

## **НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ПРОМЕНИ В КОНСТИТУЦИЯТА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И ОСНОВНИТЕ ПРАВА НА ГРАЖДАНИТЕ**

Конституционният модел на съдебната власт в България показва редица дефицити. Макар да е модифициран многократно в хода на преговорния процес за присъединяване на България към ЕС<sup>1</sup> и впоследствие, въпреки напредъка, все още не е изграден ефективен механизъм за защита на правата на гражданите, разделението на властите и върховенството на правото. В настоящия етап от развитието на държавата отново е назрял моментът за изменения и допълнения поради наличието на системни проблеми, които при предходните пет умерени и пестеливи промени в Конституцията – през 2003, 2005, 2006, 2007 и 2015 г., са останали нерешени или са намерили несполучливо решение. Наред с това, противоречивият или неправилен прочит на Конституцията също се оказва бариера пред гарантиране на правовия ред и справедливостта. Така основният конституционен принцип на правовата държава остава все още теоретична конструкция. Най-пряка последица от това са липсата на защита срещу политически произвол, правна сигурност и реални гаранции за правата на гражданите.

Търсенето на комплексно решаване на проблемите на съдебната власт неизбежно преминава през неотложни мерки и поставянето на дългосрочни цели. Това становище се ограничава до възможните неотложни мерки за конституционни промени, които биха могли да се приемат от обикновено народно събрание. В дългосрочен план повече от всякога е необходимо свикването на Велико народно събрание (поради ограниченията, наложени с решение на КС № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. 22/2002), което да вземе решение за промени в организацията и структурата на съдебната власт, в т.ч. за мястото и структурата на прокуратурата, и не на последно място, за премахване на самия институт Велико народно събрание.

С оглед на парламентарните мнозинства, предвидени за конституционни промени и за да се гарантира ефективността и стабилността на промените, е необходимо те да се основават на споразумение между основните политически сили, между тях и гражданското общество, както и да отчитат активната позиция на съдебната власт. Липсата на широк конституционен консенсус досега осуетява всеки опит за цялостна реформа в тази чувствителна област. Началото на по-широки експертни, професионални и обществени консултации относно възможни и необходими конституционни промени бе поставено в края на 2019 г. от президента на републиката.

Неотложните възможни мерки следва да внесат корекции в модела на съдебната власт, отнасящи се до статута, състава и правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС), да предвидят възможност за разследване срещу главния прокурор и нови механизми за защита правата на гражданите.

---

<sup>1</sup> В този период върху съдържанието на съдебните реформи в България влияят както особеностите на българския преход, така и комплекс от външни фактори. Вж по-подр. Център за изследване на демокрацията. [Съдебната реформа: прокуратурата и разследващите органи в контекста на членството в Европейския съюз](#). София, 2005.

Предложенията за неотложни мерки се основават на убеждението, че съществуващият единен модел на рекрутиране и управление на съдебната система не позволява да се разграничи отговорността на всяко едно от звена на съдебната власт за разкриване, доказване и наказване на престъпността, в т.ч. корупцията по високите етажи на властта и организирана престъпност<sup>2</sup>. Друга отправна точка е разбирането, че установеният конституционен модел на съдебната власт не е свързан с механизъм за носене на споделена политическа отговорност от законодателната и изпълнителната власт, от чиято воля до голяма степен зависи състоянието на независимата трета власт – съдебната.

Предложенията за неотложни мерки целят да поставят началото на преодоляване на очертаните дефицити и се отнасят до няколко сфери.

**Първо**, с цел засилване на независимостта на съда и автономността на прокуратура:

- Да се премине към стриктно разделение на правомощията на двете колегии във ВСС. Председателите на ВКС и ВАС да се избират само от съдийската колегия, а главният прокурор – само от прокурорската колегия.
- Да се намали парламентарната квота на съдийската колегия, за сметка на съдиите, избирани от съдии, като същевременно парламентарната квота включи изявени юристи, които не са магистрати, с възможност те да бъдат номинирани от граждански организации.
- Да се увеличи парламентарната квота при прокурорската колегия, която да включи изявени юристи, които не са прокурори, с възможност те да бъдат номинирани от граждански организации.

С промените относно формирането на двете колегии на ВСС биха се минимизирали възможностите за доминиране, влияние и натиск от страна на политически избраните членове на съдебната колегия в самата колегия и Пленума, както и на прокурорската колегия върху вземането на решения, засягащи само съда. Същевременно, би се ограничило влиянието на главния прокурор върху прокурорската колегия, поне в частта ѝ, формирана от парламентарната квота от юристи, които не са прокурори.

Във връзка с предложеното разделяне на правомощията на двете колегии решението би било или отпадане на Пленума на ВСС и замяната му с обща администрация, или неговото запазване (до приемането на по-мощни структурни промени), но само относно упражняването на функциите, свързани с бюджета и управлението на сградите и другите, ползвани общо от съда и прокуратурата, материални активи и инфраструктура.

