

**ВИШИЯТ СЪДЕБЕН СЪВЕТ КАТО ГАРАНТ ЗА НЕЗАВИСИМОСТТА НА
СЪДЕБНАТА СИСТЕМА – 15 ГОДИНИ ПО-КЪСНО**

**ИЗСЛЕДВАНЕ
ИНСТИТУТ “ОТВОРЕНО ОБЩЕСТВО” - СОФИЯ**

**ЮЛИ, 2006
СОФИЯ**

© 2006, Институт “Отворено общество” – София. Всички права запазени.

Никаква част от това изследване не може да бъде публикувана или разпространявана под каквато и да е форма и чрез каквито и да е средства без писменото съгласие на Институт “Отворено общество” – София. За повече информация:

Институт “Отворено общество” – София

Ул. “Солунска” 56

София 1000

Тел: + 359 2/ 930 66 19

www.osf.bg

Въведение

Изграждането на цялостна визия за Висшия съдебен съвет, включваща преценката дали той е само кадрови орган или институция, която участва във формирането на политики, е фундаментален елемент от осъществяването на успешна реформа на съдебната система. Дали и доколко тази реформа е възможна без сериозна конституционна ревизия е политически въпрос, чието решаване трябва да излезе извън тясно конюнктурните съображения на момента и да се основава на задълбочен анализ на реалните проблеми в конституционната организация на съдебната власт.

Настоящото изследване се извършва в рамките на проект на Институт “Отворено общество” – София, осъществен от края на 2005 г. до юни 2006 г.

Изследването обхваща няколко компонента, чиято обща цел е да се направи преглед на дейността на ВСС, да се прецени дали тази институция успява да се наложи като орган на управление на системата и нейния бюджет, дали съумява да гарантира независимостта на съдебната власт, както и да даде обща картина на провежданата от съвета политика.

Докладът обхваща следните няколко компонента: а) институционалното възникване на ВСС и динамика на нормативната му уредба. Основната задача тук е да се проследи законодателството и промените в него, както и практиката на Конституционния съд в тази област, за да се прецени какво е тяхното отражение върху функционирането на ВСС; б) анализ на дисциплинарната практика на ВСС, чиято основна цел е да представи обща картина на провежданата от съвета дисциплинарна политика, да се посочат проблемните аспекти на дисциплинарните производства, както и механизмите за тяхното преодоляване; в) проучване на мнението на бивши и настоящи членове на ВСС.

Институт “Отворено общество” дължи специални благодарности на екипа, участвал в осъществяване на проекта: Нели Куцкова, председател на Съюза на съдиите в България, Румен Георгиев, председател на Камарата на следователите, Ива Пушкарова, изпълнителен директор на Съюза на съдиите в България, Петя Владимирова, вестник Дневник и Васил Чобанов, радио Нова Европа.

Надяваме се този доклад да постави началото на сериозно, задълбочено и системно изследване на проблемите, свързани с организацията и управлението на съдебната система и да послужи за основа на професионален дебат за намиране на най-подходящите решения.

Рада Смедовска-Тонева
ръководител на проекта
Институт “Отворено общество” - София

**ВЪЗНИКВАНЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛНО РАЗВИТИЕ НА
ВИШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ. ДИНАМИКА НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА
(1990–2006)**

Анализ от Ива Пушкарлова

София

Май, 2006

Уводни бележки

Висшият съдебен съвет е явление на модерния български конституционализъм. Той възниква за първи път в конституционната история на България с влизане в сила на действащата Конституция на 13 юли 1991 г. и от създаването си е висш конституционен орган, изграден по подобие на аналогични институции за управление и организация на съдебната власт в Европа.

Политическата идея за създаване на ВСС възниква още по време на Националната кръгла маса между политическите сили, възникнали или възобновени след отмяната на чл. 1 от Конституцията от 1971 г., установяващ политическия монопол на управляващата комунистическа партия. На този форум, чиито решения нямат задължителен характер, е постигнато политическо съгласие по необходимостта от свикване на Велико народно събрание за изработване на нова демократична Конституция и по нейните основни положения. Още тогава политическата класа се произнася в полза на модел на организация и управление на съдебната власт, който предвижда самостоятелен изпълнителен орган в рамките на тази власт по подобие на системите в Белгия, Франция, Испания, Италия и други западноевропейски държави и съгласно тенденцията сред повечето посткомунистически държави (Румъния, Словения, Словакия, Унгария, Естония, Литва, Латвия, Полша).

Основният аргумент, който направлява народните представители от 7-то Велико народно събрание (ВНС) при учредяването на ВСС, е стремежът да се обезпечи самоуправлението на съдебната власт независимо от законодателната и особено от изпълнителната власт. Този мотив запазва категорично предимство пред други съображения, които влияят на законодателните решения по структуриране и вътрешна организация на съдебната власт почти през целия разглеждан период. Едва след 2002 г. декларираното приоритетно значение на независимостта относително намалява в полза на съображения за ефективност и прозрачност на

правораздаването и сближаването на съдебната власт с гражданското общество, които дават повод за нова вълна законодателни промени.

1. Фактори на динамиката на нормативната уредба

През първите петнадесет години от съществуването на Висшия съдебен съвет институционалното му развитие е подчинено на три категории фактори.

Вътрешнополитическият фактор е свързан с влиянието на политическите партии и политическите процеси, които пораждат политически мотивирани законодателни решения и опити за политическа намеса в състава и функционирането на ВСС. Част от неговото проявление е взаимодействието между Народното събрание и Конституционния съд по въпросите на съдебната власт. То е обусловено от стремежа на законодателя да наложи по законодателен път определени свои виждания, които, претендирайки да са политически целесъобразни, според КС надхвърлят конституционно допустимото. Законодателните инициативи в материята на ВСС и граничните материи, които ангажират съдействието на тази институция, проявяват устойчива склонност да нарушават едни и същи конституционни принципи по един и същи начин чрез еднообразна по съдържание интервенция. Те са блокирани от КС почти винаги на основание засягане на равновесието и разделението на властите и независимостта на съдебната власт и се изразяват в:

- изземване на правомощия на ВСС от органи на изпълнителната или законодателната власт;
- навлизане на други органи в компетентността на ВСС. Най-често това са министърът на правосъдието и НС;
- рестриktivна регулация на достъпа до длъжността на член на ВСС чрез завишаване на изискванията за избираемост, разширяване на несъвместимостта, умножаване на основанията за предсрочно прекратяване на индивидуален мандат и търсене на дисциплинарна отговорност, умножаване на броя на субектите, които могат да инициират снемане на имунитет и налагане на дисциплинарно наказание;

- опити за фактическо обезсмисляне на конституционно установената финансова и бюджетна самостоятелност на съдебната власт и на ВСС чрез промени в бюджетната процедура и разместване на правомощията по определяне и управление на бюджета между ВСС и изпълнителната власт.

Подобно на действието на вътрешнополитическия фактор е това на *международния фактор*, свързан с политическия натиск на международни организации и техни държави членки в посока достигане на определени минимални стандарти на правораздаване в процеса на евроатлантическата интеграция на България. Двата фактора са в сложно взаимодействие. Влиянието на международния се осъществява чрез посредничеството на вътрешнополитическите субекти и техните интереси понякога видоизменят посоката, съдържанието и интензивността му. Неговото формално значение на универсален оправдателен аргумент за всички политически действия на правителството и парламента прогресивно нараства и достига кулминация през втората половина на 2003 г. и в началото на 2006 г., когато с него са мотивирани конституционни изменения на ВСС.

Общественият фактор е свързан с проявленията на гражданското общество, постепенното изграждане на обществен интерес към управлението на съдебната власт, създаването на обществени възприятия, очаквания и изисквания към нея и на обществен натиск за нейното качествено и прозрачно функциониране.

През първата половина на 90-те години на миналия век са активни две групи фактори, които определят динамиката на нормативната уредба на ВСС. От тях водещ е *вътрешнополитическият фактор* чрез процесите на първоначално установяване на фактически конституционен баланс между властите. Инициативата за създаване и изменение на нормативната основа на ВСС произлиза от политическите среди, мотивирана е с политически аргументи и е предназначена да породии последиците си повече в сферата на политическите отношения,

отколкото в полето на правораздаването. Ангажирането на КС е по инициатива на парламентарен субект и в контекста на политическото противопоставяне. Международните ангажименти на България към НАТО и ЕС още не са възникнали като фактор за вътрешнополитически законодателни инициативи.

Общественят фактор е в процес на зараждане, който е елемент от процеса на формиране на гражданското общество. До втората половина на 90-те години на миналия век общественото мнение по въпросите на съдебната власт се определя от политически пристрастия и наследени от миналото посттоталитарни предразсъдъци към правораздавателната компетентност и капацитет на съдебната власт, сред които доминират недоверието, отчуждеността и правният nihilизъм.

След общата социално-политическа, икономическа и институционална криза от 1996–1997 г. започването на преговорите за присъединяване към Европейския съюз от кабинета на Иван Костов слага началото на развитието на **интеграционния фактор**, чиято интензивност устойчиво нараства, докато през 2003 г. става доминиращ. Той постепенно измества и замества политическия фактор от първата половина на 90-те години на миналия век, чието действие в оригиналния си вид отслабва до пренебрежимост. Трансформацията поражда смяна на реториката, обосноваваща законодателните инициативи в материята на ВСС, която започва да експлоатира все повече и все по-успешно правни и граждански аргументи за сметка на тезите на политическата целесъобразност.

Успоредно с интеграционния фактор се развива и **общественият**, чиято кулминация също настъпва през втората половина на 2003 г., макар като цяло да е по-слаб. Неговото съдържание се изразява в обществената неудовлетвореност от нивото на прозрачност в работата на ВСС, съмненията за корупционни практики и впечатленията за непоследователност на кадровата и дисциплинарната му политика. Като цяло ВСС губи популярност, защото обществото и медиите го оценяват като неефективен и некомуникативен и тези настроения подсилват настойчивостта на общественото изискване за институционална реформа на съдебната власт. развитието на гражданското общество обогатява съдържанието на

обществения фактор с дейността на съсловните неправителствени организации на съдии, прокурори и следователи и граждански сдружения, стремящи се към подобряване на правораздаването и формиращи форум за обществен дебат по въпросите на съдебната реформа.

