

И.П.И

Институт за пазарна икономика

**Възможни нормативни разрешения
за повишаване отчетността на Висшия съдебен съвет
и отговорността на изборните членове на съвета**

Иван Брегов

Правна програма

Институт за пазарна икономика

София, юни 2022 г.

Съдържание

1. Въведение	4
2. Отчетността, разбрана и като отговорност.....	4
3. Пред кого се отчита българският ВСС и това достатъчна гаранция ли е за реализиране на отговорност на отделни негови членове	6
4. Съществуват ли конкретни стандарти за отчетност и освобождаване на членовете на съдебните съвети?	9
5. Правен режим на освобождаването и отзоваването на членовете на ВСС	10
5.1. Освобождаването при условията на чл. 130, ал. 8	12
5.1.1. Подаване на оставка – чл. 130, ал. 8, т. 1 от Конституцията.....	12
5.1.2. Влязъл в сила съдебен акт за извършено престъпление – чл. 130, ал. 8, т. 2 от Конституцията	13
5.1.3. Трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година – чл. 130, ал. 8, т. 3 от Конституцията	13
5.1.4. Дисциплинарно освобождаване от длъжност – чл. 130, ал. 8, т. 4 от Конституцията	13
5.1.5. Лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност – чл. 130, ал. 8, т. 4 от Конституцията.....	18
6. Възможни нормативни подходи с оглед засилване отчетността на ВСС и индивидуалната отговорност на неговите членове	19
6.1. Относно отчетността	19
6.1.1 Годишният доклад за дейността на ВСС да се обсъжда на заседание на Пленума с възможност за въпроси от страна на съдиите, прокурорите и следователите както и да се изпраща на съдилищата и прокуратурите за бележки.....	20
6.2. Отчетността на индивидуално ниво за всеки член на съвета. Меки мерки:.....	20
6.2.1. Членовете на ВСС да представят индивидуални месечни и/или годишни отчети за работата си,.....	20
6.2.2. Приемни дни и задължение за публично годишно изслушване с възможност за задаване на въпроси от страна на юридическата общност	21
6.2.3 Задаване на конкретни параметри за изготвянето на оценка при приключване на мандата на членовете на ВСС по реда на чл. 28, ал. от ЗСВ.....	22

6.3. Допълване на дисциплинарните нарушения и наказания	22
6.3.1. Санкция за неоправдано пропускане на заседание на пленума, колегията и комисия	22
6.3.2. Възможно подобряване на механизма за предсрочно освобождаване на изборните членове на ВСС	24
6.3.2.1. Конкретни предложения за подобряване на механизма за предсрочно прекратяване мандата на изборни членове на ВСС при действащия конституционен модел	25
6.3.2.1.1. Първа стъпка: Развитие на уредбата относно това една пета от съдиите, прокурорите и следователите да инициират предсрочно освобождаване.....	26
6.3.2.1.2. Втора стъпка: Развитие на уредбата относно това една пета от народните представители да инициират предсрочно освобождаване – чл. 27, ал. 5 и ал. 6 от ЗСВ.....	27
6.3.2.1.3. Трета стъпка: Разширяване възможността за избор на дисциплинарен състав, който да разследва и установява нарушенията на членовете на съвета..	27
6.3.2.1.4. Четвърта стъпка – конституиране на дисциплинарния състав	29
6.3.2.1.5. Пета стъпка: Последници при обжалване на решението	30
7. В заключение	30

1. Въведение

В дневния ред на българското общество вече повече от две десетилетия намират място познатите теми за проблемите на съда и прокуратурата и отговорния за тяхното администриране Висш съдебен съвет. Многократни са и опитите за намиране на нормативни решения. Те обаче са съпроводени не толкова с невъзможност, колкото с липса на желание у голяма част от политическите кръгове да извършат належащите промени. Макар в Закона за съдебната власт (а не в Конституцията?) да е записано, че Висшият съдебен съвет е отговорен да отстоява независимостта на съдебната власт (чл. 16, ал. 1), тоест да е средство за разрешаването на текущите проблеми, неговите членове, в голямото си множество, на практика действат във вреда на правосъдието или отказват да изпълняват законовите си задължения. По тази причина нека обърнем внимание на някои нормативни дефицити и потенциални разрешения, ненамерили все още отражение в законопроект, а само място в правния и в политическия дебат. Сред несъвършенствата на уредбата у нас се открояват липсата на яснота при какви обективни предпоставки и при каква процедура членовете на съдебния съвет следва да понесат отговорност, включително чрез възможност за предсрочно прекратяване на мандата им посредством реализирането на наказателна или дисциплинарна отговорност /авторът не е привърженик на своеволните прекратявания на мандати по целесъобразност/.

На първо място, липсва ясна законова процедура за предсрочното освобождаване на членовете на съдебния съвет, излъчени както от Народното събрание, така и от професионалните среди на съдиите, прокурорите и следователите. Това е поправим недостатък, с който заявите се за реформатори в областта на правосъдието политически сили следва да се захванат. Именно такова усилие може да реши част от проблемите с този и всеки следващ състав на съвета. А в конкретния случай – и да предвиди законосъобразен и легитимен способ за търсене на отговорност на членовете и на този осми състав на ВСС. Припомням - настоящият осми състав на ВСС отказа да упражни на практика процедура за предсрочно прекратяване на мандата на главния прокурор, приемайки я за недопустима, действие, намерило публично неодобрение и оспоримо от юридическа страна. Към настоящия момент и Конституционният съд, чрез задължително тълкуване¹, постанови, че разпоредбата на чл.130в от Конституцията включва и възможността министърът на правосъдието да прави предложения до Висшия съдебен съвет за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията.

2. Отчетността, разбирана и като отговорност

Публичното и прозрачно администриране на съдебната власт е важен елемент от функционирането на държавата. То стои като естествено задължение предвид

¹ Виж КД 17/2021 г. по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България.

предоставената възможност съдебната власт да се самоуправлява посредством административния си орган в лицето на съдебния съвет. Публичността и прозрачността гарантират възможността гражданите системно да следят за законосъобразното и добро упражняване на властта. А когато става въпрос за съдебната власт към публичността и прозрачността следва да добавим и отчетността, тъй като обществото не определя чрез пряк избор хората, които правораздават (съдиите), и хората, които изпълняват функция по разследване и обвинение (следователите и прокурорите). Умишлено не използвам превратно употребяваното понятие „магистрати“², защото е крайно време да се сложи ясно разграничение между статуса на съдиите от една страна и прокурорите и следователите, от друга. От това приравняване произтичат редица съдоустройствени проблеми като нелепият опит да бъдат наложени еднакви процедури за отстраняване на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор³. Следователно, гражданите не са в състояние да потърсят отговорност чрез пряк избор в рамките на обозрим мандат. Така, единствено по пътя на отчетността гражданите са способни да следят процесите, които протичат в съда и прокуратурата, както и взаимодействието между органите, натоварени със специфични функции. **Практическото измерение на тези инак придобили популярност абстракции се свежда до това при ясни критерии на материалния закон и при последователна и непротиворечива процедура да бъде упражнена отговорност по време на мандата на членовете на съдебния съвет.** Тази отговорност може да бъде реализирана по две направления:

- **Посредством задълженията на ВСС да отчита дейността си пред обществото.** Тук се включват – представянето на годишния доклад пред НС, пряко излъчване на заседанията на ВСС в интернет, публикуването на протоколи от заседания др. Това обаче е възможност да се разбере как функционира органът и как всеки отделен член на съвета изпълнява правомощията си, но не е задоволително средство, което да предотврати превратно и в нарушение на правилата поведение.
- **Посредством възможността за предсрочно прекратяване на мандата на основанията, предвидени в Конституцията и ЗСВ и проблемни за прилагане към настоящия момент.** Макар и да съществува законоустановеност на дисциплинарното наказание по реда на чл. 130, ал. 8 от КРБ, то процедурата по прилагането му е твърде неясна. Към настоящия момент поради тази неяснота действащите разпоредби в ЗСВ влекат неопределеност за това как да бъдат приложени, а оттам и поставят под условие правната сигурност както при провинение на член на съдебния съвет, така и при целенасочена атака срещу него

² Считаю, че понятието магистрати е погрешно е употребявано, тъй като то слага знак за равенство между действащите съдии, прокурори и следователи, съдебните инспектори от състава на ИВСС и членовете на ВСС, виж „Пояснения“ в Кодекса за етично поведение на българските магистрати.

³ Виж изследване на ИПИ по темата тук: https://ime.bg/var/images/4_2019_ECHR_IME.pdf

без възможност да потърси гарантирана защита. Законът е лаконичен в чл. 27, ал. 4 и ал. 5 от ЗСВ, че процедура за освобождаване на основанията:

- влязъл в сила съдебен акт за извършено престъпление;
- трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година;
- дисциплинарно освобождаване от длъжност или лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност

може да започне както по искане на петима членове на самия съвет или трима от някоя от колегиите; по искане на една пета от народните представители или на една пета от съдиите, съответно прокурорите и следователите.

