



**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**  
**МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО**

---

**Доклад**

**за**

**дейността на експертната работна група по изготвянето на проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ЗИД на ЗСВ/, по Тема 1 “Пленум и колегии на ВСС, състав и избор на членовете” и Тема 2 “Правомощия на пленума и колегиите на ВСС, постоянни комисии към ВСС, управление на недвижими имоти, гласуване“.**

Последното изменение на Конституцията на Република България /КРБ/ от 18 Декември 2015 г. налага необходимостта от извършване на законодателна промяна на Закона за съдебната власт /ЗСВ/ в сравнително кратки срокове<sup>1</sup>. С чл. 1 от Постановление № 3 от 13 януари 2016 г.<sup>2</sup> беше създаден Съвет по прилагане на Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, като консултативен орган към Министерския съвет. На основание чл. 3, ал. 7 от Постановлението беше сформирана експертна работна група по изготвянето на проект за Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ЗИД на ЗСВ/, по **Тема 1 “Пленум и колегии на ВСС, състав и избор на членовете” и Тема 2 “Правомощия на пленума и колегиите на ВСС, постоянни комисии към ВСС, управление на недвижими имоти, гласуване“.**

---

<sup>1</sup> Съгласно § 9 от ПЗР към Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. - ДВ, бр. 100 от 2015 г.) Народното събрание в срок до три месеца от влизането в сила на този закон приема законите, които се отнасят до прилагането на чл. 130а и 130б от ЗСВ.

<sup>2</sup> Пълното наименование на акта е Постановление № 3 от 13 януари 2016 г. за създаване на съвет по прилагане на актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система в сила от 13.01.2016 г., обн. ДВ. бр.4 от 15 януари 2016 г.

Работната група проведе седем заседания. В заседанията взеха участие представители на съдиите, прокурорите, следователите, неправителствени организации, политически партии и експертният екип на Министерството на правосъдието. Броят на представителите на различните институции и организации в работната група варираше обикновено между петнадесет и тридесет участника. Заседанията се провеждаха в сградата на Министерството на правосъдието и се председателстваха от г-н Благовест Пунев.

С оглед постъпилите и приети на съответното заседание предложения и коментари, експертите към Министерството на правосъдието изготвиха версии на текстовете, които бяха изпращани своевременно на членовете на работната група. Обсъжданията протекоха при спазване на съответната тематична хронология. Бяха разгледани и анализирани поотделно и в тяхната цялост представените през изминалата 2015 г. от страна на Министерството на правосъдието, ПП ГЕРБ и ПП АБВ проекти за ЗИД на ЗСВ по посочените по-горе теми. Проведеха се множество дискусии както по отношение на същностни, принципни положения във връзка със статута, дейността и правомощията на органите на ВСС, така и по конкретните предложения за изменение на закона. По голяма част от обсъжданите проблеми членовете на работната група успяха да достигнат до общи предложения за конкретни изменения на законови текстове. След изясняването на основните проблеми, бяха разработени проекти на текстове по отделните разпоредби, които точно съблюдават изложените по време на обсъжданията схващания на работната група. Всички проекти бяха представени от страна на експертите и своевременно редактирани съобразно предложените от състава на работната група корекции.

Останаха и дискуссионни въпроси, по които бяха изложени по няколко концептуално различни виждания. Първата по-съществена дискусия се обособи около въпроса за статута на Висшия съдебен съвет, а именно да бъде ли той постоянно действащ орган или не. Част от представителите на съдиите заявиха позиция, че работата му следва да се организира така, че неговите членове да не се отделят от магистратските си задължения. Идеята на това разбиране е да бъдат мотивирани да се включват по-добрите специалисти от гилдията в дейността на този важен за правораздавателната система орган. Друга част от работната група застъпи тезата, че сесийната работа на Висшия съдебен съвет в недалечното минало е показала неефективното му функциониране.