Двата фактора действат при съвпадение на посоката и съдържанието на въздействието. Едновременната им кулминация преодолява политическата пасивност на конституционния законодател и мита за непоклатимост на Конституцията и води до изменение на конституционната основа на ВСС на две вълни – в края на 2003 г. и в началото на 2006 г.

2. Субекти, които влияят на нормативната уредба

Процесът на институционално и законодателно развитие на ВСС се движи от политическите власти, Конституционния съд, висшите правораздавателни органи на съдебната власт и ВСС.

От тях най-активен е *политическият субект*. Той се персонализира както в парламентарното мнозинство, гласуващо определени решения (законодателя), така и в парламентарното малцинство, оспорващо законодателните решения на мнозинството. Изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет и на министъра на правосъдието няма самостоятелно значение, защото позицията ѝ съвпада с тази на управляващото парламентарно мнозинство. В началния период до 1994 г. мнозинството и малцинството са относително еднакво активни, въпреки че малцинството по необходимост реагира на действията на мнозинството, а не в условия на пълна самоинициатива. В периода 1994–1998 г. по-активна е опозицията, а в периода след това – законодателят. Между 2003–2006 г. значението на парламентарното малцинство намалява поради относителното му сближаване с мнозинството по въпросите на съдебната реформа. Процесът на обединяване на народните представители около общи позиции освобождава място, което се заема от висши органи на съдебната власт (ВКС, ВАС, главния прокурор).

Основната форма на изява на парламентарното малцинство и на органите на съдебната власт е оспорване на конституционността на законодателните

инициативи на мнозинството и искане за тълкуване на конституционни текстове като източник на аргументи за провеждане на определена политика. Това неизбежно ввлича *Конституционния съд*. Независимо от ограниченията, налагани от условията на сезиране, той се проявява като активен субект в процесите на развитието на ВСС. Активността се изразява в изграждане на юриспруденция, развита в девет решения с пряко влияние върху материята на ВСС, които плътно следват нейното законодателно развитие. Те пораждат реални политически последици и въпреки някои прояви на непоследователност като цяло съдействат положително за развитието на ВСС.

През първата половина на 90-те години на миналия век активността на ВСС като институция е по-слабо изразена, отколкото на негови отделни членове. През втората половина на 90-те години на миналия век законодателят предвижда както повече правомощия, така и повече възможности за ВСС да ги доразвива, което активизира инициативата на институцията. Активността на ВСС се изразява в издаване на подзаконови актове, доразвиващи законовите му правомощия в изпълнение на законова делегация.

ЕТАПИ НА РАЗВИТИЕ НА НОРМАТИВНАТА УРЕДБА НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ (1990–2006)

След 1990 г. нормативната основа на ВСС е променяна два пъти на конституционно ниво и тридесет и три пъти на законово. Първият устройствен закон действа с едно изменение, но кратко (три години и половина), а вторият претърпява тридесет и две изменения и допълнения за периода 1994–2006 г., средно по веднъж на полугодие, от които почти половината засягат ВСС.

Еволюцията на нормативното и институционалното изграждане на ВСС подлежи на следната условна **периодизация**:

1. Първи етап

- **Първата половина на 1991 г.** Периодът обхваща дейността на 7-то Велико народно събрание по изработване на действащата Конституция до влизането ѝ в сила. Той се характеризира с висока динамика на политическите процеси, остро социално напрежение, тежка икономическа криза, делегитимация и нестабилност на държавните институции, ожесточено противопоставяне на политическите партии.

Дебатът относно състава и правомощията на ВСС протича в рамките на обсъждането на конституционните основи на съдебната власт. Въпреки амбициозността си той няма приоритетно значение. Визията за предназначението и функциите на ВСС в контекста на баланса на властите е в процес на изграждане.

Политическата обстановка

Конституционният текст се изработва в среда на политическа непримиримост и оспорване на политическата легитимност на лявото политическо мнозинство във ВНС. Компетентността по подготовка на проекта е възложена в края на юли 1990 г. на 57-членна парламентарна комисия, която работи във формат 9 подкомисии и разглежда 16-те внесени от политически сили и граждански сдружения конституционни проекти. През март 1991 г. тя излъчва експертна група с мандат до април да оформи окончателния вариант на проекта за Конституцията.

Реалният конституционен дебат започва с предварителното обсъждане на основните принципи на 12 април 1991 г. и завършва с подписването на Конституцията на 13 юли 1991 г. В него проблемите на правораздаването, структурата и управлението на съдебната власт не са приоритетни, тъй като дневният ред на обществото е друг. Той е съсредоточен върху конституционните основи на икономиката и собствеността, основните права на човека, равнището на намеса на държавата в стопанството и в личната сфера на индивида, смисъла на квалификациите на държавата като правова и социална и формата на държавно устройство. Текстовете от глава 7 „Съдебна власт“ на Конституцията са гласувани на първо четене при отсъствието на тридесет и девет народни представители от

опозицията, обявили се против приемането на нова Конституция от действащия парламент, а на второ четене при фактическа липса на кворум (около 2/3 от състава на представителството не се намира в пленарна зала).

Политическите изказвания по глава 7 показват стремеж към създаване на единна, последователна и дългосрочна законодателна концепция за предназначението и функциите на ВСС. Ранният етап, на който тя се намира, подтиква конституционния законодател да отдава сравнително голямо значение на политическата емоция. Той проявява склонност да хиперболизира заплахите за независимостта на правораздаването, да предвижда гаранциите за неприкосновеността ѝ като недостатъчни и заобиколими и поради това да се стреми да ги засилва и умножава. Обсъждането е белязано от политическа неотстъпчивост и асоциации с миналото, но и от споделен стремеж да се осигури независимо функциониране на ВСС.

Основният дебат по въпросите на съдебната власт е концентриран върху независимостта и балансираното ѝ взаимодействие с другите власти, по-конкретно в сферите на гарантиране на нейната бюджетна самостоятелност, учредяването и основното конституционно предназначение на ВСС, конституирането на председателите на ВАС, ВКС и главния прокурор и управлението на кадровата политика по отношение на магистратите. Обсъжданията почти не успяват да излязат от контекста на политическата целесъобразност, стремежът да се избегне установяването на политически контрол над съдебната власт и осмислянето на автентичната същност на съдебната независимост, баланса на властите и парламентаризма.

Структура и конституиране на ВСС

ВСС е учреден като 25-членен административен орган, чийто състав е разделен на три квоти. Тримата висши магистрати участват в него по право, единадесет се избират от НС с обикновено мнозинство, а останалите – от средите на съдиите, прокурорите и следователите. Изборните членове трябва да отговарят

на изисквания за минимален 15-годишен общ юридически стаж и за високи лични и професионални качества.

Първоначално **мандатът** на всички членове е установен като седемгодишен. Към края на обсъждането на първо четене се предлага да бъде съкратен до 4 години, за да съвпада с мандата на НС и да позволи парламентарен контрол върху изборната квота. Друго предложение предвижда съответно съкращаване на мандата и на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор също на четири години с мотива, че тези фигури са и политически, носят политическа отговорност и мандатът им трябва да бъде обвързан с представителния, за да се отчитат пред народните представители. Между двете четения постъпва предложение изборните членове на ВСС да имат 5-годишен мандат без право на повторност, което е и окончателно прието.

Исходната теза, свързваща продължителността на мандата на член на ВСС с депутатския, вменява на политическото представителство политическа отговорност за ефективността на съдебната власт пред избирателите и на това основание предполага предоставяне на парламента на механизми за натиск и система за предсрочно отзоваване на висши магистрати. Тезата фактически се основава на явна, но незаявена аналогия с отношенията между Народното събрание и Министерския съвет и първоначалното разчитане на парламентаризма като доминация на парламента над останалите власти. Възникват тези за възможен вот на недоверие от НС към председател на върховен съд на политически основания и по политическа целесъобразност. Те остават неразвити; по-голяма тежест придобива тезата, че съдебната власт трябва да е независима от контрола именно на политизирана власт и че участието на НС в конституирането на 11-членна изборна квота е достатъчна гаранция за балансирано ангажиране на политическото представителство.

Въпреки това влечението към засилване на ролята на представителството запазва инерция. Първоначалното предложение председателите на върховните съдилища и главният прокурор да се избират от общите събрания на съответния

съдебен орган е разколебано между двете четения. Тогава идеята те да бъдат назначавани и освобождавани от президента по предложение на ВСС като засилена гаранция за независимостта на системата неубедително надделява над идеята да бъдат избирани от парламента.

Конституционният законодател не отхвърля предложенията за изграждане на механизми за контрол над тримата висши магистрати, но не ги разработва на конституционно ниво. Намерението му да ги учреди впоследствие чрез закон се оказва несъобразено с факта, че те ще се явят в нарушение на Конституцията. След като по-късните му опити в тази насока са спрени от КС, през 2006 г. той отново интервенира в глава 7 на Конституцията с въвеждане на процедура, която наподобява импийчмънт¹. Уредбата ѝ показва, че законодателната идея от 1990 г. за създаване на контролиращи механизми е претърпяла известно развитие, но крайният ѝ нормативен израз все пак създава впечатление за прибързаност и недообмисляне на алтернативните възможности.

До последния момент народните представители се ориентират към формула, в която ВСС се председателства от президента, а в негово отсъствие – от министъра на правосъдието. Първоначалните възражения интерпретират формулата като нарушение на баланса на властите в полза на изпълнителната. Постъпват предложения заместникът на председателя да се избира от 11-членната парламентарна квота, за да се избегне правителствена интервенция в съдебната власт, но това разширява прекомерно влиянието на парламента. На второ четене се предлага ВСС да се председателства от председателя на ВКС, замества от главния прокурор, и едва на трето – от министъра на правосъдието, замества от висш магистрат. Съображенията произхождат от необходимостта да се осигури градивен механизъм за непосредствено административно взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт. След като законодателят се отказва да товари министъра с изключителни кадрови правомощия, той приема, че позицията му на председателстващ заседанията на ВСС не засяга равновесието между властите.