При самоизолиран и безотчетен съдебен съвет това, че някои от членовете му разполагат с правомощието да поискат освобождаване на свой колега не е гаранция, че на практика ще бъде приложено, този осми състав само потвърждава това. Лаконичността, с която се отбелязва, че Народното събрание, съдиите и прокурорите са овластени да започнат процедурата също обаче не обезпечава решаването на обективни проблеми, с каквито обществото се сблъсква в лицето на редица състави ВСС – избор на компрометирани лица по върховете на съдебната власт, некомпетентно прилагане на ЗСВ, което води до кадрови дефицит в системата предвид най-същественото правомощие на съвета – да отговаря за кариерните въпроси на съдиите, прокурорите и следователите, неефективно управление на непрекъснато нарастващия бюджет на съдебната власт.

Пътят на развитие на нормативната уредба е в две посоки – първо чрез въвеждане на съдържателен елемент при какви условия НС може да изслушва членовете на съдебния съвет за текущата им дейност. Вторият обаче, на който ще обърнем внимание е по-същественият – какви са дефицитите на настоящото производство и какви възможности следва да бъдат предвидени, за да бъде законосъобразно и с достатъчно гаранции проведено едно производство за предсрочно освобождаване на член на ВСС.

3. Пред кого се отчита българският ВСС и това достатъчна гаранция ли е за реализиране на отговорност на отделни негови членове

Замисълът за съществуването на ясни правила, по които безпрепятствено да се проследява как функционира ВСС е в постигането на две важни правни цели. Първо – да осветлява процесите за това как редовите членове на съвета осъществяват правомощията си и второ – да създаде предпоставки за установяване на потенциални правонарушения. Именно при възможността за проверка и установяване на тези нарушения Народното събрание и съсловните общности на съдиите, прокурорите и следователите биха имали основания да

осъществяват правото си да искат предсрочно преустановяване на мандата на член на съдебния съвет.

Съгласно чл. 30, ал. 2 т. 11 от ЗСВ съдебният съвет има задължение да представя годишния доклад за дейността си пред Народното събрание. Но дали това е форма на отчет, която да вменява правни задължения и при неизпълнението им реално да произтичат правни последици?

По реда на ЗСВ липсва предписание какво да съдържа докладът на съдебния съвет. Няколко са разпоредбите, които правят неуспешен опит да доразвият предписанието на ЗСВ:

- За да е ясно как функционира съдебният съвет и за да успява да реализира цели, отвъд оперативното администриране на съдебната власт, навлизайки в решаването на стратегическите проблеми, с които се сблъсква редовият съдия и прокурор, а и българските граждани, следва да има установени задачи. За да отчита каквото и да било един орган, той трябва преди това да си постави обозрими цели за изпълнение. Съгласно чл. 7, т. 26 от Правилника за организация на дейността на Висшия съдебен съвет и на неговата администрация (ПОДВССНА) съветът изработва и публикува годишна програма за дейността си. Последната налична такава е от 2014 г.⁴ Видно, този текст не води до практическо изпълнение, не води и до отговорност за членовете на съвета;
- Отново по реда на ПОДВССНА, чл. 19, т. 5 и т. 10, задължение на Комисията по правни въпроси на ВСС е да изготвя проект на доклад за дейността на Висшия съдебен съвет, както и становища по внесените от Върховния касационен съд, от Върховния административен съд и от главния прокурор доклади. Но и тук пожелателно и без конкретика се вменява задължение, чието изпълнение е непроследимо съобразно измерими показатели. Това пречатства отправянето на въпроси по същество, обсъждане върху конкретни теми, а оттам и възможност за идентифициране работата на кои точно комисии в съвета не спомага за разрешаването на съществени за съдиите и прокурорите проблеми при работата им. Единствено предмет на допълнително уреждане е анализът на факторите, водещи до зависимост на съдебната власт. За целта е приета от Пленума нарочна методика⁵.

Липсата на ясен предмет и съдържание на начините за реализиране на отчетност на ВСС е дефицит с най-малко две видими последици:

Първо, без правила на взаимна проверка не може да се създаде яснота в отношенията между ВСС и останалите власти. Така например по никакъв начин не може да се пристъпи към програмно бюджетиране в съдебната власт, а това предвещава наложилата се вече

4 Виж тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/3/programa-vss-2014.pdf>

5 Виж тук: <http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/26/r-17-1.pdf>

тенденция за исторически нарастващ бюджет на съдебната власт. При всеки опит за промяна на това се представят витиевати аргументи за това как съдебната власт има право на самостоятелен бюджет, сведено до неясно и разхитително нарастване на разходите за обществото без възможност то да възрази срещу това чрез министъра на правосъдието или министъра на финансите. На втори план, народните представители се лишават от възможността при обсъждане годишния доклад на ВСС да водят диалог с представителите на съвета по конкретни проблеми на обществото ни, зависещи от компетентността на ВСС, тъй като това дава основания за твърдения за посегателство над независимостта на съдебната власт. В цялост, като краен резултат се създава рамка на абсолютна необвързаност на съдебната власт, без възможност за контрол и при номинално задължение на обществото да покрива изискванията ѝ без това да води до качествена промяна както за самите граждани, така и за работещите в системата съдии, прокурори и следователи.

Втора съществена последица е невъзможността за предсрочно прекратяване на мандата на член на ВСС поради невъзможност за установяване на едно от предвидените основания по чл. 130, ал. 8, т. 4 от КРБ, а именно дисциплинарното освобождаване от длъжност. В допълнение към това, няма приложим режим, по който да бъде извършена и оценка за работата на член на съвета при приключване на мандата му в изпълнение на чл. 28, ал. 2 от ЗСВ. Изработената методика⁶ за такава оценка би следвало да отчита участието на члена на ВСС в изпълнение на компетентностите, възложени на ВСС по силата на КРБ и ЗСВ, както и за постигане на целите и задачите, поставени пред ВСС в други актове и документи със стратегическо и оперативен характер. Как обаче да бъде изпълнено това, след като нито целите, нито отчетът за дейността на колективния орган стъпват на идентифицируеми показатели? Следователно - няма как да се установи изпълнение от едно лице на нещо неизмеримо.

По този начин, въпреки наличието на подзаконова рамка за организацията на работата на съвета и въпреки многочислената администрация не става ясно какво точно върши през мандата си член на съдебния съвет.

Дори потенциално изслушване на представляващия ВСС относно годишния доклад за дейността на съвета в НС трудно може да бъде определено като реална отчетност пред обществото посредством избраните от гражданите народни представители. Пряк ред членовете на ВСС да отговарят чрез публично задаване на въпроси не е предвиден. Представляващият съвет представя нещо като резюме, от което практически не следва нищо. Връзката на конституиращия съдебния съвет орган и членовете е прекъсната. Още по-ощетени от реализиране на отчетност са самите съдии, прокурори и следователи. Съгласно чл. 4 от Правилника на ВСС членовете на съвета са длъжни да си взаимодействат с

6 Налична тук: http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/18/metodika_mvss-12032018.pdf

тях, но не и да се отчитат. Предвиденият Съвет за партньорство⁷ между членовете на съвета и действащите съдии и прокурори не въвежда отчетност, а отново някакъв вид абстрактно взаимодействие.

Действително отчетността на ВСС като колективен орган е по-скоро някакъв вид произволно и избирателно периодично информиране на обществото по почина на членовете на самия съвет. Това не влече след себе си реално сработване на механизъм „власт властта да възпира“ – например, при бюджетни разхищения няма как изпълнителната и законодателната власт да се намесят. Самите съдии и прокурори също са с вързани ръце, както ще се убедим, разглеждайки процедурата за предсрочно освобождаване на член на ВСС.

Потенциална възможност при една предстояща ревизия на ЗСВ би било отговорността на членовете на ВСС да бъде доразвита до приложими на практика задължения, разбира се при запазване на необходимия баланс за независимостта на съдебната власт.

4. Съществуват ли конкретни стандарти за отчетност и освобождаване на членовете на съдебните съвети?

Както вече изяснихме – смисълът от това съдебният съвет да отчита работата си пред обществото е това да води до реална възможност за понасяне на отговорност от членовете му, включително и чрез възможност за предсрочно прекратяване на мандата им.

Като цяло не съществуват изведени на ниво Европейски съюз валидни общоприложими стандарти. Практиката на правоприлагащите институции е да си служат с общите принципи в договорите на съюза, но единен наръчник или нещо подобно липсва. Практиката е показала, че при отделните казуси винаги се прибегва до познатите на българската правна среда международни обвързващи стандарти на Консултативния съвет на европейските съдии на Съвета на Европа (КЕС), Венецианската комисия към Съвета на Европа (ВК) и Европейската мрежа на съдебните съвети (ЕМСС), на която и българският ВСС е член.

