВК приветства избора на инспектори с 2/3 мнозинство. На теория, това трябва да води до избора на по-неутрални фигури, които нямат силни политически пристрастия/принадлежност. Въпреки това, ВК установява, че 2/3 мнозинство, в българския контекст, често се постига чрез

разпределението на „квоти“ в скрити политически договорки. Това означава, че в крайна сметка, всеки инспектор е вероятно да има определени политически задължения към една или друга партия.

Това следва да се избегне; за да се засили/утвърди политическото откъсване на инспекторите, Венецианската комисия препоръчва да се дадат правомощия на Колегиите на ВСС да номинират определен брой кандидати за назначението от Народното събрание.

Според Венецианската комисия, макар Народното събрание да е назначаващият орган, това не означава непременно, че трябва и да отстранява инспекторите от длъжност. В крайна сметка, името на този орган е „Инспекторат към Висшия съдебен съвет“. Това означава, че Инспекторатът трябва да има някои институционални връзки с ВСС. Тези връзки могат да бъдат създадени, ако правомощията за назначаване и отстраняване бъдат предоставени на ВСС (когато ВСС предлага определен брой членове).