¹ Чл. 129, ал. 6, вж. по-долу.

Кадрова политика

В първоначалния проект *държавният глава, който председателства ВСС, упражнява кадровата политика по отношение на всички магистрати по предложение на министъра на правосъдието.*

Сред предлаганите варианти е кадровата компетентност на държавния глава да се предостави на НС като силна гаранция за съдебната независимост. Тази теза е много устойчива. Нейният произход трябва да се търси в последователно проявяващия се страх на конституционния законодател от прекомерно навлизане на изпълнителната власт в съдебната по линия на взаимодействието на ВСС с министъра на правосъдието. Страхът е реакция на изключителното разрастване на изпълнителната власт през тоталитарния период, довело до поглъщане на законодателната власт от администрацията, свръхразвитие на репресивния апарат на прокуратурата и обезличаване на съда. Народните представители явно надценяват опасностите от такова евентуално навлизане за сметка на подценяване на вмешателството на парламента, но пленарните дебати не регистрират ясна визия за трети вариант.

На второ четене категоричността на убеждението, че НС по дефиниция винаги уважава и гарантира съдебната независимост, е разклатена от тезата, че колективният характер на решенията му размива отговорността за кадровата политика на държавата по отношение на съдебната власт. По време на конституционния дебат през 1990 г. 7-то ВНС упражнява правомощия по назначение, повишаване, преместване и освобождаване на магистрати. Неговата практика служи за източник на възражението, че НС практически е доказало колко е неподходящо да прави персонални назначения. Първоначалното предложение се трансформира в предложение президентът да назначава редовите магистрати по предложение на ВСС, но е отхвърлено заради функцията му на председателстващ ВСС, което към онзи момент се поддържа като консенсусна конструкция.

Компетентността по *предлагане* на кадрови решения е първоначално възложена на министъра на правосъдието като изключителна. Идеята среща

сериозна съпротива на основание нарушение на независимостта на съдебната власт. Между двете четения компетентността е стеснена само до съдиите и следователите и само в материята на повишаването, преместването и освобождаването от длъжност, но не и по назначението. Предложенията по отношение на прокурорите са предоставени на главния прокурор. На второ четене министърът има право да предлага и назначение, но нивото, в което е допуснат, е само районни съдии. По отношение на по-горните нива кадровите предложения се правят от съответното ниво на административното ръководство.

За първи път идеята *държавната политика по кадрово обезпечаване на съдебната власт да се извършва от ВСС* възниква в края на дебатите на първо четене по предложение на мнозинството. Първоначално е предложен общ режим за всички магистрати, включително тримата висши. Според него инициативата за назначаване изхожда от ВСС и ангажира последващата формална санкция на президента. Последният не може да отклони повторно направено предложение, т.е. има право на еднократно отлагателно вето. Тази идея консолидира трайна подкрепа и се запазва до разглеждането на проекта на второ четене. Едва тогава тя се сблъсква с конкуренцията на тезата за разделяне на режимите за магистратите и тримата висши.

До самия край на разискванията на трето четене не се оформя ясен консенсус за това кой е подходящият титуляр на кадровите правомощия в съдебната власт. Аргументите срещу всяка от тезите произхождат от баланса на властите и необходимостта от абсолютна неприкосновеност на съдебната независимост и са относително съпоставими по тежест. Тогава появата на предложението за затваряне на кадровата политика в самата съдебна власт и изграждането на ВСС като кадрови орган успява да консолидира относително най-сериозна политическа подкрепа.

Финансова независимост

Принципът за финансова автономия като част от непосредствените гаранции за независимост на съдебната власт е общо споделян и формално безспорен. В края на първото четене на проекта за Конституцията от парламентарното мнозинство

постъпва предложение бюджетът на съдебната система да се изготвя от ВСС и да се внася и разглежда като самостоятелен, без правителството да може да го променя, а изпълнението му да се възложи на министъра на правосъдието.

Подложен на второ четене, текстът не издържа. Отхвърлен е повече поради възражения за словесно излишество, неуместно за конституционна разпоредба, отколкото от съображения за нарушено равновесие с изпълнителната власт. По тази причина основната му идея се оказва изключително устойчива в перспектива и по-късно легислатурата се връща към нея. Първоначално това става чрез опити да се измени текущото законодателство, но след блокирането им като противоконституционни те са интегрирани в проекта за трета поправка на Конституцията през 2006 г.

2. Втори етап

- *Средата на 1991 г. – средата на 1994 г.* Периодът обхваща действието на Закона за Висшия съдебен съвет (ЗВСС) и се характеризира с концептуална неопитност на законодателната политика по организацията и управлението на съдебната власт в среда на динамични процеси на реструктуриране на системата в съответствие с Конституцията. През него възникват първите прецеденти, които по-късно се утвърждават в стабилни белези на взаимодействието между НС и съдебната власт. Слага се началото на отношенията между законодателя и КС като основен и интензивно действащ постоянен фактор, който влияе на законодателната политика в две посоки. Първата е в качеството на КС на коректив, който удържа законодателните инициативи в конституционно определените граници. Втората е в качеството му на тълкувател на Конституцията, който подпомага изграждането на законодателната философия за предназначението и функциите на ВСС.

Законотворческите инициативи имат изключително политически характер, функция от нестабилната политическа обстановка, включително съдържат опити за разрешаване на политически въпроси по законодателен път. Интервенцията е най-активна в сфери, в които се реализира баланс на власти – бюджетната самостоятелност на ВСС и взаимодействието с министъра на

правосъдието. Дебат за изясняване на границите на прерогативите, особено ясно изразен при управлението на кабинета на Филип Димитров, тече и в отношенията между правителството и НС.

ВСС не участва в тези процеси като активна страна. Тяхната динамика се затваря тясно между НС и КС, който действа по инициатива на парламентарен субект.

Първата законова уредба на ВСС

Законът за Висшия съдебен съвет², в сила от 13 юли 1991 г. – точно година след влизане в сила на Конституцията, – за първи път регламентира организацията и дейността на институцията. Той има предимно процесуален характер и е предназначен да регулира образуването и първоначалното функциониране на изцяло нов конституционен орган в нереструктурирана институционална среда. По тази причина той пестеливо урежда процедури за упражняване на конституционните функции и тясно се придържа към конституционната рамка, без да се стреми към самостоятелна визия за мястото и ролята на ВСС. Законодателят се въздържа от инициативност в тази посока. Водещата причина е приоритетът на политическите процеси в законодателната и в изпълнителната власт, въпросите на политическото представителство и успокояването на социалното напрежение, които доминират и в дневния ред на обществото. Така конституционната делегация по чл. 133, която предоставя в компетентността на НС да оформи окончателно ВСС, остава нереализирана. Според чл. 1 от Закона за ВСС е просто „*колективен орган на съдебната власт*“.

Въпреки това законодателни опити да се развие конституционната рамка са направени много скоро след влизане в сила на ЗВСС със закона за неговото изменение и допълнение от 1991 г.³; те са плахи и оскъдни. Законодателната неопитност, както и процедурните нарушения на Правилника за организацията и дейността на НС, при които са гласувани, ги прави и политически спорни и

² Обн., ДВ, бр. 74 от 1991 г., изм. и доп., бр. 106 от 1991 г., ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.

³ Обн., ДВ, бр. 106 от 1991 г.

опозицията поставя пред новообразувания КС въпроса за конституционната им съобразност.

Първи тенденции в законодателното регулиране на състава и функциите на ВСС

В ЗИДЗВСС могат да се открият *две тенденции*, впоследствие развили се в традиционни фактори на взаимодействие между законодателната и съдебната власт и КС. Едната е изкушението на законодателя да заобикаля конституционните принципи за независимост на съдебната власт и разделението на властите чрез преформулиране на норми, регулиращи процесуалния ред за осъществяване на конституционно възложена материална компетентност на ВСС и органи на изпълнителната власт.

Сфера на трайна интервенция е бюджетната самостоятелност на ВСС и взаимодействието с изпълнителната власт, което се осъществява чрез ВСС.

Извършеното със ЗИДЗВСС прередактиране на чл. 10, т. 8 от „ВСС приема бюджета на съдебната власт и го внася в НС за утвърждаване“ на „ВСС предлага на Министерския съвет проектобюджета на съдебната власт и контролира изпълнението му“ издържа пред КС. Доколкото бюджетът на съдебната власт е неразделна част от държавния, а той се изготвя и внася в парламента от правителството, е конституционно по-уместно ВСС да го внася през Министерския съвет. Въпреки това КС изрично постановява, че „правителството не може да изменя проектобюджета и може да прави забележки по него само пред НС“⁴.

С *Решение № 3 от 1992 г.* КС идентифицира ВСС като орган на управление на съдебната власт без юрисдикционни функции, който е различен както от органите на изпълнителната власт, така и от другите органи на съдебната власт. В това си качество той разполага с бюджетна самостоятелност, която се изразява в права да управлява собствен бюджет. Той е съставна част на бюджета на съдебната власт и следва нейната бюджетна процедура, но е самостоятелен спрямо

⁴ Решение № 3 на КС от 03.04.1992 г. по КД № 30 от 1991 г.

бюджетите на правораздавателните ѝ органи. В периода 1992–1994 г. тази процедура е установена като традиционна практика.

ЗИДЗВСС прави опит да прехвърли към министъра на правосъдието правомощието на председателите на съдилищата да внасят във ВСС предложения за определяне броя на съдиите и за вземане на кадрови решения, засягащи кариерата им. Министърът получава и изключително правомощие да предлага на ВСС и че не са налице необходимите професионални качества на съдиите от нивата под Върховния съд.

По този начин ВСС се оказва ограничен да се произнася само по предложения, направени от орган извън съдебната власт, което изключва нейното участие в кадровия подбор на съдиите, стеснява конституционните правомощия на ВСС и прекомерно разширява тези на министъра. В същото време създава неоправдано различие в реда за подбор на върховните съдии, прокурорите и следователите, от една страна, и останалите съдии, от друга, защото кадровите решения относно първата група изхождат от ВСС, а за втората – от орган, който не е дори член на съвета. С Решение № 3 на КС от 1992 г. опитът е обявен за противоконституционен.