Няма да се спирам подробно на становищата на трите организации, тъй като в специално посветени за целта изследвания на ИПИ е обърнато необходимото внимание. Ще припомня само някои от тях:

- [Становище № 10](#) (2007) на Консултативния съвет на европейските съдии

В становището няма конкретика относно процедурите за освобождаване на членове на съдебните съвети като форма на понасяне на отговорност.

⁷ Виж правилата за функционирането му тук:

http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/24/NAREDBA_8_ot_8112018_g_za_organizacijta_i_dejnostta_na_Syveta_za_partnyorstvo_kym_Vissiq_sydeben_syv.pdf

- [Становище № 24](#) (2021) на Консултативния съвет на европейските съдии

И тук не се стига до препоръчителни конкретни мерки, но се подчертава, че в случай на конфликтни точки съдебните съвети могат да разчитат на подкрепа от обществото при условие, че се ползват с обществено доверие. А доверието, от своя страна, се гради на отчетната работа на ВСС. В становището е въведено разграничение между видовете отговорност, която да понесат членовете на съветите както и необходимата защита при процедура за предсрочно прекратяване на мандата. В това отношение цитираното становище допълва предишното № 10/2007 г.

- [Становище №403/2006](#), CDL-AD(2007)028 „Съдебни назначения“ на Венецианската комисия

В становището няма конкретика за нарочни процедури за освобождаване на членове на съвета, но чрез тълкуване могат да бъдат изведени стандарти за отчетност. За всяка отделна страна ВК е представила нарочни становища, от които също може да се направи заключение, че освобождаването на членовете на съвета е крайна, но допустима мярка, когато има данни за незадоволителна работа на отделни негови членове и това се подчинява на дисциплинарна и наказателна отговорност.

Към законоустановеност на нарушението и обективни правила за реализиране на отговорност се придържа и ЕМСС в своите [обобщени насоки](#) от 29 октомври 2021 г. Конкретни стандарти обаче не са приети от мрежата.

Както виждаме, в този случай не можем да се уповаваме на готови решения по общ европейски стандарт. Все пак, преди да разгледаме действащите възможности по българското законодателство е добре да открием следното – всяко едно производство следва да почива на възможността проверяваното лице да може качествено да обезпечи защитата си и самата процедура да не води до лесна политическа уязвимост на членовете на съвета.

Формите на периодична отчетност на работата на ВСС и следващата от това реализация на отговорност за отделни негови членове остава силно абстрактна – тя не е в състояние да преустанови вредни действия в разрез със закона. Тя е по-скоро избирателно приложима рамка за информиране, която капсулира членовете на съвета от излъчилите ги професионални среди и НС. Това поставя в невъзможност за изпълнение на предсрочно прекратяване на мандата на съдебния съвет, освен при подаване на оставка; влязъл в сила съдебен акт за извършено престъпление; трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година.

5. Правен режим на освобождаването и отзоваването на членовете на ВСС

Според чл. 130, ал. 8 от Конституцията мандатът на избран член на Висшия съдебен съвет се прекратява при:

1. подаване на оставка;
2. влязъл в сила съдебен акт за извършено престъпление;
3. трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година;
4. дисциплинарно освобождаване от длъжност
5. лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност.

Както и при условията на

6. установяване на несъвместимост с длъжностите или дейностите по чл. 18, ал. 1 от ЗСВ

В рамките на последния осми състав на ВСС съществуваха множество случаи за лошо разпореждане с властови компетенции, превратно упражняване правомощията на съвета в разрез със закона и злоупотреба с обществен финансов ресурс, при които българското общество бе безсилно да потърси отговорност на членовете на съдебния съвет, включително и чрез предсрочно прекратяване мандата на отделни негови членове. Трябва да се отбележи отново, че разрешения включващи например предсрочно прекратяване мандата на целия орган са несправедливи спрямо добросъвестно изпълнявалите задълженията си членове и дават повод да бъдат третирани като злоупотреба с власт⁸. Пътят на такива действия преминава през реализирането на **дисциплинарната или наказателна отговорност** спрямо въпросните членове на съвета. Поради това следва да бъде предложен правен механизъм от материални и процесуални норми, който да доразвие до практическа изпълнимост основанията, заложи в чл. 130, ал. 8 от КРБ и чл. 27, ал. 1 от ЗСВ. Именно един такъв изпълним правен способ би бил гаранция за това да не се стигне до поставяне в зависимост на ВСС от политическо влияние или състояние на зависимост от съсловни мнозинства, различни от легитимните такива. Доразвиването на правилата е повече от необходимо, за да съответства правното положение на действителното такова. Този механизъм за защита от незаконосъобразни действия от членовете на съдебния съвет би трансформирал прогласената независимост на съдебната власт от абстрактно понятие в реално обезпечена гаранция срещу посегателства от членовете на самия съдебен съвет. Нетърпимо за правовата държава е състоянието, в което множеството от членовете на ВСС нарушават закона, а оттам и поставят в риск нормалното

8 Виж: Towards a Culture of Accountability of Councils for the Judiciary, Sterk, K., достъпен тук: <https://www.osce.org/odihr/512260>

функциониране на системата от държавни органи в съдебната власт, поради което и правовия ред.

5.1. Освобождаването при условията на чл. 130, ал. 8

Законоустановеността на основанията за освобождаване на членове на ВСС дава възможност при настъпването на посочените в чл. 130, ал. 8 от Основния закон юридически факти да бъде открито нарочно производство, което да приключи с административен акт – решение на ВСС, с което се прекратява правоотношението им с ВСС.

5.1.1. Подаване на оставка – чл. 130, ал. 8, т. 1 от Конституцията

Без да разглеждаме подробно тази възможност сме длъжни да отбележим, че макар тя изцяло да зависи от волята на самото лице, член на съвета, има една важна особеност за упражняването ѝ. Правото да се подаде оставка не може да бъде упражнено и мандатът да се счита прекратен предсрочно, ако срещу лицето е образувано дисциплинарно производство за налагане на наказание дисциплинарно освобождаване от длъжност по чл. 308, ал. 3 от ЗСВ, до приключване на производството. От това следва да изведем две важни заключения относно режима на членовете на съвета:

- на дисциплинарното нарушение е придадена особена важност и неговото разглеждане е предпочетено от закона пред това лицето да бъде освободено от функциите си по своя воля (чл. 27, ал. 3 от ЗСВ);
- Законът за съдебната власт приравнява членовете на ВСС наравно с действащите съдии, прокурори и следователи **изключително и само по отношение на реализирането на дисциплинарната отговорност** и от това следва, че спрямо тях са приложими разпоредбите на гл. 16 от ЗСВ⁹.

ВСС е длъжен да разгледа изявлението за подаване на оставка, но прекратяването на правоотношението настъпва едва след като ВСС провери има или не дисциплинарно производство срещу лицето.

Важно е да се отбележи, че приложението на глава шестнадесета от ЗСВ - производството по налагане на дисциплинарно наказание, е разширено като обхват през 2009 г. с изменение на чл. 307 от ЗСВ и допълването му с нова ал. 5 (ДВ, бр. 103 от 2009 г.). Така неговата приложимост простира и върху членовете на ВСС. Повод за това дава

⁹ За статуса на членовете на ВСС виж подробно Калпакчиев, К., Наръчник за управление на съдилищата, издание на Съюза на съдиите в България, София, 2017, стр. 129-130.

първоначалният отказ и последващо подаване на оставка от страна на действащите членове на съвета Иван Димов и Стойко Стоев¹⁰.

5.1.2. Влязъл в сила съдебен акт за извършено престъпление – чл. 130, ал. 8, т. 2 от Конституцията

В главата VI Съдебна власт на Основния закон са установени два различни режима. Първият е спрямо действащите съдии, прокурори и следовател. Съответно вторият, по-тежък, е за членовете на ВСС, главния инспектор и инспекторите при Инспектората към ВСС. Членовете на ВСС и на ИВСС са третираны по-строго като за тях е установено да бъдат освободени при влязъл в сила акт за извършено престъпление, с който са осъдени не само за умишлено престъпление, но и за такова, извършено по непредпазливост. Както е известно, съгласно чл. 129, ал. 3, т. 3 от КРБ съдиите, прокурорите и следователите се освобождават при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление.

5.1.3. Трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година – чл. 130, ал. 8, т. 3 от Конституцията

Това основание изисква членовете на съвета да констатират настъпилото обстоятелство. Посоченото основание само по себе си не е средство за защита от неправомерни действия на член на съдебния съвет и поради това също няма да бъде разгледано в детайли тук.

5.1.4. Дисциплинарно освобождаване от длъжност – чл. 130, ал. 8, т. 4 от Конституцията

За да бъде доказано дисциплинарното нарушение и ангажирана дисциплинарната отговорност на едно лице е необходимо да се установи от фактическа страна деянието – действие или бездействие, от обективна страна да се докаже противоправността на това деяние, т.е. да е налице обективно несъответствие между правно дължимото и фактически осъщественото поведение. От субективна страна възниква необходимост да е налице вина на дееца – умисъл или небрежност. Също така, в някои случаи следва да е налице установен правнорелевантен резултат – вреда, както и причинна връзка между деянието и резултата.