Експертите от Министерството на правосъдието обърнаха внимание, че за да бъде променена концепцията и възприета сесийната работа на органа, следва предварително да се направят детайлни и задълбочени сравнителни анализи между двата модела на функциониране, каквато възможност с оглед кратките срокове, към настоящия момент не съществува. Анализи не бяха представени и от съмишлениците на съответното предложение. Практиката от времето, когато ВСС не беше постоянно действащ орган, а неговите членове изпълняваха магистратските си задължения, показва, че от страна на членовете по право често пъти се упражнява въздействие в процеса на вземане на решения, дори и по кадрови въпроси, макар решенията по тях да се вземаха с тайно гласуване.

Работната група се обедини около становището, че Висшият съдебен съвет трябва да остане постоянно действащ орган, като неговите членове, както и досега ще се откъсват от магистратската си работа, докато изпълняват своите функции в съвета. Разширяването на вменените правомощия на ВСС след 2007 г., когато беше изоставен моделът на сесийна работа /включващи дейността по атестирането на магистратите, съблюдаването на етичните правила, управлението на недвижимите имоти на съдебната власт и др./, включително направените конституционни промени, не позволяват да се приеме, че е възможно ефективното функциониране на съвета без откъсване от магистратската дейност. Не може да бъде споделен и аргументът, свързан с мотивацията на съдиите. Участието в организационно-кадровата работа и реформирането на съдебната система трябва да бъдат отговорност преди всичко именно на най-добрите и способни членове на гилдията.

Дискутира се необходимостта Висшият съдебен съвет да има представляващ, като работната група прие за целесъобразно това да бъде избран член, определен с решение на Пленума на съвета.

Без съществени полемики премина разглеждането на нормите за изискванията към кандидатите за членове на Висшия съдебен съвет от квотата на Народното събрание и пряко избираните от съдии, прокурори и следователи, хипотезите за несъвместимост на статута на член на съвета и процедурата за избор на членове от квотата на Народното събрание.

Първоначално експертите на Министерството на правосъдието предложиха на работна група проекти на законови текстове, свързани с осъществяването на прекия избор на членове на Висшия съдебен съвет избирани от съдиите, прокурорите и следователите. Идеята беше той да се

извършва на съответни общи събрания, чиято дейност да бъде подпомагана от формирани за целта комисии по избора. Комисиите следваше да организират провеждането на общите изборни събрания, като преди това направят преценка на съответните изисквания за допустимост, и организират изслушването на кандидатите. Предложението срещна силен отпор най-вече от страна на част от представителите на ВКС и на Съюза на съдиите в България.

Поради това, на следващото заседание експертите от Министерството на правосъдието предложиха на работната група разработен нов раздел Ia към глава Втора на ЗСВ, който да съдържа подробна и прецизна процедура за пряк избор на членове на Висшия съдебен съвет от съдиите, прокурорите и следователите. Мотивите им бяха създаване на законови гаранции за прозрачен и добре организиран пряк избор.

В предложения вариант на текстове се предвиждаше провеждането на общи събрания, които да излъчат избирателни комисии и избирателни бюра. Идеята беше избирателните комисии да приемат методически правила за провеждане на изборите, да утвърдят образец на бюлетина, да се произнесат по допустимостта на предложените кандидати с възможност за обжалване, да ги изслушат на открито заседание и в присъствието на всички желаещи магистрати, с възможност за даване на становища и задаване на въпроси, което да се осъществи на живо и онлайн чрез интернет и при водене на пълен стенографски протокол. В изборния ден, на отделно общо събрание следваше да се осъществи изборът в организирани за целта избирателни бюра, при предварително изготвени избирателни списъци, предвидени правила за кворум, мнозинство и балотаж.

Работната група не се обедини около предложения проект, като по нейно настояване експертите на министерството го преработиха отново. Преработеният вариант предвижда провеждането само на едно общо събрание, на което ще се изслушват всички допуснати кандидати и ще се осъществи изборът на членове на Висшия съдебен съвет при съответни изисквания за кворум, мнозинство и балотаж. Пленумът на ВСС ще изработи правилата за провеждане на изборите и образца на бюлетина. По допустимостта на кандидатурите ще се произнася съответната съдийска и прокурорска колегия с право на обжалване.

Експертите предложиха и трети вариант на редакции на законовите разпоредби, които максимално обединяват позициите на работната група. При него, се запазват основните положения на втората редакция приета от групата, като общото събрание отново е едно, но се провежда в две последователни съботи. В първата събота се избира изборителна комисия, изборителни бюра и се изслушват кандидатите, като изборът чрез пряко гласуване се провежда следващата събота.