Другата тенденция, която тръгва от ЗИДЗВСС, се изразява в допълване на конституционните изисквания към членовете на ВСС с *отрицателни законови предпоставки за заемане на длъжността*. Оригиналната редакция на ЗВСС въвежда несъвместимост с политически представителен мандат, членство в политическа партия и упражняване на адвокатска професия. Отмяната на последното условие със ЗИДВСС възобновява политическите спорове относно същността на институцията.

Решение № 3 от 1992 г. препятства опитите със закон да бъдат компромисно решавани политически, а не законодателни въпроси на реструктурирането на съдебната власт. ЗИДЗВСС предоставя на ВСС дискреционно правомощие да освободи незабавно магистрат или да отложи преразглеждането на въпроса за срок от три години, ако установи липса на необходимите професионални качества.

Според КС това поставя магистрата в неизяснено служебно положение, което противоречи на чл. 129, ал. 3 и § 5 на Конституцията и нарушава логиката, според която никой не може да продължи да изпълнява функции, за които е установено, че му липсват качества.

Въпреки че ЗИДЗВСС не съдейства за избистрянето на политическата и законодателната философия за ВСС, юриспруденцията на КС се намесва като съществен фактор в този процес. В периода 1991–1994 г. Решение № 3 на КС от 1992 г. създава основите, върху които по-късно се изгражда концепцията за политическото и конституционното значение на ВСС като кадрови и административен орган на съдебната власт.

3. Трети етап

- **Средата на 1994 г. – края на 1998 г.** Периодът започва с влизане в сила на Закона за съдебната власт и на установената с Конституцията организация на съдебната власт. Той се характеризира с противоконституционност на законодателните инициативи в материята на ВСС. Политическата обстановка е кризисна с периоди на относителна стабилизация.

Закон за съдебната власт

Законът за съдебната власт⁵ от 1994 г., чийто § 14 отменя ЗВСС, относително усъвършенства уредбата на ВСС. Тя е поместена в глава 2 на закона, непосредствено след основните принципи, по които се управлява съдебната власт. В съгласие с Решение № 3 на КС от 1992 г. систематичното място подчертава статута на ВСС на висш административен орган, който се намира в съдебната власт, но не осъществява правораздаване.

Новият закон дефинира ВСС не чрез броя на членовете му, а чрез неговите основни функции. Това е орган, който *„определя състава и осъществява организацията на съдебната власт“* (чл. 16, ал. 1). Законът предлага подобрена систематика на процедурните правила, запълва някои процесуални празнини и

⁵ Обн., ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.

прецизира редакцията на множество текстове. Въведен е режим за обжалване на законосъобразността на избор на член на ВСС. Чл. 30 съдържа разгърнат режим за внасяне във ВСС на предложения за кадрови решения. Необходимото мнозинство за вземане на решения пада от 4/5 на 2/3.

ЗСВ разкрива тенденция към разширяване на сферата на приложимост на институти, чието предназначение е да охраняват независимостта на ВСС чрез рестриктивна регулация на достъпа до длъжността. Това са *избираемостта, несъвместимостта и предсрочното прекратяване на индивидуален мандат*, които са допълнени с нови основания и снабдени с по-подробни процесуални правила.

Изискването за задължителен минимален юридически стаж е развито с допълнително изискване за минимален петгодишен специален юридически стаж.

Установена е несъвместимост с длъжностите кмет и общински съветник, с членство в синдикална организация извън съдебната власт и с упражняване на свободна, търговска или друга платена професия извън преподавателската (чл. 16, ал. 4).

Допълнителни основания за предсрочно освобождаване са поставянето под запрещение, освобождаване от длъжността магистрат, ако членът е избран от квота на съдебната власт, системното неизпълнение на служебните задължения и уронването на престижа на съдебната власт. Основанието трайна нетрудоспособност повече от една година е заменено с трайна фактическа невъзможност за изпълнение на функцията повече от шест месеца. Специфично основание за предсрочно прекратяване на мандат на член по право е нарушението на Конституцията и на законите.

Оригиналната редакция на ЗСВ страда от някои недостатъци на юридическата техника, източници на спорове пред КС. В своите решения той констатира концептуална противоречивост, която създава смислова нетърпимост между водещи текстове. Уязвимите сфери са несменяемостта, предсрочното прекратяване на индивидуален изборен мандат, отношенията на ВСС с министъра на правосъдието и финансовата независимост на ВСС. Като нова проблемна сфера

възниква регулирането на преустройството на заварената правораздавателна система в съответствие с Конституцията.

Първите изменения на ЗСВ. Намесата на Конституционния съд

По политически причини намесата на КС изпреварва тази на законодателя и първите изменения в закона са резултат на действието на решения на КС, а не на закони за изменение и допълнение.

Забраната за членове на ВСС да упражняват друга платена професия освен преподавателската (чл. 16) формално обхваща и правораздавателната дейност, ако лицето е магистрат. Този парадокс изглежда преодолим с просто снизходително игнориране. Междувременно чл. 24 императивно задължава членовете на ВСС, които не са магистрати, да прекъснат дейността, която са упражнявали до избирането си, дори тя да е преподавателска. Колизията, която в съчетание с чл. 16 вече създава сериозни проблеми, допуска само магистратите, а не и представителите на други юридически професии, да продължат да упражняват професията си в противоречие с принципа за равнопоставеност на гражданите по чл. 6 от Конституцията. В допълнение чл. 24, ал. 2 постановява, че изборните членове на ВСС получават трудово възнаграждение без яснота кой е задължен да го изплаща – ВСС или органът на съдебната власт, в който са назначени като магистрати. КС обявява тези разпоредби за противоконституционни, включително поради неразрешими противоречия между тях, придаващи на смисъла им неоткриваемост⁶.

С влизане в сила на ЗСВ се слага началото на периодично възобновяващи се опити на законодателя да *разширява основанията за предсрочно прекратяване на мандата на изборните членове на ВСС*. От четирите нови основания, въведени с чл. 22, ал. 1, КС обявява три за противоконституционни⁷. Първото е *освобождаването от длъжността магистрат*, ако лицето е съвместявало двете качества. Текстът нарушава чл. 130, ал. 4 от КРБ, която не изисква персонална уния

⁶ Решение № 9 на КС от 30.09.1994 г. по КД № 11 от 1994 г., ДВ, бр. 87 от 25.10.1994 г.

⁷ Пак там

между длъжността съдия, прокурор или следовател и длъжността член на ВСС, и прекратяването на едното не може да води до прекратяване и на другото по силата на закона.

Другите две основания са *системно неизпълнение на професионалните задължения и поведение, уронващо престижа на съдебната власт*. Формулата е нова версия на „*професионална непригодност*“, която се появява на второ четене на проекта за Конституция в 7-то ВНС в пленарна зала като основание за освобождаване от длъжност със загуба на несменяемостта. Тогава предложението е отхвърлено поради трудности при формулирането на критерия.

КС изрично постановява, че е недопустимо предсрочно прекратяване на мандат на субективно основание, а текстът „създава широки и неограничени възможности за субективни преценки на поведението на определен член на ВСС“ и „би могло да доведе до неговото отстраняване поради лични, партийни или други корисни съображения“. Това компрометира мандатния принцип по чл. 130, ал. 4. Със същите мотиви е блокиран и чл. 29, ал. 1, т. 3 и т. 5, които въвеждат аналогични основания за прекратяване на мандата на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор.

В новото основание за предсрочно прекратяване на мандат по право (нарушение на Конституцията и на законите) може да се види началото на законодателното желание да изгради институт на импийчмънт за председателите на върховните съдилища и главния прокурор. То представлява първи опит за конкретизиране на идеите на конституционния законодател за контрол върху висшите магистрати, които остават извън конституционния текст с намерението да бъдат развити законодателно. КС ги спира⁸ с аргумента, че неконкретността им допуска „субективни преценки, понякога водещи и до произвол“, които „лесно могат да компрометират установения от Конституцията седемгодишен мандат на тримата висши магистрати“. Въпреки че повече от десетилетие по-късно идеята

⁸ Пак там

продължава да бъде също толкова спорна, тя заляга в основата на конституционна поправка, гласувана от НС през февруари 2006 г.

Според § 8 от ПЗРЗСВ магистратите, които не отговарят на изискванията за заеманата от тях длъжност, се освобождават от нея с влизане на закона в сила. Нормата е силно политическа и явно повлияна от стремежа на управляващото дясно мнозинство за форсирана декомунизация на съдебната власт, но според КС тя нарушава конституционната регулация на несменяемостта и конституционно установения ред за освобождаване на магистрати от длъжност, като стеснява правомощията на ВСС в полза на НС⁹.

Разпоредбата на § 11 от ЗСВ предвижда цялостно обновление на състава на ВСС в едномесечен срок от влизане на закона в сила. Нормата е редактирана по начин, който според КС¹⁰ пренебрегва конституционно установения ред за обновяване на състава. Нито Конституцията, нито законът предвиждат основания или ред за предсрочно прекратяване на целия орган, защото той е постоянно действащ, а не мандатен; това е установено в интерес на неговата независимост и непристрастност. Според съда, допълването на конституционното изискване за общ стаж със специално законово условие за петгодишен специален стаж (чл. 16, ал. 1) не конституира основание за прекратяване на органа или мандата на изборните членове, защото нормата е с устройствен характер и действа за в бъдеще. В същото време е недопустимо преходна разпоредба да прекратява императивно определен мандат.

Чл. 25 предоставя *административното обслужване на ВСС в компетентността на Министерството на правосъдието*. Впрочем, текстът възпроизвежда чл. 8 от вече отменения ЗВСС, който не е атакуван. КС намира, че конструкцията „административно обслужване“ е твърде абстрактна и практически неприложима. Той изрично констатира, че „чрез чл. 25 от ЗСВ се правят начални стъпки да се привлече цялостно ВСС към Министерството на правосъдието, за да

⁹ Решение № 8 на КС по КД № 9 от 1994 г., ДВ, бр. 78 от 1994 г.