За да се пристъпи към налагането на наказанието дисциплинарно освобождаване от длъжност се изисква да бъде взето под внимание, че съгласно чл. 307, ал. 2 от ЗСВ дисциплинарното нарушение е поведение, което обхваща две хипотези:

- виновно неизпълнение на служебните задължения;
- накърняване на престижа на съдебната власт.

¹⁰ Подробности виж тук: <https://www.mediapool.bg/vss-uvolni-distiplinarno-svoya-bivsh-chlen-i-voenen-sadiya-stoiko-stoev-news167577.html>

Специално дисциплинарното наказание дисциплинарно освобождаване от длъжност се налага за изрично посочените в чл. 308, ал. 3 от ЗСВ **три нарушения, действия или бездействия**:

- системно неизпълнение на служебните задължения;
- друго тежко нарушение на служебните задължения;
- действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

Безспорно е, че нито Конституцията, нито ЗСВ дават определение на понятието "тежко нарушение". Следователно преценката за тежестта на нарушението е на самия ВСС. На практика това означава, че ВСС трябва да обоснове тази своя преценка, тъй като това е въпрос за законосъобразността на постановения от него административен акт като тежестта се преценява за всеки отделен случай. Но безспорно е също така, че изискванията към членове на съдебния съвет следва да бъдат още по-високи отколкото към редовите длъжности в съдебната власт.

При анализ на видовете законоустановени нарушения в действащия ЗСВ, можем да стигнем до заключение, че основанието по чл. 130, ал. 8 т. 4, предложение първо от КРБ (дисциплинарно освобождаване от длъжност) включва в себе си и основанието по чл. 129, ал. 3, т. 5 от КРБ (тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт) именно по силата на възпроизвеждането на втората разпоредба в съдоустройствения закон. За да бъде избегната потенциална грешка, можем да уточним следното: основанията за освобождаване на членовете на ВСС съгласно чл. 130, ал. 8, т. 4 от КРБ не препращат изрично към основанията за освобождаване на съдии, прокурори и следователи. Действащият текст на чл. 308, ал. 3 от ЗСВ съдържателно повтаря чл. 129, ал. 3 т. 5 от КРБ като предвижда дисциплинарно освобождаване от длъжност именно на основанията, заложили в чл. 129, ал.3, т. 5 от КРБ, праповтаряйки ги в законовия текст. Поради това в изследване на съдебната практика по въпроса следва да се включи практиката и по двете разпоредби. Това уточнение е важно и по причина на своето практическо измерение – чл. 130, ал. 8, т. 4 от КРБ е норма, която не може да бъде приложена пряко и да доведе до освобождаване, а конституционният текст налага образуването на дисциплинарно производство по реда на ЗСВ тъй като за членовете на ВСС е приложимо дисциплинарното производство. Именно в това производство следва да се провери и констатира наличието на противоправното поведение на лицето и настъпилите от това противоправни последици. В случая разликата се състои в това, че за съдиите, прокурорите и следователите, както и за членовете на ВСС се изисква дисциплинарно производство, а за председателите на върховните съдилища и главния прокурор – производството е за предсрочно прекратяване на мандата, което е квазидисциплинарно или *suī generis* предвид изключително високите изисквания към лицата, заемащи тези длъжности.

Специално българската юриспруденция по въпроса за освобождаване на действащ член на ВСС се свежда до единствен казус – този на Камен Ситнилски като общо се изразява в 3 съдебни решения, две от които следва да бъдат изключително критично разглеждани.

Някои терминологични уточнения

Съдебната практика възприема, че не съществува разлика в съдържанието на понятието **прекратяване на мандат на избран член**, използвано в чл. 130, ал. 8 от Конституцията, и понятията **освобождаване преди изтичане на мандата**, използвано в чл. 27, ал. 1 ЗСВ, и **предсрочно освобождаване**, използвано в чл. 27, ал. 5, 6 и 7 ЗСВ. Предсрочното прекратяване на мандата и освобождаването от длъжност преди изтичане на мандата на избран член на ВСС имат еднаква правна същност и последици, което недвусмислено се потвърждава от използването им като синоними в посочените нормативни разпоредби, както и от смисловото съдържание на използваните глаголи (виж Реш. № 7346 от 30.05.2014 г. по адм. д. № 4192/2014 г., VI отд. на ВАС). В цитираните решения се прави и терминологичното изясняване, което поставя знак на равенство между **дисциплинарно освобождаване от длъжност** (израз, използван в чл. 130, ал. 8, т. 8 от Конституцията) и налагане на **дисциплинарно наказание освобождаване от длъжност** (използван в чл. 308, ал. 3 ЗСВ), тъй като и двете понятия означават дисциплинарно уволнение. В посочените вече решения на ВАС всяко от основанията е годно да доведе до прекратяване на правоотношението на член на ВСС, с което и той да се счита освободен.

Обратно на дотук изложеното е приел петчленен състав на ВАС с Реш. № 14841 от 10.12.2014 г. по адм. д. № 8975/2014 г., с което отменя Реш. № 7346 от 30.05.2014 г. по адм. д. № 4192/2014 г., VI отд. на ВАС. В това второ, спорно решение, **предсрочното прекратяване на мандата** на избрания член на ВСС е разгледано като финален етап, в който преди това ВСС е наложил наказание **дисциплинарно освобождаване от длъжност**. Разглеждайки именно това второ решение, № 14841 от 10.12.2014 г., не бихме могли да се съгласим с аргументацията в акта, тъй като там погрешно и обслужващо конкретен конюнктурен интерес¹¹ ВАС е възприел, че за да настъпи освобождаването от длъжност следва да има първоначално наложено дисциплинарно наказание от страна на ВСС. Неправилно съдът възприема това производство като състоящо се от два свързани етапа на едно производство като при всяко от гласуванията ВСС гласува с различни мнозинства – с обикновено при

¹¹

Подробности

виж

тук:

https://www.capital.bg/blogove/pravo/2017/11/12/3075837_kazusut_sitnilski_prikljuchva_taka_kakt_o_i_zapochna_-/ Отвѣд коментара в цитираната статия, цялото дисциплинарно производство, предмет на трите цитирани решения на ВАС, почива на СРС, които могат да се ползват изключително и само за нуждите на наказателното преследване, но не и като годно доказателствено средство в едно дисциплинарно производство, виж особеното мнение в Реш. № 7792 от 26.06.2015 г. по адм. д. № 15461/2014, VI отд. на ВАС.

дисциплинарното наказание и с особено, изискващо 17 гласа, при волеизявлението за предсрочно прекратяване на мандата.

За важността на дисциплинарното наказание

Безспорно е същественото значение, което се отдава на това най-строго от основанията за предсрочно освобождаване на избран член на ВСС. Казаното се потвърждава и от три разпоредби на ЗСВ относно статута на самите членове на съвета и на статута на съдиите, прокурорите и следователите. **Първата**, както вече отбелязахме, е започналото дисциплинарно производство срещу член на ВСС, което е пречка за едностранно упражняване на право от негова страна за освобождаване от длъжност (чл. 27, ал. 3 от ЗСВ), ако производството не е завършило. **Втората** е по отношение на възможността за назначаване на длъжност съдия, прокурор и следовател, където реализирането на дисциплинарана отговорност е абсолютна предпоставка за отказ от назначение съгласно чл. 162, ал. 5 от ЗСВ, когато лицето е било дисциплинарно освободено от длъжност избран член на Висшия съдебен съвет за накърняване престижа на съдебната власт¹².

Останалите юридически професии не третират толкова строго налагането на наказание в качеството на член на ВСС като в Закона за адокатурата, чл. 5, ал. 2, т.4, пречка за вписване за период от 2 г. е само дисциплинарното наказание по реда на чл. 129, ал. 3, т. 5 от КРБ (тежко нарушение, системно неизпълнение или уронване престижа на съдебната власт). Това е подкрепено и от проследената практика, например Реш. № 514 от 22.03.2010 г. по г.д. № 730/2008 г., Г. К., III Г. О. на ВКС. **Третата** разпоредба е на чл. 307, ал. 4 от ЗСВ която урежда задължителното протичане на дисциплинарно производство за накърняване на престижа на съдебната власт от избран член на Висшия съдебен съвет, чийто мандат е предсрочно прекратен поради подаване на оставка в хипотезата на [чл. 130, ал. 8, т. 1 от Конституцията](#), ако е възстановен на длъжност съдия, прокурор или следовател. Именно при тези обстоятелства се уважава подаването на оставка като неотменимо право, но подаването на оставка не е пречка за продължаване на вече образуваното дисциплинарно производство. Така подадената оставка не произвежда действие, с което лицето да е в състояние да се освободи от дисциплинарна отговорност.