- Да се възприеме възможността назначаването на главния прокурор да става от Народното събрание (НС), пред което той да полага клетва. При такова решение не би се стигнало до засягане на принципа за разделение на властите, а по-скоро до едно конституционно закрепено взаимодействие и баланс между тях. В своята практика Конституционният съд последователно поддържа позицията, че разделението на властите „не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях“, че трите власти са „равностойни, независими и се възпират една друга, но също си взаимодействат“<sup>3</sup>. Наред с това, българският модел познава подобно решение, а именно това за избора от НС на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС. Сега действащият модел за назначаване на главния прокурор с президентски указ и възможността само за един отказ от страна на президента е формален и неефективен. Предлаганата процедура не е необходима за избора на ръководителите на двете върховни съдилища, защото за разлика

---

<sup>2</sup> Вж по-подр. Център за изследване на демокрацията. [Престъпление без наказание. Противоедействие на корупцията и организираната престъпност](#). София, 2009.

<sup>3</sup> Вж Решение № 6/93 г. по к.д. № 4/93 г., ДВ, бр.36/93 г., Решение № 1/99 г. по к.д. № 34/98 г. ДВ, бр.6/99 г., Решение № 15/99 г. по к.д. № 11/99 г., ДВ, бр.89/99 г., Решение № 11/2002 г. по к. д. № 18/2002 г., Решение №12/ 2018 г.

от главния прокурор, тяхното влияние върху органите на съда и съдиите съвсем не е неограничено, централизирано или йерархично.

**Второ**, създаване на независим механизъм за разследване на главния прокурор при съмнения за извършено от него умишлено престъпление.

Двете законодателни предложения на правителството от 2019 г. не предлагат такъв механизъм. За да е ефективен той трябва да е ситуиран извън прокурорската институция. Един от възможните варианти е НС с квалифицирано мнозинство да избира ad hoc лице или определен брой лица с правни познания и практика, които към дадения момент не са прокурори или следователи. С избора това лице или тези лица следва да бъдат оправомощени да извършват разследване, да повдигат и поддържат обвинение срещу главния прокурор в точно определени от Конституцията и закона случаи на съмнения за извършено от него умишлено престъпление. Тези лица следва да имат имунитет и статут на магистрати. Този механизъм би могъл да се използва и за разследване на вътрешна корупция в съдебната власт (или само в прокурорската институция). Тъй като постигането на квалифицирано мнозинство може да се окаже проблемно или да изисква време, добре е такива няколко лица да бъдат избирани в началото на мандата на всяко НС и да се поддържа един вид списък на резервни разследващи, които при нужда, на случаен принцип да бъдат определяни от председателя на НС за извършване на разследване срещу главния прокурор. Тази идея беше развита за пръв път от експертите на Центъра за изследване на демокрацията още през 2003 г. и нееднократно беше предлагана през годините в търсене на коректив на установения модел на съдебна власт по пътя на конституционни и законодателни промени<sup>4</sup>.

Друг възможен вариант, който заслужава внимание, е разследването да се извършва от съдия от наказателно отделение на ВКС, определен от председателя на съда на случаен принцип, на който да бъдат предоставени прокурорски функции.

**Трето**, ограничаване на възможността за немотивирана и недокументирана намеса на главния прокурор и горестоящите прокурори във вътрешното убеждение и работата на подчинените им прокурори. Това означава евентуално прецизиране на правомощието на главния прокурор да осъществява „надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори“, предвидено в чл. 126 , ал. 2 от Конституцията.

**Четвърто**, прецизиране и детайлно законодателно закрепване на хипотезата за предсрочното освобождаване на главния прокурор при неизпълнение на неговите задължения, произтичащи от Конституцията и закона, и преформулиране на обявената за противоконституционна ал. 4 на чл. 129 от Конституцията (в частта ѝ, предвиждаща възможност за освобождаване на главния прокурор от президента на републиката по предложение на една четвърт от народните представители, прието с мнозинство от две трети от народните представители).

**Пето**, облекчаване на процедурата по избор на съдебните инспектори с по-малко мнозинство, тъй като 2/3 за Главния инспектор и за всички останали е трудно постижимо.

**Шесто**, прецизиране на понятията правосъдие и правораздаване, с които Конституцията си служи без да ги дефинира.

**Седмо**, въвеждане на индивидуалната жалба пред КС и допълване на субектите по чл. 150 от Конституцията.

- Да се даде възможност на българските граждани да сезират Конституционния съд (КС) директно за установяване на противоконституционност на закони, с които се нарушават техни конституционни права, с каквото правомощие разполагат омбудсманът и Висшия адвокатски съвет. Това ще даде на гражданите право пряко да се обръщат към КС, а не да

---

<sup>4</sup> Вж. Център за изследване на демокрацията. [Програма за противодействие на корупцията в съдебната власт](#). София, 2003, стр. 13.

търсят посредничеството на посочените две институции, до които те най-често нямат пряк достъп.

- Да се предвидят и други филтри за подаване на индивидуална конституционна жалба, като например личен интерес на жалбоподателя, пряко нарушение на негово конституционно право, произтичащо от оспорвания закон, срок след приемането на оспорвания закон, в който може да се подава жалбата.

Тези и други ограничения във вида и обхвата на индивидуалната жалба са нужни, за да се възпрепятства превръщането на КС, който не е правораздавателен орган и се намира извън системата на съдебната власт, в четвърта съдебна инстанция. Освен това, разглеждането на неограничен брой индивидуални жалби дори само по допустимостта им, би могло да доведе до блокиране на работата му или до неоправдано раздуване на състава и апарата на КС. И не на последно място, неограниченото право на индивидуална жалба може да демотивира съдилищата да разглеждат в срок и ефективно делата на гражданите.

София, 10.01.2020 г.

Екип на Правната програма на  
Центъра за изследване на демокрацията