¹⁰ Пак там

управлява всички други съдебно-прокурорски органи“ в противоречие с независимостта на съдебната власт и принципа за разделение на властите¹¹.

В Закона за държавния бюджет¹² за 1995 г. *традиционната бюджетна процедура за ВСС е изоставена* с отказа на Народното събрание да впише бюджета на ВСС на самостоятелна бюджетна позиция. КС обявява отказа за противоконституционен¹³, защото не обезпечавя финансово функционирането на ВСС като конституционно установена институция. С това той парализира дейността ѝ в противоречие с правовия принцип и представлява конституционно неприемлива практика държавен орган и взаимоотношенията му с други органи да се моделират чрез бюджетно законодателство според структурата на парламентарното мнозинство.

Друга проблемна сфера е регулирането на преустройството на заварената система в съответствие с Конституцията. С § 3, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на ЗСВ заварените съдии във Върховния съд не продължават да изпълняват задълженията си. Нормата ги освобождава от длъжност *ex lege* в противоречие с установения от Конституцията ред. Според КС¹⁴ Народното събрание изземва компетентност на ВСС в нарушение на принципа за разделение на властите, независимостта на съдебната власт и нормите за несменяемост на съдиите. В същото време § 3, ал. 1 колизира с § 15 на същия закон, според който ВС продължава да изпълнява правомощията на ВАС и ВКС, защото го лишава от персонален състав.

Същата сфера е засегната от интервенцията на първата законодателна поправка на ЗСВ, която идва две години след влизането му в сила¹⁵ и съдържа една-единствена преходна разпоредба (§ 15а). Тя *отлага изграждането на новата организация на съдебната власт*, възложено на ВСС в качеството му на неин висш административен орган, до влизане в сила на Закона за ВАС и на процесуалните

¹¹ Решение № 17 на КС от 3.10.1995 г. по КД № 13 от 1995 г., ДВ, бр. 93 от 20.10.1995 г.

¹² Чл. 3, ал. 2 на ЗДБРБ, ДВ, бр. 46 от 1995 г.

¹³ Решение № 17 на КС от 3.10.1995 г. по КД № 13 от 1995 г., ДВ, бр. 93 от 20.10.1995 г.

¹⁴ Решение № 9 на КС от 30.09.1994 г. по КД № 11 от 1994 г., ДВ, бр. 87 от 25.10.1994 г.

¹⁵ Обн., ДВ, бр. 64 от 30.07.1996 г.

законали, въвеждащи триинстанционното производство. Компетентността включва определяне на броя на съдебните райони, седалищата на апелативните съдилища, назначаване на административни ръководители и апелативни съдии.

Разпоредбата на § 15а възпроизвежда съдържанието на т. 2 от Решение на КС от 28 юни 1996 г., вече обявено за противоконституционно¹⁶ на основание превишаване на законодателната компетентност, тъй като с него парламентът прави опит за задължително тълкуване на конституционна разпоредба (§ 4 на ПЗРКРБ).

Главният прокурор атакува § 15а пред КС. Последният постановява, че разпоредбата пречи на ВСС да изпълнява задълженията си по изграждане на организацията на съдебната власт и да упражнява конституционните си правомощия, като променя конституционно установените за това срокове и неоправдано задължава ВСС да действа в определена последователност. Като ограничава правомощията на ВСС, § 15а представлява надхвърляне на правомощията на законодателната власт и намеса в съдебната, поради което е противоконституционен¹⁷. Това е единственият случай, в който КС фактически е блокирал цял закон за допълнение на ЗСВ.

4. Четвърти етап

- **Края на 1998 – края на 2003 г.** Периодът се характеризира с политическа и икономическа стабилизация и ускорен процес на присъединяване към НАТО и ЕС, в рамките на който изпълнението на стандартите в правораздаването се превръща в основен обществено-политически приоритет. Съдебната реформа се развива трудно и противоречиво в среда на обществено недоволство и обвинителна агресивност на политическите власти към органите на съдебната. На отрицателния образ на съда, прокуратурата и следствието, последователно и продължително изграждан в медиите, ВСС реагира с враждебно самозатваряне;

¹⁶ Решение № 13 на КС от 25.07.1996 г. по КД № 11 от 1996 г., ДВ, бр. 66 от 1996 г., вж. още Решение № 7 на КС от 11.07.1994 г. по КД № 10 от 1994 г. и цитираните в него решения по КД № 30 от 1991 г., по КД № 2 от 1994 г. и по КД № 11 от 1996 г.

¹⁷ Решение № 19 на КС от 29.10.1996 г. по КД № 17 от 1996 г., ДВ, бр. 96 от 08.11.1996 г.

*Висшият съдебен съвет като гарант за независимостта на съдебната система –
15 години по-късно*

самите магистрати постепенно се активизират чрез другите органи на съдебната власт и съсловните си организации в посока съдействие на реформата и преодоляване на изолацията си. Непопулярността на ВСС сред магистратите се задълбочава и става обществено достояние.

Законодателят идентифицира като основни проблеми на съдебната власт професионалната подготовка на кадрите и прозрачността на системата. Прокуратурата изпада в дисфункция, при която генерира нарастващо обществено напрежение поради разминаване между обществените очаквания за изпълнение на конституционното ѝ предназначение и реалните ѝ действия, твърде необясними от гледна точка на закона.

Това поражда серия законодателни интервенции главно в областта на кадровата и дисциплинарната политика на ВСС и съответно обезпечаващо я усложнение на структурата, организацията на професионалната квалификация на магистратите и контрола върху главния прокурор. През 2003 г. към тях се присъединяват и опити ВСС да се отвори чрез разширяване на отчетността му и чрез гражданския достъп до информация. Тенденциите за нарушения на баланса на властите и на независимостта на магистратите се запазват.

Намесата на КС забавя инерцията на промените; поставен в условия на безалтернативност и под силния натиск на европейския партньор, законодателят изменя Конституцията за първи път след влизането ѝ в сила. Поправката е осъществена при 70 процента обществена подкрепа, относително единомислие сред политическите сили и амбициозност на политическия проект, но по-скоро при реално несъвпадане на дневния ред на политическата класа, магистратите и обществото.

Измененията в ЗСВ

През 1998 г.¹⁸ се изменя численото съотношение на квотите на съдебната власт и правомощията на ВСС поради реорганизацията на следствените органи. В материята на дисциплинарната отговорност се учредява *дисциплинарен състав* към ВСС и избираем от ВСС *смесен съд* от трима съдии от ВКС и двама от ВАС, който да се произнася по жалби срещу решения по дисциплинарни дела. С

¹⁸ Обн., ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г.

допълнение на чл. 168, ал. 1 нарушението на положената клетва е въздигнато в основание за търсене на дисциплинарна отговорност и е предвидена компетентност на ВСС да отнема имунитета на магистрат, за когото в дисциплинарно производство бъде установено, че е извършил тежко умишлено престъпление, и да предава делото на определен от ВСС прокурор.

Изменения са внесени и във **взаимоотношенията на ВСС с министъра на правосъдието**. При разглеждане на кадрови въпроси и вземане на решения по упражняване на кадрова политика от ВСС по отношение на магистрати министърът получава право да изрази мнение, симетрично на правото на съответния пряк ръководител, да прави предложения до ВСС за определяне броя на магистратите и за вземане на кадрови решения, както и да издава актове по кадрова политика спрямо всички етажи на съдилищата с изключение на ВАС и ВКС, включително административното ръководство на районните съдилища, в условия на обвързана компетентност в изпълнение на решения на ВСС. Оправомощен е да обръща внимание на магистратите на районно, окръжно и апелативно ниво за допуснати от тях нарушения. Измененията му предоставят правомощия още да предлага търсене на дисциплинарна отговорност, снемане на имунитет и временно отстраняване от длъжност на магистрат и да изпълнява бюджетите на всички съдилища без върховните и на следствените служби.

Измененията са атакувани пред КС по искане на главния прокурор и парламентарен субект, но на различни основания. Главният прокурор ги оспорва като противоречащи на Конституцията по същество, а групата народни представители – като приети при тежки процедурни нарушения (липса на кворум, гласуване само на едно четене, последващо неподлагано на гласуване дописване)¹⁹.

КС блокира повечето изменения в областта на дисциплинарната отговорност. Според него клетвата е толкова абстрактно формулирана, че всеки процесуален пропуск на магистрат може да се тълкува като нейно нарушение. Това противоречи на изискването за точност и недвусмисленост на фактическите състави на

¹⁹ Решение № 1 на КС от 14.01.1999 г. по КД № 34 от 1998 г., ДВ, бр. 6 от 22.01.1999 г.

закононарушенията по чл. 5, ал. 3 на КРБ и на изискването за независимост на съдебната власт по чл. 117, ал. 2 на КРБ.

КС оставя в сила компетентността на ВСС да отнема **имунитета на магистрат**, за когото в дисциплинарно производство бъде установено, че е извършил тежко умишлено престъпление, но не и да определя компетентния прокурор, тъй като това нарушава независимостта на прокуратурата и нейния обвинителен монопол.

Създаването на смесен съд, компетентен да разглежда жалби срещу решенията на дисциплинарния състав на ВСС и на ВСС по дисциплинарните дела, е обявено за конституционно недопустимо. То учредява особена юрисдикция, която изземва конституционни правомощия на ВАС. Самият дисциплинарен състав обаче е конституционнособразен. Той не представлява особена юрисдикция, „защото налагането на дисциплинарни наказания не е правораздавателна дейност“.

Повечето от новите правомощия на министъра остават в сила с изключение на две. Правото да предлага снемане на имунитет и временно отстраняване от длъжност на магистрат противоречи на конституционно установения обвинителен монопол на прокуратурата, а правото да изпълнява бюджетите на всички съдилища без върховните и на следствените служби – на бюджетната независимост на съдебната власт.

През май 2000 г. влиза в сила поправка на ЗСВ, придобила бързо обществена известност като „Закон Анти-Куцкова“, тъй като медиите я свързват с оповестеното през април 2000 г. намерение на съдия Нели Куцкова в качеството ѝ на член на ВСС да предложи завеждане на дисциплинарно дело срещу прокурор. Поправката заличава правомощието на член на ВСС на собствено основание да предлага възбуждане на дисциплинарно производство срещу магистрат и го предоставя на главния прокурор по отношение на подчинените му прокурори и на следователите. Спрямо заварените дисциплинарни производства се въвежда изискване за препотвърждаване.