Важността за реализиране на дисциплинарната отговорност се потвърждава и от изричното наложено и съчетаване с останалите видове отговорност – независимо от гражданската, административнонаказателната и наказателната отговорност, ако такава отговорност се предвижда съобразно чл. 307, ал. 6 от ЗСВ. Затова именно тази възможност следва да бъде развивана като процедура спрямо членовете на ВСС вместо екзотични

¹² Тук отново се налага да поясня, че до изм. на чл. 307 и приемането на ал. 5 на ЗСВ през 2009 г. такава възможност е съществувала като предсрочно освободеният член на ВСС Иван Димов е възстановен на длъжността съдия след това е освободен дисциплинарно тъй като към онзи момент не е съществувала нарочна дисциплинарна процедура за реализиране на дисциплинарна отговорност на избраните членове на ВСС в ЗСВ.

противоконституционни действия от рода на предсрочно прекратяване на мандат със законодателни прийоми.

Видовете дисциплинарни наказания

Дисциплинарните наказания за член на Висшия съдебен съвет се свеждат до забележка и дисциплинарно освобождаване от заеманата длъжност (чл. 308, ал. от ЗСВ).

Още тук бих разгледал критично налагането само на двете крайни санкции – най-леката – забележката и най-тежката – дисциплинарното освобождаване от заеманата длъжност. Считам, че неоправдано е изпуснато намаляването на основното трудово възнаграждение (чл. 308, ал.1, т.2). То би могло да бъде коректив за поведението на тези членове на съвета, които неоснователно не участват или не изпълняват част от основните си задължения. Като такива примери могат да бъдат посочени пропускането заседания на пленума, съответната колегия и ресорните комисии в съвета, когато това е неоправдано и забавя важни за дейността на съвета процеси и решения. Когато е застъпен **модел на наказване, който отчита различни проявления в действията** на членовете на съвета, то той следва да бъде доразвит сам по себе си. В следващата подточка от изложението ще разгледам по-подробно този въпрос.

Алтернативно на модела с подвидове дисциплинарни наказания би бил **образец на дисциплинарно наказване, в който съществува само крайната степен** – предсрочно освобождаване именно поради завишените изисквания към членовете на ВСС – нетърпимо е при неизпълнение на задълженията да има междинни наказания – след като някой не изпълнява задълженията си – направо да се пристъпва към уволнение. Видно е обаче, че в настоящия обществен контекст тази крайна мярка е неприложима спрямо членовете на ВСС тъй като преимуществено мнозинство от тях често изпълняват лошо или превратно правомощията си, но е оставено единствено на тях самите да си налагат наказания. На практика това означава да разчитаме малцинството добросъвестни членове на съвета да санкционират недобросъвестното и незаконосъобразно поведение на мнозинството. Поради това можем да възприемем, че **режимът на видове нюансирани дисциплинарни наказания би имал по-голям практически смисъл** в действащия правен ред и български правен контекст.

По-лекото по степен наказание – „**забележката**“ следва да бъде наложено за нарушението „неизпълнение на други служебни задължения“, установено в чл. 307, ал. 3, т. 4 от ЗСВ. Въведените в чл. 307, ал. 3 т. 1, т.2 нарушения (системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони, действие или бездействие, което неоправдано забавя производството) следва да бъдат **неприложими** спрямо членовете на ВСС, тъй като те губят статуса си на действащи съдии, прокурори и следователи. Приложимо следва да бъде и основанието по чл. 307, ал. 3, т. 3 действие или бездействие, включително нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Това нарушение на етичните норми следва да бъде по-леко по вид и степен и извършването му да има за последица

отново налагането на наказание забележка. В настоящото изследване забележката е важна поради възможността за разширяване на отговорността и отчетността на членовете на съвета.

5.1.5. Лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност – чл. 130, ал. 8, т. 4 от Конституцията

Тази разпоредба предполага изследване предишния професионален живот на членовете на ВСС по повод упражняване на юридическата им професия предвид изискването за членове на съвета да бъдат избирани юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж (130, ал. 2 от КРБ). С оглед факта, че в настоящото изследване се занимаваме с търсенето на легитимни способности за предсрочно прекратяване на мандата на членовете на съдебния съвет, това основание заслужава внимание тъй като то има скрит потенциал.

Основанието по чл. 130, ал. 8, т.4 от КРБ, водещо до предсрочно прекратяване мандата на член на ВСС само по себе си според мен е подценявано. То следва да бъде средство, с което, представители на юридическите професии в съдебния съвет, различни от тези на служба в съдебната власт, държат отговорни излъчените представители от професионалното си съсловие.

Налагането на наказанието за лишаване от упражняване на юридическа професия или дейност следва да бъде извършено съобразно отрасловата регулация за регулираните юридически професии на адвокати, нотариуси и частни съдебни изпълнители¹³.

Това наказание преследва особена цел – да бъде отзовано лице, което с професионалните си действия и поведение е злепоставило съответната правна общност и с това е доказало непригодността си да заема поста на член на съдебния съвет. В настоящия български контекст това отраслово наказание е слабо употребявано като средство за защита на самия съдебен съвет от политически и икономически влияния, а в мандата на осмия състав на ВСС съществуват опасения за представител на адвокатурата, който е проводник на определено неправомерно влияние¹⁴ в съдебната власт. Бездействието на останалите професионални общности е породено от слабо проявление на поддържането на високи етични стандарти в общността и саморегулирането до предимно битово-организационни въпроси на тези професии.

Например, чл. 132, т. 10 от Закона за адвокатурата придава особен смисъл на две нарушения – уронване на престижа и достойнството на професията и нарушаване на професионалната

¹³ Виж Закон за адвокатурата, чл. 131 – чл. 146, Закон за нотариусите и нотариалната дейност, чл. 75 – чл. 80 и Закон за частните съдебни изпълнители, чл. 67 – чл. 73.

¹⁴ Подробности виж тук: <https://www.mediapool.bg/chlen-na-vss-ot-kraga-na-geshev-e-zamesen-v-shemata-sas-zlatnite-pasporti-news330689.html>

етика и морала. И двете са годно основание за лишаване от право да се упражнява адвокатска професия за определен срок по реда на чл. 133, ал. 1, т. 4 и т. 5 от ЗА. В такъв случай, ако съсловни организации като Висшия адвокатски съвет или Нотариалната камара имат представител във ВСС, избран от квотата на Народното събрание, то те винаги могат да бъдат професионален коректив за добросъвестното изпълнение на правомощията му. Замисълът на това основание е, ако се установи противоправно поведение за лице в битието му на адвокат или нотариус, то да понесе отговорност и с това да се възпрепятства дейността му като негодно да упражнява функциите на член на ВСС.

6. Възможни нормативни подходи с оглед засилване отчетността на ВСС и индивидуалната отговорност на неговите членове

В тази част на изследването следва да изложим някои бележки и възможни разрешения относно доброто обезпечаване на едно дисциплинарното производство спрямо член на ВСС така че то да доведе до предсрочно прекратяване мандата на член на ВСС.

Длъжни сме да отбележим, че се поражда особена трудност за търсенето на индивидуална отговорност в колективно работещ орган. Поради това имаме задачата да потърсим разрешения с оглед уреждането на по-добра отчетност на съдебния съвет като обективно изпълними задължения, чиято регулярно изпълняемост би осуетила незадоволителната работа на отделни негови членове както и би дала обективни основания, поради които да започне и крайното като реакция дисциплинарно производство.

Преди да стигнем до конкретиката на предложенията ще направим едно уточнение – изложените разрешения следва да бъдат възприети при условие, че ВСС запази статута си от 2007 г. насам на постоянно действащ орган при откъсване на членовете му от останалите им дейности на юристи. Намирам за трудно приложима идеята за непостоянно действащ ВСС. Съображенията за това са много, ще изброим неизчерпателно част от тях:

- При функциониране на съвета в състав Пленум, колегии и постоянни комисии това води до минимум две заседания на седмица или дори три за всеки от членовете. Това би довело до невъзможност да участва в съдебни заседания и да администрира преписки и дела всеки редови съдия, прокурор и следовател, особено ако не е с постоянно местоживеее в София;
- Членовете на съвета биха били допълнителен обект на атака по време на мандата си и поради приложимостта на наказанията за съответната професия, включително и за срочното ѝ и качествено упражняване.