Рационалността на предложението на Министерството на правосъдието се потвърждава и при симулативно изчисление на времевите граници, в които биха се развили двата концептуални варианта. При варианта на работната група за конституиране на изборителната комисия и изборителните бюра са необходими около 2 часа. За изслушване на 20 кандидати (което е абсолютният минимум от очаквани кандидатури, имайки предвид, че при предишните избори за членове на ВСС, когато имаше завишени изисквания за номинации и членовете се избираха от делегатски събрания, кандидатите бяха 23, а при въвеждането на пряк избор и възможност за номиниране от страна на всеки магистрат е логично да се очаква увеличение броя на кандидатите) средно по 40 минути на всеки са необходими около 800 минути или близо 14 часа. За гласуване на средно 2000 члена на общото събрание на съдиите, които са най-голямата магистратска общност, по 3 минути са необходими около 6000 минути разпределени на 4 изборителни бюра, което прави 1500 минути или 25 часа за гласуване. За отчитане на резултата са нужни около 4 часа. Общо вариантът на работната група означава непрекъсната работа на общото събрание от близо 45 часа. Следва да се подчертае, че изложената по-горе хипотеза е възможно най-оптимистичната, с предвиден минимум кандидати и без провеждане на балотаж. Нещо повече, при провеждането на избори съгласно предложението от членовете на работната група вариант, при който часовете за гласуване не са фиксирани, съществува сериозният риск да бъдат лишени от изборителни права дежурните съдии и прокурори във всички 183 съдилища и прокуратури в страната, което представлява сериозен процент от магистратите с право на глас.

Ако разгледаме предложението на Министерство на правосъдието при същите базови параметри, ще установим, че при първата сесия на общото събрание са нужни 2 часа за конституиране на изборителна комисия и изборителни бюра и около 14 часа за изслушване на кандидатите или общо за първата сесия през първата събота са нужни около 16 часа. През втората сесия през следващата събота са нужни 9 часа

за гласуване през изборния ден и 4 часа за отчитане на резултата или общо 13 часа. Безспорно се установява, че вторият вариант се откроява като балансиран и реалистичен за провеждане на прекия избор на съдиите, прокурорите и следователите и като такъв, който няма да демотивира голяма част от магистратите, особено тези от страната, да вземат участие в изборите. С оглед на единодушната подкрепа за прекия избор на членовете на ВСС в професионалната общност и на изрично приетите конституционни промени в тази насока, е от ключово значение законовата рамка за провеждането на избора да гарантира максимално широка представителност и да се избегне свеждането на изборите до досегашната практика на делегатските събрания. Смятаме, че споменатите цели са постижими именно при следване на предложената от Министерството на правосъдието процедура.

Експертите от страна на Министерството на правосъдието многократно обясниха на участващите в заседанията на работната група какви са рисковете от бламирането на избора в различните хипотези, както и подробно разясниха, че изборите следва да бъдат организирани по прозрачен начин, който да гарантира тяхната легитимност. Бяха предложени за дискусия и възможностите за електронно гласуване в реално време. Тази идея не беше възприета, тъй като към настоящия момент въвеждането на електронното гласуване не би гарантирало в достатъчна степен тайната и свободата на вота, респективно легитимността на избора.

В крайна сметка всички представители на съдиите, на прокурорите и на следователите твърдо настояха за провеждането на изборите по време на едно общо събрание. Две мнения се формираха и относно въпроса за необходимостта от провеждането на балотаж. Мнозинството от работната група с цел осигуряване на по-голяма представителност се обедини около идеята за балотаж, тъй като гласуването в един кръг при условията на спадащ кворум би довело до ниска представителност на избора.

По отношение на организацията и правомощията на органите на ВСС, съгласно Раздел II на ЗСВ, в работната група не възникнаха разногласия във връзка с конституционно уредените правила. След като участниците в нея обсъдиха текстовете за правомощията на Пленума на Висшия съдебен съвет, съдийската и прокурорската колегии, същите бяха адекватно отразени в проекта за ЗИД.