Следващата законодателна намеса е през **2002 г.** и има предимно процесуален характер. Тя засяга реда за *предлагане и избиране на председатели на върховните съдилища, главния прокурор и директора на НСлС, процедурата за обжалване на избор на член на ВСС, свикване и провеждане на заседанията на ВСС.*

Законът се стреми да подобри **прозрачността** на работата на ВСС и го задължава да разглежда и публикува годишните доклади за дейността на съдебните органи, да огласява актовете си по Интернет и да издава месечен информационен бюлетин. Като своеобразна антикорупционна мярка е прецизирана формулировката на забраната за гласуване при конфликт на интереси.

КС е сезиран от Пленума на ВКС и обявява голяма част от поправките за нарушение на разделението на властите и вмешателство на изпълнителната власт в съдебната²⁰. Блокирана е регулацията на реда за внасяне във ВСС на предложенията на органите на съдебната власт и годишните им доклади задължително и само чрез министъра на правосъдието. КС намира за противоконституционна и компетентността на министъра да съхранява кадровите дела на магистратите, да изготвя обобщен доклад за дейността на съдебната власт и да го внася във ВСС за разглеждане, както и да издава заповедите за назначаване на всички магистрати, включително върховните, защото така се превръща в абсолютен кадрови център на съдебната власт. На тези основания е обявено за противоконституционно и предвиденото със закона задължение на административните ръководители на съдебните органи да изпращат на министъра доклади, справки и статистическа информация.

Законът определя *Националния институт по правосъдие към министъра*, на когото е възложено и да издава правилник за дейността му, да разрешава на специализирани юридически лица с нестопанска цел да повишават квалификацията на магистратите и да регулира с наредба условията и реда за полагане на практико-теоретичен изпит за придобиване на юридическа правоспособност. След намесата на КС тези права са блокирани, а НИП остава към ВСС. С това в България е

²⁰ Решение № 13 на КС от 16.12.2002 г. по КД № 17 от 2002 г., ДВ, бр. 118 от 20.12.2002 г.

окончателно и пълно възприет европейският стандарт за организиране на квалификацията на магистратите, която е елемент от съдебната независимост и не може да бъде подчинена на изпълнителен орган.

След като предходната редакция на чл. 27, ал. 1, т. 6 е обявена за противоконституционна, защото предоставя на министъра и председателите на върховните съдилища инициатива за снемане на имунитета на магистрат, това право е предоставено на нов субект – *минимална квота от една пета от членовете на ВСС, която има право да инициира и снемане на имунитета на главния прокурор*. КС блокира и този законодателен опит да се установи механизъм за контрол върху този висш магистрат с традиционния аргумент – противоречие с конституционно установения обвинителен монопол на прокуратурата.

За противоконституционен е обявен и целият нововъведен ред за търсене на *дисциплинарна отговорност от несменяем магистрат, за когото бъде установено, че вече не притежава необходимите професионални качества*. Като се позовава на практиката си по Решение № 1 на КС от 1999 г. по КД № 34 от 1998 г., КС констатира, че основанийето за дисциплинарна отговорност няма точен смисъл.

Измененията в рамката на правомощията на ВСС също съдържа нарушения на Конституцията, част от които прекомерно разширяват, а друга част неоправдано стесняват конституционната му компетентност. Възможността член на ВСС, чийто избор се оспорва, да участва в заседанията и формирането на кворума, но без право на глас, противоречи на правовия принцип. Правомощието на ВСС да определя броя на съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители и да утвърждава правилата за професионална етика на съсловните организации на съдебните служители, надхвърлят конституционната му компетентност, която се разпростира само до магистратите.

Общите събрания на магистратите получават правомощия да предлагат на ВСС кандидати за административни ръководители на съответния орган на съдебната власт. Като констатира, че те не са конституционно предвидени органи

на съдебната власт и могат да се създават само за целите на уеднаквяване на правораздавателната практика, квалификацията на магистратите и т.н., КС категорично заявява, че те не могат да упражняват кадрови функции. Това представлява изземване на изключителна конституционна компетентност на ВСС и може да дестабилизира съдебната власт.

За първи път през 2002 г. ВСС е законово овластен да се *самоорганизира чрез собствен правилник*, с което нормативната му уредба става тристепенна.

През **2003 г.** чл. 16, ал. 3 е допълнен с *ред за конституиране на изборната квота* поне един месец преди изтичане на мандата на действащия ВСС, за да се осигури постоянност на функционирането му.

Процедурата по свикване и провеждане на *общите събрания на магистратите* е разписана по-подробно. Предвидена е организационно-техническата подготовка и финансовото обезпечаване на делегатските събрания, които избират членовете на ВСС от квотите на съдебната власт да се извършват от администрацията на ВСС за сметка на бюджета му.

Допусната е възможност към ВСС да *се създават временни и постоянни комисии*.

Задълбочаването на отрицателните настроения срещу ВСС подтиква законодателя да въведе *норми за подобряване на гражданския контрол върху функционирането на ВСС*. Отчетната му компетентност е снабдена с императивни срокове. Задължението за предоставяне на информация е допълнено със задължение да поддържа публичен регистър с всички свои актове и мотивите към тях и да води и съхранява кадровите дела на магистратите.

ВСС получава изрична компетентност да организира и ръководи повишаването на квалификацията на магистратите, а НИП официално преминава към него.

Изменението на Конституцията от 2003 г.

(Първата поправка)

През 2003 г. окончателно се изчерпва убедителността на тезата, че законодателят може съществено да реформира съдебната власт без изменение на Конституцията. Дванадесетгодишните усилия в тази посока са оценени като кампанийни, частични и противоречиви и поради това неефективни. Оценката на международния партньор, обективизирана в Редовния доклад на Европейската комисия за напредъка на България по пътя към присъединяването за 2002 г., също е отрицателна.

С цел ускоряване на съдебната реформа на 2 април 2003 г. е гласувана *Декларацията на парламентарно представените политически сили за основните насоки за реформа на българската съдебна система*, която формално поставя началото и на конституционната реформа на ВСС. Декларацията обективира безпрецедентно политическо съгласие за сравнително мащабни промени като вътрешнополитически приоритет. В частта, която касае ВСС, те са съсредоточени в сферата на баланса с изпълнителната власт и усъвършенстване на уредбата на правомощията.

Намесата на КС и в този етап на развитие на ВСС е съществена. Установените с декларацията принципни граници са силно стеснени с Решение на № 3 на КС от 2003 г. по КД № 22 от 2002 г. Съгласно чл. 158, т. 3 на Конституцията обикновено Народно събрание не може да изменя формата на държавно управление, защото тази компетентност е предоставена изключително на Велико народно събрание. Още при гласуването на конституционния текст от 7-то ВНС съществуват разногласия относно съдържанието му. КС възприема неочаквано широко тълкуване на понятието „форма на държавно управление“, както и на въпроса кога е налице промяна в нея. Според него такава е намесата в организацията, условията и начина на формиране на основните конституционни институции (сред които и ВСС), мястото им в съответната власт, мандата им, възложените им дейности и правомощия и разместване на баланса между тях.

Това ограничава конституционната реформа на ВСС до частични мерки за неговото институционално развитие, подчинени на ревизията на институтите на имунитет и несменяемост на магистратите и мандатност на административните ръководители на съдебните органи.

Представители на съдебната власт не са поканени и не присъстват на пленарните дебати по Законопроекта за изменение и допълнение на глава 7 „Съдебна власт“. Тяхното участие се свежда до внасяне на мотивирани становища и предложения в Конституционната комисия и обсъждане на текстовете на работна среща с членовете ѝ след гласуването им на първо четене и в много кратки срокове. В така рамкирания дебат самият ВСС не се включва, въпреки активността на негови членове. От средите на магистратите и техните съсловни организации, както и от неправителствения сектор постъпват следните предложения:

1. Въвеждане чрез изменение на *чл. 130, ал. 3* на Конституцията на изискване за **избор на членовете на ВСС от парламентарната квота с квалифицирано мнозинство**, за да се изключи потенциалната опасност от корпоративно или политическо влияние върху състава и вземането на решения от този орган. Това предложение на ВКС е споделено от Министерството на правосъдието, НСлС и парламентарно представени политически сили.
2. Въвеждане чрез изменение на *чл. 87, ал. 1* и *чл. 150, ал. 1* на Конституцията на **задължително предварително консултиране с ВСС на всички правителствени и парламентарни законопроекти по въпросите на съдебната власт** преди внасянето им в НС, както и **възможност ВСС да сезира КС** с искане да се произнесе по конституционността на такива закони. Предложението е на ВКС.
3. Въвеждане на възможност за **предсрочно прекратяване на мандата на член на ВСС по решение на органа, който го е избрал**. Предложението е на НСлС.

На 24 септември 2003 г. законопроектът²¹ е окончателно приет от Народното събрание. Той не включва нито едно от предложенията, направени от представители на съдебната власт, и частично възпроизвежда съдържанието на някои предходни опити за законодателна намеса, традиционно обявявани за противоконституционни.

С новата т. 5 на чл. 129, ал. 3 се въвеждат **две нови основания за загубване на несменяемост и освобождаване от длъжност на магистрат**, когато той тежко или системно не изпълнява служебните си задължения или с действията си накърнява престижа на съдебната власт. Във фазата на обсъждане на проекта постъпват многобройни предложения за преформулиране на тези основания, сред които *„системно неизпълнение на професионалните задължения“*, *„тежко нарушение на служебните действия“*, *„действия, уронващи престижа на съдебната власт“*, *„действия, които грубо накърняват авторитета на съдебната власт“*, *„непригодност“*, *„професионална непригодност“*, *„липса на качества да изпълняват професионалните си задължения“*, *„особено тежък случай на нарушение на етичните правила“*.