6.1. Относно отчетността

На първо място следва да посочим повишаването на отчетността като колективно усилие, това може да включва:

6.1.1 Годишният доклад за дейността на ВСС да се обсъжда на заседание на Пленума с възможност за въпроси от страна на съдиите, прокурорите и следователите както и да се изпраща на съдилищата и прокуратурите за бележки

По този начин ключови проблеми от оперативната дейност по администриране на съдебната власт и обезпечаването на добра среда за работа на хората от системата и гражданите не биха били подминавани. Такъв пример от 2021 г. бе неуспешният опит за внедряване на Единната информационна система на съдилищата и налагането ѝ едва ли не силово от СК на ВСС. В негативен план може да бъде посочен например опитът за реформа на съдебната карта по Модел 4. И двата примера доведоха до съпротива от страна на съдийската общност и сериозни и неоправдани бюджетни разхищения, за които обаче отговорност не понесоха пряко ангажираните членове на съдебния съвет. Това са силни основания съдебният съвет да пристъпва към внасянето на годишния доклад за дейността на ВСС в НС едва след отразяването на отправените бележки и препоръки. Признаването на тези дефицити в официален документ на Съвета би било повод да се проведе вътрешно разследване къде се коренят причините за тези колективни неуспехи в изпълнение на компетенциите на ВСС.

Необходим нормативен подход:

- На законово ниво чрез изменение и допълнение на ЗСВ, в чл. 30 се създава нова ал. 7 със следния текст:

„Общественото обсъждане на годишния доклад за дейността на Висшия съдебен съвет както и на доклада за независимостта и прозрачността на съдебната власт се извършва на заседание на пленума, провеждано чрез видеоконференция, която позволява задаването на въпроси от страна на съдиите, прокурорите и следователите.“

- На подзаконово ниво чрез изменение и допълнение на чл. 6 от на Правилника на ВСС.

6.2. Отчетността на индивидуално ниво за всеки член на съвета. Меки мерки:

6.2.1. Членовете на ВСС да представят индивидуални месечни и/или годишни отчети за работата си,

при което тези отчети да са обвързани с концепциите на членовете на съвета, представяни по реда на чл. 19а, ал. 1 от ЗСВ в процедурата за избор. При сега действащият режим концепциите на кандидатите за ВСС, включително и за кандидатите за административни ръководители са един несъстоятелен документ, който освен условие за участие в процедурата, не поражда никакви правни последици за реализиране на отговорност. След провеждането на избори няма ефективен способ, по който да бъде проследено изпълнението им - нито по време на мандата, нито в края му при извършване на оценката

за дейността по чл. 28, ал. 2 от ЗСВ¹⁵. Обосноваването на изпълнението или неизпълнението на целите от концепцията им може да бъде чрез посочване на протоколи от заседанията и включване на темите в годишната програма на Съвета.

Необходим нормативен подход:

- Изменение на ЗСВ, обвързване на оценката за дейността като член на съдебния съвет с представянето на индивидуални отчети, включително и въвеждане на изричен законов текст:

В чл. 29 се създава нова ал. 6 със следния текст:

„Изборните членове на Висшия съдебен съвет са длъжни да публикуват индивидуален отчет за работата си за всеки месец. Съдържанието и формата на отчета се уреждат с правилника, приет по реда на чл. 30, ал. 2, т. 15.“

Именно един такъв текст налага и допълнение на основните правомощия на ВСС в чл. 30, ал. 2, т. 19 от ЗСВ със следното съдържание:

„създава и поддържа електронен публичен регистър с отчетите за дейността на своите изборни членове, включително и за пропуснатите заседания и наложени наказания по реда на чл. 29.“

- Изменение на Правилника на ВСС, което да регулира периодичността и начина на представяне на отчетите.

6.2.2. Приемни дни и задължение за публично годишно изслушване с възможност за задаване на въпроси от страна на юридическата общност

Това следва да бъде организирано по начин, който е достъпен както за редовите съдии, прокурори и следователи, така и за представителите на останалите юридически професии тъй като те и клиентите им търпят неблагоприятни последици от лошата организация в системата.

Необходим нормативен подход:

- Изменение на Правилника на ВСС, което да уреди периодичността и начина на провеждане на срещите, включително и чрез задължителни срещи по окръжни и апелативни райони.

¹⁵ Единствен по рода си положителен пример за текуща и периодична отчетност за дейността си като член на ВСС досега е представял Калин Калпакчиев, избран от съдиите съдия от седмия състав на ВСС, 2012-2017 г. Това бе извършвано чрез поддържането на онлайн блог, достъпен тук: <https://kalinkalpakchiev.wordpress.com/>

6.2.3 Задаване на конкретни параметри за изготвянето на оценка при приключване на мандата на членовете на ВСС по реда на чл. 28, ал. от ЗСВ

Към настоящия момент изготвянето на оценка по методиката на ВСС¹⁶ е действие без обозрим резултат. Заложените в методиката критерии или не се спазват, или не се изпълняват без това да води до санкционни последици при приключване на мандата за членовете на ВСС. Ето защо е необходимо при изготвяне на комплексната оценка да се даде възможност на редовите съдии, прокурори и следователи да предоставят становища за работата на всеки отделен член. Така би могло да се проследи дали са изпълнени обективните критерии по чл. 2, чл. 3 и чл. 4 от методиката.

Необходим нормативен подход:

- промяна на Методиката за оценка дейността на членовете на Висшия съдебен съвет, на главния инспектор и на инспекторите в Инспектората към висшия съдебен съвет чрез въвеждане на допълнителни критерии за индивидуална оценка и предоставяне на становища след отчитането на които да се извършва комплексна оценка.

Длъжни сме да отбележим, че изготвянето на тази оценка не бива да води до остракиране на членовете на ВСС, тъй като в настоящия български контекст малцинство от членовете с дейността си извършват действия по добросъвестно изпълнение на компетенциите си, а често пъти мнозинството в съвета е под зависимости и влияния и е способно да се саморазправи с представители на малцинството. Въвличането на правната професионална общност е гаранция както за по-добро оценяване, така и защита срещу саморазправа с неудобните членове.

6.3. Допълване на дисциплинарните нарушения и наказания

За да бъде процедурно издържано едно такова начинание като дисциплинарното освобождаване на член на ВСС се изисква създаването на материалноправни гаранции за реализирането му. Една от възможностите е именно чрез разширяване приложното поле на съществуващите в чл. 307, ал. 3 от ЗСВ нарушения и в чл. 308, ал. 1 от ЗСВ наказания. Преосмислянето и развитието на статуса на членовете на ВСС би наложил потенциално допълване на Глава втора, Раздел първи от ЗСВ.

6.3.1. Санкция за неоправдано пропускане на заседание на пленума, колегията и комисия

През времетраенето на осмия състав на ВСС се констатираха редица случаи, при които член на Съвета отсъства от заседание на пленума, когато се решават първостепенни по важност въпроси като избора на главен прокурор и разглеждане на сигнала за освобождаването му на основание чл. 129, ал. 3, т. 5 от КРБ. Тези отсъствия не бяха мотивирани поради неотложни лични мотиви. За целта неоправданото пропускане на заседание следва да бъде

¹⁶ Виж тук: http://www.vss.justice.bg/root/f/upload/18/metodika_mvss-12032018.pdf

въведено като основание за налагане на наказание. Отсъствието следва да се констатира на първото следващо заседание на съответната колегия, ако лицето не аргументира отсъствието си с оправдано от правото основание. Замисълът на това би бил търсенето на обективно основание да е трудоемко и времеемко усилие, а преследването на това нарушение да има превантивен и възпиращ ефект.

Необходим нормативен подход:

- Нарушението следва да бъде регламентирано в изрична разпоредба на ЗСВ при уреждане на правния статус на членовете на ВСС поради приложимостта на това нарушение само върху тази категория лица;
- Остава отворен въпросът как да бъде налагано това наказание. С оглед редица устройствени дефицити на ВСС и непропорционалното представителство в колегиите, можем да приемем, че това леко по степен нарушение следва да се установява и налага от съответната колегия.

Историческият прочит на ЗСВ в областта на дисциплинарните наказания показва, че допълване на вида и степента им не е чужд концептуален подход както например през 2016 г. е въведена забележката в чл. 308, ал. от ЗСВ (ДВ, бр. 62 от 2016 г.). В този контекст считаме, че е концептуално оправдано да бъде приложимо и приложението на чл. 308, ал. 1, т.2 от ЗСВ - намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 20 на сто за срок от 6 месеца до една година, имуществената санкция е доказан способ за превъзпитание.

Като алтернативно на дисциплинарното производство, неоправданото пропускане на заседание би могло да бъде налагано под формата на административна санкция, за да се избегне сложното и продължително дисциплинарно производство.

Необходим нормативен подход:

- В чл. 29 се създават нови ал. 1, ал.2, ал.3, ал.4 и ал. 5 със следния текст:
 - „(1) Членовете на Висшия съдебен съвет са длъжни да присъстват на заседанията на пленума, съответната колегия и комисиите, в които са избрани.
 - (2) При неоправдано отсъствие от заседание на избран член на Висшия съдебен съвет се прави удръжка в размер на една трета от месечното му възнаграждение.
 - (3) Данните за налагане на наказание се вземат от протоколите от заседания.
 - Наложеното наказание по реда на ал. 1 се констатира на първото заседание на пленума и не подлежи на обжалване.
 - (4) Сумите, набирани по реда на чл. 29, ал. 2 се отнасят в икономия на бюджета на Висшия съдебен съвет.