Възникна дискусия за съдържанието на кадровото дело на съдиите, прокурорите и следователите. Работната група се обедини около редакцията, че кадровото дело може да съдържа само документи, свързани с професионалната компетентност на магистрата, но не и с психологическия му профил, социални умения и нагласи.

Единодушно се приеха редакции на норми за председателстването на Пленума и колегиите и се разписа уредба относима към отсъствието на лицето, определено за председателстващ. Обособиха се правила за заседанията, вземането на решения и тяхната обжалваемост, като изрично се предвиди, че въздържане от гласуване не се допуска. По този начин ще бъде предотвратена възможността за избягване от отговорност. Предвидиха се квалифицирани мнозинства за вземането на най-съществените решения.

Взе се решение към Пленума на Висшия съдебен съвет да се създадат постоянни комисии по „Бюджет и финанси” и „Комисия по управление на собствеността” с оглед преминаването на имуществото на съдебната власт под управлението на Пленума на Висшия съдебен съвет от Министерство на правосъдието, както и поради необходимостта от перманентното осъществяване на съответните дейности, с оглед целесъобразното функциониране на ВСС.

Във връзка с посоченото преминаване на имуществото на съдебната власт се направиха систематично необходимите промени в Глава двадесета, Раздел IV от закона - „Управление на имуществото на съдебната власт“. След проведени съгласувания в работната група се създадоха преходни и заключителни разпоредби, даващи кратък /двумесечен/ отлагателен срок за подготовка на прехвърляне на имуществото и средствата свързани с неговото управление, на персонала, ангажиран с извършването на съответната дейност, както и за уреждане на заварените договорни отношения. Преминаването на управлението на недвижимите имоти от Министерството на правосъдието към ВСС става по силата на закона, без да е необходимо приемането на множество специални актове на Министерския съвет, а съответният областен управител ще извърши необходимото отбелязване на промяната.

Беше взето решение към съдийската и към прокурорската колегии да се създадат Комисии по атестирането и конкурсите. Работната група се обедини около виждането в тях да участват и действащи съдии, прокурори и следователи, отговарящи на определени изисквания. Бяха определени сферите им на компетентност в най-общи рамки, тъй като предстои

съответното изменение на материята за атестирането в същия закон на следващ етап /по време на работата по тема 3 „Атестиране, кариерно развитие“/, когато функциите и правомощията на комисиите ще бъдат прецизирани. Прие се възможност избраните членове в комисията да имат право на два последователни мандата по една година с оглед спецификата на работа и нужното време за усвояването ѝ.

Работната група дискутира отпадането на Комисията по етика и превенция на корупцията, предвид конституционните промени в правомощията на Инспектората към Висшия съдебен съвет. В крайна сметка се реши тя да бъде организирана под формата на две Комисии по професионална етика, подпомагащи съответните колегии на ВСС, като в тази насока бяха оформени и правомощията им. Стигна се до заключение, че извършването на проучвания и събирането на информация следва да отпаднат, а комисиите да могат единствено да дават становища. Беше силно дискутиран и въпросът за съществуването на дисциплинарни комисии, както и за отпадането на помощните комисии. Взе се решение тези въпроси да бъдат уредени на база на по-задълбочени анализи в рамките на предстоящата работната група по съответната Тема 3А „Дисциплинарни производства“.

Членовете на работната група приеха, че е удачно да се даде възможност както на Пленума на ВСС, така и на двете колегии да създават и други постоянни и временни комисии, с оглед на конкретните им нужди.

С обсъждането на изготвените текстове за проекта за ЗИД на ЗСВ дейността на работната група по **Тема 1 “Пленум и колегии на ВСС, състав и избор на членовете”** и **Тема 2 “Правомощия на пленума и колегиите на ВСС, постоянни комисии към ВСС управление на недвижими имоти, гласуване”** приключи на този етап.

След последното заседание на работната група, освен изразените по време на заседанията становища, се получиха писмени предложения от страна на съдия Борислав Белазелков и писмено становище от представители на Върховна касационна прокуратура. Същите бяха подробно обсъдени и частично отразени във финалните редакции на проекта.

Ръководител на експертната работна група: .....

/Благовест Пунев/