Всички редакции предизвикват настойчивата критика на магистратите и на редица неправителствени организации, обоснована с аргументите на КС в Решение № 9 от 1994 г. срещу същите основания, но за предсрочно освобождаване на член на ВСС. Това показва, че се възразява не срещу словесен израз, а срещу законодателна концепция. Привидно неочаквана подкрепа за последната оказва единствено Асоциацията на прокурорите, доминирана от главния прокурор Никола Филчев.

Някои предложения (например *„професионална непригодност“*) са отхвърлени поради необходимостта от тълкуване, което да установи дали и доколко в съдържанието им се включват само строго професионални качества, или и професионално-етични добродетели. Възраженията срещу останалите формули се основават на липсата на обективни критерии за обосноваване на фактическия

²¹ Обн., ДВ, бр. 85 от 26.09.2003 г.

състав и за установяване на степента, в която уронването на престижа на съдебната власт е справедливо да води до освобождаване от длъжност със снемане на несменяемостта. Твърди се, че това позволява произволно или преднамерено отстраняване на магистрат и създава възможност за накърняване на независимостта на съдебната власт и ликвидиране на несменяемостта.

От средите на адвокатите се настоява формулата да бъде допълнена с изречение *„когато тези нарушения са установени с влязъл в сила акт на установен със закона дисциплинарен орган“*, т.е. тя да бъде приложима само при наличност на дисциплинарно наказание.

Трудностите при формулиране на нарушението на професионалните задължения и етика придават на оценяващата дейност на ВСС решаващо значение за прилагането на нормата. Нейното влизане в сила не облекчава опасенията, че търпи разнопосочно тълкуване и недобросъвестно прилагане и може да обоснове парадоксална оценяваща практика на ВСС, която да дестабилизира кадрово съдебната система.

С изменение на чл. 131 от КРБ е въведено изискване за тайно гласуване, когато ВСС взема решения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрати, за снемане на имунитет и за издигане на кандидати за председатели на върховни съдилища и главен прокурор.

По време на дискусиите прокурорите изтъкват, че при избор на конституционно регламентирани органи Конституцията обичайно се произнася и за мнозинството, с което трябва да бъде осъществен легитимен избор. Ако чл. 131 не уреди този въпрос, подходът става различен от обичайния и това би могло да направи уязвим закон, който третира този въпрос. Според ВАП разпоредбата следва да завършва с изискване решенията да бъдат вземани *„след преценка на професионалните и личните качества на магистратите“*, за да бъде ангажирана преценката на ВСС за индивидуалните качества на магистрата, а не само на формалните критерии на закона.

Комисията за промени в Конституцията обсъжда въпроса дали *органът, по чието решение **имунитетът** на магистрат се сваля, да бъде орган в рамките на съдебната власт или външен за нея субект.* В центъра на дебата е целесъобразността компетентността да бъде прехвърлена от ВСС към КС, президента на републиката или НС или ако бъде запазена от ВСС, да бъдат умножени субектите с право да го сезират, като бъдат обхванати например председателите на върховните съдилища и държавният глава. Аргументът е, че в съдебната власт като независима власт съществува недостиг на дисциплинарни органи, които да упражняват правомощия по повод имунитета. Всички предложения са отхвърлени с възражението, че за запазване на независимостта на съдебната власт е разумно и инициативата за снемане на имунитета, и самата процедура да останат в същата власт.

Поправката на Конституцията предоставя на *минимална квота от 1/5* от членовете на ВСС инициатива за снемане на имунитета на магистрат. Процедурните правила са уредени чрез препращане към закон. Уредбата гарантира нормалното протичане на наказателното преследване срещу магистратите и е коректив срещу евентуалната пасивност в прокурорската система.

Във фазата на обсъждане на текста становищата на магистратите се разминават. Прокурорите настояват за запазване на статуквото и преповтарят аргументите на КС, че той нарушава изключителната обвинителна компетентност на прокуратурата в ущърб на разделението и баланса на властите и в полза на административен орган, който не може по дефиниция да започва наказателно преследване. Следователите препоръчват разширяване на кръга на субектите на право да сезират ВСС с искане за снемане на имунитет на магистрат. Текстът е защитен с мотива, че една пета от членовете на ВСС не започват наказателно преследване и не упражняват обвинителна функция, а само инициират процедура по снемане на имунитет, ако главният прокурор неоправдано бездейства.

5. Пети етап

- **2004–2006 г.** През този период се задълбочават критиките към определени аспекти на дисциплинарната и кадровата политика на ВСС. Изискванията на обществото и съдиите, прокурорите и следователите за прозрачно управление на съдебната власт и прецизна кадрова политика стават все по-настойчиви. Засилва се и международният натиск за реформиране на правораздаването в крайната фаза на присъединяването към ЕС. Това ангажира активността на текущия и конституционния законодател.

След преодоляване на психологическата бариера на първата конституционна поправка политическата класа придобива смелост да направи опит да осъществи някои свои стари идеи, които през 90-те години на миналия век са обявявани за противоконституционни.

Измененията в ЗСВ и на Конституцията от 2005–2006г.

(Третата поправка)

През 2004–2006 г. ЗСВ е изменян седем пъти. Първите изменения през 2004 г. го привеждат в съответствие с Конституцията след нейното изменение.

Част от тях **разширяват законовите правомощия на ВСС**, който получава компетентност да назначава, освобождава и определя броя на административните ръководители и на техните заместници в органите на съдебната власт с изключение на тримата висши магистрати. Пакетът промени е предназначен да осигури приложението на § 4, ал. 2 от ПЗР на ЗИДКРБ, според която ВСС трябва да назначи тези служители в срок от три месеца от влизането в сила на поправката. Процесът на номиниране на кандидати и избирането им е съпроводен с напрежение и недоволство. Той не винаги е прозрачен, а при конкуренция на повече от един кандидат липсват устойчиви критерии за убедителен подбор. Някои от избраните са непопулярни сред магистратите от съответния съдебен орган и не успяват да се интегрират, което инициира процеси на административна сегрегация в системата.

Друга група изменения снабдява с подробна уредба **процедурата за избор на висш магистрат**. Непосредствената политическа причина е приближаването на

края на мандата на главния прокурор Никола Филчев и необходимостта от избор на нов. Опитът от предходните избори на главен прокурор и председател на ВАС навяват тревожни очаквания за кадрови сътресения по висшите етажи на съдебната власт. За да не допусне блокиране на прокуратурата поради забавяне в избора, което миналото прави правдоподобно, законодателят предвижда, че до встъпване в длъжност на новоизбрания титуляр, завареният висш магистрат продължава да изпълнява функциите си. Разпоредбата е обявена за противоконституционна²²; тя изкуствено продължава конституционно установен мандат, за който Конституцията не предвижда основания за продължаване. Така отговорността за успешното избиране на висш магистрат пада изцяло върху ВСС без спасителни законови алтернативи.

Негативните обществени настроения срещу ВСС в резултат на впечатлението, че той работи непрозрачно, мотивират законодателя да задължи ВСС да **заседава винаги публично** с изключение на изрично предвидените в закона случаи на снемане на имунитет и по дисциплинарни производства. Освен това задължава ВСС да **мотивира всяко отклонение от практиката си по прилагане на ЗСВ**.

Структурата на ВСС е усложнена, за да обезпечи правомощието му да предоставя статут на несменяемост на магистрат след атестация. Устойчива законова уредба като постоянна комисия получава Комисията по предложенията и атестирането, в която е съсредоточена кадровата компетентност на ВСС.

Проблемните преформулировки на **бюджетните правомощия** на ВСС продължават и през на 2004 г. отново стигат до КС. Този път законодателят прави опит да обособи фондове „Съдебни сгради“ и „Затворни сгради“ към Министерството на правосъдието, които се набират от приходи на съдебната власт. Вносителите обосновават поправката като проява на взаимодействието между властите, при което изпълнителната власт стопанисва държавно имущество, а съдебната власт правораздава. На основата на буквално тълкуване на чл. 133 от КРБ те правят извода, че правомощията на ВСС са изчерпателно изброени и след

²² Решение № 4 на КС от 2005 г. по КД № 11 от 2004 г., ДВ, бр. 37 от 2005 г.

като не включват финансова компетентност, то ВСС няма такава. Разпоредбата е формално мотивирана и с историческата традиция, според която фонд „Съдебни сгради“ е съществувал и е бил управляван от министъра на правосъдието през 1925 г.

КС отхвърля последния мотив с аргумента, че действащата Конституция не подкрепя историческата традиция, защото предвижда нова специална институция в лицето на ВСС с правомощия да управлява съдебния бюджет. Според КС съсредоточаването на всички средства за капиталови разходи в министерството ще породи конфликт на интереси и възможности за финансово манипулиране на съдебните органи, които се поставят в зависимост от бюджетните решения на изпълнителен орган. Така раздвояването на бюджета на съдебната власт накърнява организационната ѝ независимост. В същото време липсва конституционна опора на становището за допустимост на сътрудничество между съдебната и друга власт в бюджетната сфера. На тези основания текстовете са спрени като противоконституционни²³.

Междувременно на ВСС е вменено да съставя проект за годишен бюджет на съдебната власт, който да представя в Министерството на финансите за включване в проектозакона за държавния бюджет за 2005 г. (чл. 196, ал. 2). КС отново постановява²⁴, че има нарушение на конституционно установената финансова автономия на съдебната власт, тъй като бюджетната процедура не е уредена като независима; представянето на проекта за годишен бюджет на съдебната власт във финансовото министерство го подчинява на общия режим, а Конституцията изисква самостоятелност.

В края на следващата 2005 г. законодателят отговаря с проект за изменение на чл. 130 от Конституцията, в който новата ал. 6, т. 1 и т. 2 предоставят на министъра на правосъдието компетентност да *изготвя проект за бюджет на съдебната власт и да го внася за обсъждане във ВСС, както и да управлява имуществото на*

²³ Решение № 4 на КС от 7.10. 2004 г. по КД № 4 от 2004 г., ДВ, бр. 93 от 19.10.2004 г.

²⁴ Пак там

съдебната власт. Мотивите на вносителите изхождат от процедурна целесъобразност и срещат непримиримата съпротива на магистратите и на неправителствения сектор. Според тях проектът грубо и пряко нарушава финансовата независимост на съдебната власт, прогласена в чл. 117, ал. 3. Въпреки това той преминава успешно през двете първи четения.