За целта е необходимо отново изменени на основните правомощия на ВСС в чл. 30, ал. 2, текстът на т. 19 се изменя по следния начин:

„създава и поддържа електронен публичен регистър с отчетите за дейността на своите изборни членове, включително и за пропуснатите заседания и наложени наказания по реда на чл. 29.“

6.3.2. Възможно подобряване на механизма за предсрочно освобождаване на изборните членове на ВСС

Към настоящия момент инициативата за започване на дисциплинарно производство, което обзиримо да доведе до предсрочно прекратяване на мандата на член на съдебния съвет на дисциплинарно основание, лежи у:

- най-малко петима от членовете на пленума на ВСС или на трима от членовете на съответната колегия (чл. 27, ал. 4 във връзка с чл. 312, ал. 2 от ЗСВ) за всеки от изборните членове на ВСС;
- по искане на една пета от народните представители за изборните членове, избрани от Народното събрание (чл. 27, ал. 5 във връзка с чл. 312, ал. 3 от ЗСВ);
- по искане на една пета от действащите съдии, прокурори или следователи за избран член на Висшия съдебен съвет, избран от съдиите, прокурорите или следователите (чл. 27, ал. 6 във връзка с чл. 312, ал. 4 от ЗСВ).

На следващо място, във връзка с налагането на дисциплинарно наказание на избран член на ВСС е приета изрична регламентация относно дисциплинарнонаказващия орган, като в чл. 311, т. 4 от ЗСВ е предвидено, че това е пленумът. Актът, с който се образува дисциплинарно производство е решение, чл. 316, ал. 1 ЗСВ, отново с решение се постановява и дисциплинарното наказание съгласно чл. 27, ал. 7 във връзка с чл. 320, ал. 6 от ЗСВ. С налагането на наказанието се прекратява и правоотношението на член на ВСС.

Дотук разгледаният режим на предсрочно освобождаване от длъжност на членовете на ВСС има своите преимущества – дава достатъчно гаранции затова, че те няма да бъдат в зависимост от това да бъде своеволно прекратен мандатът им и гарантира, че административният орган на съдебната власт ще има компетентността по волята на своите членове да изключва тези от тях, запазвайки това като основна своя компетентност. Така на едно нормативно ниво се съхранява привидната независимост на ВСС, без обаче да се държи сметка за действителното състояние, в което членовете упражняват мандата си и без пропорционалното състояние на баланс и контрол, което следва да имат върху ВСС както редовите носители на съдебната власт – съдиите, прокурорите и следователите, така и останалите власти в държавата, като възпиращ елемент над ВСС – Народно събрание, президент, Конституционен съд, Министерски съвет, чрез министъра на правосъдието. Това позволява ВСС да функционира в режим, в който да се формира при всеки мандат мнозинство от членовете му, който превратно, безотчетно и безконтролно да упражнява мандата си, без правната и фактическа възможност това да бъде преустановено, тъй като от

волята на членовете на самия съвет зависи те да прекратят мандата си. Режимът – избор на ВСС и безконтролно мнозинство за период от 5 години е доказано неефективен като през този период политическите и икономическите зависимости вземат превес. Затова възможните подходи са:

- **засилване на правомощията на НС и редовите съдии, прокурори и следователи да отзовават изборните членове от своите квоти**, включително чрез промяна на дисциплинарния състав;
- **изземване на възможността единствено членове на ВСС монополно да се произнасят относно статута си** чрез въвличане и на други участници като отделни етапи в една процедура.

Тази концепция не е чужда и се явява логическо продължение на една визия за композирането на ВСС, при която свои представители излъчват адвокатурата, президентът и академичните среди и гражданския сектор¹⁷. Практически процедурата по отстраняване на изборен член на ВСС може да бъде разработена като производство от няколко етапа – адвокатурата или общите събрания на съдиите и прокурорите да предлагат започването на дисциплинарно производство, съответно НС за своята квота, ВСС да провежда гласуване, след което да последва акт на друг държавен орган, например президента или Конституционния съд, което да бъде финалният окончателен акт. Няма да изследвам в детайли тази възможност тъй като търся решение при сега действащият конституционни разпоредби.

- **извеждане на дисциплинарното производство от компетентността на ВСС по отношение на ВСС**. Възприемам това разрешение също като крайна мярка, неприложима при действащите разпоредби на Основния закон и поради това няма да ѝ отделя внимание.

6.3.2.1. Конкретни предложения за подобряване на механизма за предсрочно прекратяване мандата на изборни членове на ВСС при действащия конституционен модел

Както отбелязахме на няколко пъти в изследването, този текст цели да предложи модел, постижим с обикновени нормативни „маневри“ на законово ниво, подложени на гласуване от обикновено мнозинство в НС, доразвити на подзаконово ниво в устройствения за ВСС правилник. Съгласно чл. 130а, ал. 2, т. 2 от КРБ пленумът приема решение за прекратяване на мандата на изборен член на съвета като решението следва да бъде постановено в едномесечен срок от постъпването на искането по ал. 4, 5 или 6 (чл. 27, ал. 7 от ЗСВ). В хипотезата, в която ВСС функционира в режим на самозатвореност и самодостатъчност, това на практика означава надделяващото мнозинство от членовете да доведе до отказ от

¹⁷ Виж становище на ИПИ, БХК и БАПЧ, т. II, тук: <https://ime.bg/bg/articles/tanovishte-otnosno-sydebniya-kontrol-na-otkazite-i-statuta-na-glavniya-prokuror/>

образуване на дисциплинарно производство на избран член или дори при образуването му да не се стигне до налагането на наказание при обективно извършено нарушение.

С оглед на това бих предложил следния модел:

6.3.2.1.1. Първа стъпка: Развитие на уредбата относно това една пета от съдиите, прокурорите и следователите да инициират предсрочно освобождаване

Действащият текст на чл. 27, ал. 6 от ЗСВ не урежда как да бъде извършено това искане, следователно към настоящия момент няма критерии за валидното упражняване на тази правна възможност. Потенциалните подходи за това са искането да бъде направено или чрез подписка, или чрез произведено решение на ОС на съдиите. Възможни нормативни подходи:

Изменение и допълнение на чл. 27 и чл. 312, ал. 3 и ал. 4 от ЗСВ, съответно и на Правилника на ВСС както следва:

- уреждане на формата и необходимите реквизити на подписката, която да удостовери наличието на необходимия брой волеизявления на съдиите, съответно на прокурорите и следователите, за да бъде валидно действието по искане за налагане на дисциплинарно освобождаване от длъжност. Сред задължителното необходимо съдържание трябва да бъдат предписани срокът, в който да бъдат събрани подписите, възможността това да се извършва в електронен формат и др.;
- свикване на ОС на съдиите, съответно прокурорите и следователите, с цел произвеждане на решение с искане за предсрочно освобождаване на член на ВСС по реда на чл. 27, ал. 6 от ЗСВ във връзка с чл. 312, ал. 4 от ЗСВ. Необходими реквизити – по чия инициатива следва да бъде свикано събранието, включително минимален брой волеизявления за свикване, в какъв срок събранието следва да се проведе, с какви мнозинства следва да бъде произведено решение/предвид, че щатът на съдиите е около 2200 души, то 440 гласа са достатъчни за такъв тип искане/;
- допълване на чл. 77 и сл. от Правилника на ВСС като се регламентира задължение Дирекция „Дисциплинарна дейност да поддържа регистър на исканията, направени по реда на чл. 27, ал. 6 във връзка с чл. 312, ал. 3 и ал. 4 от ЗСВ.

От приемането на действащия ЗСВ през 2007 г., за период от 15 години, практически не се е стигало до упражняване на това правомощие. Единствено е имало многократни обосновани призови за подаване на оставка от страна на отделни съдии, както и от Съюза на съдиите в България¹⁸, но по декларативен начин, а не по реда на закона.

¹⁸ Подробности виж тук:

<https://judgesbg.org/2021/06/23/%D0%B8%D1%81%D0%BA%D0%B0%D0%BD%D0%B5-%D0%B7%D0%B0-%D0%BE%D1%86%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%B0-%D0%BD%D0%B0->

Изричното овластяване именно на една пета от съответното професионално съсловие в съдебната власт намира своята историческа обосновка. Още през 1994 в приетия тогава устройствен за съдебната власт закон се е предвиждало в чл. 20 законосъобразността на избора на член на Висшия съдебен съвет да подлежи на оспорване по административен ред пред ВСС, ако жалбата е подписана от една пета от делегатите на съответното делегатско събрание.

6.3.2.1.2. Втора стъпка: Развитие на уредбата относно това една пета от народните представители да инициират предсрочно освобождаване – чл. 27, ал. 5 и ал. 6 от ЗСВ

Съдебната власт, макар и отделна власт от изпълнителната и законодателната, е елемент от трите неделими стълба на държавността и като такава е необходимо да взаимодейства с останалите две, принцип възприет не само от практиката на КС, но и от чл. 1 на ЗСВ. В ЗСВ е уреден статутът на самия орган, изискванията към кандидатите за членове и избора им, но условията при неефективно и незаконосъобразно изпълнение на функциите на изборните членове на съвета, след встъпването им, остава правна празнота. Именно поради тази необходимост от взаимодействие съществуват основанията за искане за отзоваването и на членовете на ВСС, избрани от квотата на НС по реда на чл. 27, ал. 5 във връзка с чл. 312, ал. 3 от ЗСВ.

Възможни нормативни подходи:

- да се уреди в ЗСВ, съответно и в ПОДНС, с какъв вид акт на НС се изпълнява тази процедура.

При сега действащия чл. 84, ал. 1 от ПОДНС НС следва да се произнесе с решение, което може да бъде внесено от народен представител или парламентарна група. Въпреки това, изричен текст е необходим, включително и яснота относно мнозинството от страна на НС за приемане на решение.

6.3.2.1.3. Трета стъпка: Разширяване възможността за избор на дисциплинарен състав, който да разследва и установява нарушенията на членовете на съвета

След като не можем да изземем компетентността на ВСС чрез своя пленум да се произнася относно дисциплинарното освобождаване на изборните свои членове, то хипотетично можем да оправомощим друг, различен от съставен от членове на ВСС, дисциплинарен състав/комисия/ да установява фактите по дисциплинарното производство. С това се цели постигане на такова състояние, при което да има безспорно установяване на нарушението. Резултатът от дейността на дисциплинарния състав да бъде безспорен и един вид да „застави“ членовете на съвета да произведат гласуване за освобождаване, а при отказа му

[%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BF%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82/](#)

да се делегитимират от това свое действие или решението им да бъде ревизирано по реда на съдебния контрол.

Такъв тип орган би следвало да бъде нарочна временна дисциплинарна комисия. В ЗСВ, чл. 316, ал. 1 се определя дисциплинарните състави да се състоят от членове на ВСС като тази установеност се прилага при проверка на основанията за налагане на наказание от съответната колегия на редовите съдии, прокурори и следователи. Предвид важността на едно дисциплинарно производство срещу член на ВСС, следва отново на законово ниво, чрез изричен текст в чл. 316 от ЗСВ да се определи потенциално съставът на дисциплинарен състав при производство срещу член на ВСС. Към настоящия момент обаче тази законова празнота е по-скоро благоприятна възможност да се помисли в посока, в която съставът се определя не от изборни членове на ВСС.

Съгласно чл. 22, ал. 2 от Правилника на ВСС, съдебният съвет е в правомощията си да създава временни комисии. Създаването на дисциплинарен състав или дисциплинарна комисия, различна от такава, сформирана от членове на съвета, не е предвидено в ЗСВ, но не е чуждо като практика на ВСС. Липсват каквито и да било законови пречки за формирането ѝ от страна на административния орган с цел изясняване на обективната истина по едно съществено производство.

Трайната практика на ВАС, потвърдена и с ТР № 1/2006 г. на ВАС, е че при определяне вида и размера на дисциплинарните наказания на магистрати Висшият съдебен съвет действа при условията на оперативна самостоятелност. Той не е обвързан от предложението на вносителя по отношение вида и размера на дисциплинарното наказание, което определя по свободна преценка с оглед характера и тежестта на дисциплинарното нарушение. Тоест един своеобразен дисциплинарен състав, композиран без членове на ВСС не би бил незаконосъобразен по своята природа.

ВСС е административен орган и като такъв може да си създава свои помощни органи, които да осигуряват оперативната му работа, състояща се в този етап на дисциплинарното производство в събирането на доказателства, тоест подготвителна оперативна работа. Особено съществено в случая е обстоятелството, че на лицето, срещу което е подаден сигнал, следва да бъде предоставена възможността да се яви както пред дисциплинарния състав, така и пред пленума на ВСС лично или ползвайки адвокатска защита като съдейства за изясняване на правно релевантните факти. Комисията има правомощието единствено да:

- събира доказателства;

- да изслуша лицето;

- да направи анализ и да изготви проект за решение до пленума на ВСС (виж Решение № 5514 от 15.06.2004 г. по адм. д. № 3315/2004 г., IV отд. на ВАС, потвърдено с Решение № 10126 от 03.12.2004 г. по адм. д. № 6937/2004 г., 5 чл. с-в на ВАС). Длъжни сме да отбележим, че по второто решение е произнесено и особеното мнение, според което специалната

уредба на специалния закон изключва приложението на общия ред на АПК за създаване на помощни органи.

Исторически в практиката на ВСС е съществувала помощна дисциплинарна комисия, която е имала за цел да провери нарушения на КЕПБМ по станалите публично достояние твърдения на Красьо Георгиев-Черния¹⁹. След работата на тази комисия и констатираните от нея обстоятелства бяха проведени редица дисциплинарни производства, приключили с освобождаването на съдии, прокурори и следователи, включително и на административни ръководители в съдебната власт. Решенията на ВСС, с които са наложени наказанията са издържали и проверката на съдебния контрол като са потвърдени с окончателен съдебен акт (Реш. № 5676 от 21.04.2011 г. по адм.д. № 15850/2010 г., VII отд. на ВАС, Решение № 10524 от 13.07.2011 г. по адм. д. № 9592/2010 г., VII отд. на ВАС). Разликата с фактическото положение от цитираните решения е, че в изложеното тук предложение съставът на комисията не включва единствено членове на съдебния съвет, но се потвърждава възможността ВСС да организира извънредни свои комисии по дисциплинарни въпроси с цел изясняване на обстоятелствата и събиране и анализиране на доказателства.

6.3.2.1.4. Четвърта стъпка – конституиране на дисциплинарния състав

Тук подходът също следва да съобрази българския правен и политически контекст. На първо място, приемам, че предварителната възможност да бъдат известни членовете на един такъв дисциплинарен състав би предоставил удобната възможност те да бъдат изкористени изначално. Не бива, разбира се да оставяме на случайността /позната като правния способ на жребия, характерен за конкурсните и дисциплинарни комисии по ЗСВ/ решаващо значение. За целта можем да допуснем компонент на предварително установени членове плюс такива, избиране на прозволан принцип при предварително задаване критерии.

Примерен вариант на дисциплинарния състав:

- главният инспектор, предварително установен
- чрез жребий един от тримата членове по право на ВСС /към настоящия момент условие, недопустимо съгласно чл. 316, ал. От ЗСВ/
- двама съдии от ВКС и ВАС, избирани от пленумите на върховните съдилища,
- трима редовии съдии, съответно трима редови прокурори в зависимост от това дали срещу избран член, избран от съдиите или прокурорите и следователите е дисциплинарно производство

¹⁹ Подробности за кадровия потенциал на лицето виж тук: <https://www.mediapool.bg/krasyo-ot-pleven-se-okazva-edar-kadrovik-v-sadebnata-sistema-news156559.html>

- Пленума на ВКС /съдии и двама прокурори от ВКП чрез жребий, и ВКС, един член, избран сред председателите на апелативните съдилища и ръководителите на апелативни прокуратури.

6.3.2.1.5. Пета стъпка: Последници при обжалване на решението

По силата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Правният интерес от обжалване на административните актове се обуславя от непосредственото неблагоприятно въздействие в правната сфера на лицата, по отношение на които актовете имат действие.

На основание чл. 36, ал. 1 от ЗСВ заинтересуваните лица могат да обжалват решенията на Висшия съдебен съвет пред ВАС. Наличието на правен интерес за тези лица е абсолютна процесуална предпоставка за допустимостта на съдебната защита. След като се установят неблагоприятни обстоятелства от дисциплинарната комисия, то можем да приемем, че засегнати от негативните последици от поведението на провинилия се член на съвета и от отказа на самия съвет да го освободи дисциплинарно са всички встъпили в длъжност към деня на решението съдии, прокурори и следователи и следователно те имат процесуалната легитимация да обжалват решението на ВСС. Безспорно едно такова разрешение ще превърне в решаващ фактор в производството самия ВАС, но ще постави в некомфортна среда и самите членове на съвета. Считам, че обжалването е легитимен способ за оправдана публична принуда над членовете на ВСС тъй като те ще са поставени в ситуация да нарушат един от основните принципи на административното производство – да издадат акт, в който не са отчетени фактическите и правните основания за издаването му и изложените мотиви не съответстват на тях (виж ТР № 1 от 18.04.2006 г. по тълк. д. № 1/2006 г., ОСС на ВАС, II колегия).

Практически, немислимо би било продължаване нормалното функциониране на ВСС с член, за когото има решение на ВАС по дисциплинарното му производство, с указание как ВСС следва да се произнесе при установено от дисциплинарния състав нарушение.

7. В заключение

Изложени бяха редица „меки“ и „твърди“ мерки. Дали те имат своята практическа пригодност е въпрос на обсъждане в правните среди, дискусия, която следва да разруши настоящото състояние на фасадна независимост на ВСС.