Междувременно подходът на законодателя по реформиране на съдебната власт придобива все по-ясно изразен *контролно-репресивен характер*. Спадащото обществено доверие в правораздаването, дължащо се на бавното движение на делата, го мотивира отново да интервенира в сферата на дисциплинарната отговорност, преди да е изтекла и година от влизане в сила на конституционните поправки и тяхното законово развитие. С допълнение на чл. 168, ал. 1 на ЗСВ, който урежда *генералното дисциплинарно нарушение*, през 2005 г. са създадени новите състави „системно нарушаване на законоустановените процесуални срокове“ и „действия, които неоправдано забавят производството“. Те влизат в сила на 29 април 2006 г. без убедителна прогноза да променят съществено статуквото. Според уредбата, която заварват, дисциплинарна отговорност се носи при виновно неизпълнение на служебните задължения и на професионалната етика; по съдържание и същност допълнителните състави представляват частни случаи на тези хипотези, чието изрично ословестяване не съдържа потенциал за промяна.

Тенденцията за реформа чрез репресия продължава и в инициативите за изменение на Конституцията. С проект за допълнение на чл. 129 в началото на 2006 г. се предлага процедура за освобождаване на тримата висши магистрати от НС; тя представлява развитие на стари идеи от времето на 7-то ВНС. Медийните й интерпретации бързо я популяризират като *импийчмънт* въпреки юридическата неточност на понятието. В хипотезите на трайна фактическа невъзможност, тежко нарушение и системно неизпълнение на служебните задължения и действия, накърняващи престижа на съдебната власт, новата ал. 6 учредява правомощия на минимална квота от 1/4 от народните представители (60 депутати) да предложи на НС да гласува предложение до президента да освободи съответния висш магистрат.

За да бъде прието, то трябва да събере подкрепата на квалифицирано мнозинство от 2/3 от всички депутати. Президентът може да откаже да освободи магистрата само веднъж. Ако НС прегласува решението си, той е длъжен да действа в условия на обвързана компетентност.

Цялата процедура е разработена с благородното намерение за привеждане на прокуратурата в съответствие с обществените изисквания, тъй като разпоредбите на глава 7 продължават да се възприемат от обществото като уреждащи статут на главния прокурор като безконтролен. Оригиналният текст на предложената поправка обаче представлява и интервенция в кадровата компетентност на ВСС. Той избира тримата висши магистрати, но се оказва без никакви правомощия да инициира или решава освобождаването им на изброените особено съществени основания. Такива правомощия, уредени като изключителна компетентност, има само НС и ако то бездейства, ВСС няма правна възможност да контролира тримата висши магистрати, а обществото остава с впечатлението, че те се намират под политическа протекция.

С първоначалната редакция на третия конституционен проект на **министъра на правосъдието** е предоставено почти цялото разнообразие от правомощия, чието уреждане по законодателен път е спирано като противоконституционно през изминалите години. Освен бюджетната компетентност, коментирана по-горе, той получава право, формулирано като изключително, да предлага на ВСС кадрови решения, да организира квалификацията на магистратите и да контролира реда на образуване, движение и решаване на делата.

Третият конституционен проект отново среща острата критика на магистратите и на неправителствения сектор. За разлика от подготовката на първата поправка през 2005–2006 г. този път законодателството не е политически единно и инициативите на мнозинството се сблъскват с ясно формулирана опозиционна теза, макар и изразена от политически немошен противник. В същото време публичният дебат е твърде ограничен поради изтичане на предвидените в присъединителното споразумение срокове за изпълнение на европейските

стандарт. Доколкото разисквания съществуват, те са затворени в елитен професионален кръг и в условия на изолация на обществото.

В хода на така рамкирания обществен и парламентарен дебат се появяват критики и от страна на международния партньор. Той посочва, че проектът допуска навлизане на изпълнителната власт в правомощията на съдебната, без това да се обхваща от замисъла на законодателя. В резултат на това формулировките на разпоредбите са променени.

Процедурата по импийчмънт е стеснена до хипотезата на тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения и извършване на действия, накърняващи престижа на съдебната власт. Компетентността на НС в рамките на квота от 1/4 от народните представители е уредена като допълваща и следователно не изключва правомощията на ВСС в кадровата сфера.

Компетентността на министъра е конкретизирана, с което се избягват възможностите за превратно тълкуване, и уредена като балансираща и допълваща функциите на ВСС, а не изключителна. Министърът получава право да предлага на ВСС кадрови решения, но не като единствен или основен вносител. Правото да контролира реда на образуване, движение и решаване на делата е заменено с право да проверява организацията по тяхното движение.

Третата конституционна поправка влиза в сила на 31 март 2006 г. и веднага предизвиква дейност по детайлизиране и доразвиване на новите текстове в ЗИД на ЗСВ. Тя е поредна стъпка в процеса на вграждане на ВСС в системата от конституционно установени органи чрез установяване на механизми за взаимодействие и връзки на допълваща компетентност с други органи на държавната власт.

ДИНАМИКА И ТЕНДЕНЦИИ ПРИ ИЗЛЪЧВАНЕ НА СЪСТАВА НА ВСС. ОТРАЖЕНИЕ НА ПРАКТИКИТЕ НА ИЗБИРАНЕ НА ЧЛЕНОВЕТЕ ВЪРХУ ЛЕГИТИМНОСТТА МУ

От учредяването си през 1991 г. до края на 1998 г. **съставът на ВСС търпи нестабилност**, която се проявява в предсрочно прекратяване на мандата му като цяло или на отделни негови членове на различни основания, главно по инициатива на политическата власт и главно с извънреден характер. Този драматичен процес е изключително интензивен през първите четири години и половина (до февруари 1995 г.) и постепенно стихва с успокояване на процесите на реструктуриране на съдебната власт и преодоляване на първоначалния кризисен период на демократичния преход в страната.

Съгласно § 2 от ПЗР на ЗВСС първият състав на ВСС трябва да бъде избран в едномесечен срок от влизане на закона в сила, т.е. до 13 август 1991 г. Поради парламентарната ваканция обаче изборът е забавен с близо месец до 27 септември 1991 г. Само три месеца по-късно ВСС е изцяло обновен. Формалното основание са съществени изменения на нормативната база, внесени със ЗИДЗВСС²⁵.

Вторият състав на ВСС, който е първият с успешно реализиран цял мандат, е периодично частично обновяван с честота, която до началото на 1993 г. се проявява в ежемесечни персонални промени, пряко повлияни от политическия фактор; след това интензивността постепенно отслабва до средно веднъж на шестмесечие. След влизане в сила на новата нормативна уредба по ЗСВ от 1994 г. настъпва почти двугодишна временна стабилизация от февруари 1995 г. до февруари 1997 г., когато е избран третият състав на ВСС.

Непостоянността на **третия състав** и предсрочното прекратяване на мандата му две години след избора са функция от два фактора. Единият е свързан с развитието на политическата криза от края на 1996 г. – началото на 1997 г. и

²⁵ Обн., ДВ, бр. 106 от 1991 г.

съвпадане на избора на парламентарната квота с остра делегитимация на парламентарното мнозинство и отсъствие на опозицията от НС, което се отразява негативно и на легитимността на състава на ВСС.

Медиите интерпретират предсрочното прекратяване на мандата на третия състав като функция от политизирането на избора на нов главен прокурор поради изтичане на мандата на Иван Татарчев. Той е избран през 1992 г. при управлението на първото дясно правителство след 1989 г. с министър-председател Филип Димитров след дългогодишна практика по бракоразводни и имуществени дела. По това време тече кампания за ускорена декомунизация на съдебната система. По тази причина избраният се счита близък до десните политически сили, които при изтичане на мандата му в края на 1998 г. са отново на власт. Този път обаче медиите регистрират влошаване на отношенията му с министър-председателя Иван Костов, председателя на 38-ото Народно събрание Йордан Соколов и министъра на вътрешните работи Богомил Бонев по повод приватизацията на държавните предприятия. Четири месеца преди формалното изтичане на мандата му той предлага на ВСС да избере за негов наследник директора на Националната следствена служба и доцент по наказателно право Бойко Рашков. Въпреки конкуренцията на други кандидати, сред които апелативните прокурори от Пловдив и Варна – Росен Димов (неофициално подкрепян от правителството) и Васил Миков – състезанието печели кандидатът на Иван Татарчев.

Бойко Рашков не встъпва в длъжност. След известен период на изчакване президентът Петър Стоянов не подписва указа за назначението му. Междувременно е подготвен законопроект за структурно изменение на ВСС, който предвижда избиране на нов състав на институцията и става популярен като „Закон „Анти-Рашков“. Един от неговите автори е заместник-министърът на правосъдието Никола Филчев, който не след дълго ще замести Иван Татарчев на поста главен прокурор.

Политическият фактор се оказва приоритетен; той определя действието на втория фактор, влияещ на непостоянността на третия състав. Това е динамиката на

законодателството и закъснелите процеси на реорганизиране на съдебната власт в съответствие с конституционните изисквания. С изменение на чл. 17 и чл. 18 на ЗСВ²⁶ се предвижда квотата на съдиите във ВСС да се увеличи с един за сметка на квотата на следователите, като се посочват органите, компетентни да избират делегати на отделни събрания. Нормата стъпва върху завършилото институционално изграждане на системата на съдилищата след поправките в ГПК и НПК съответно през 1997 г. и 1998 г. Преходната разпоредба на § 81 установява двумесечен срок за избор на нов състав на ВСС.

Тези разпоредби са атакувани пред КС по искане на главния прокурор Татарчев и група народни представители с мотива, че целят политическа намеса в състав на ВСС. Конституционносъобразността им е потвърдена с изненадващо решение²⁷; то обръща предходната постоянна практика на КС, според която мандатът на ВСС е конституционно установен и не може да бъде предсрочно прекратяван със закон. Този път конституционните съдии преценяват, че влизането в сила на организацията на съдебната власт представлява конституционно основание за избор на нова съдийска квота и реална възможност съдиите за първи път да избират и да бъдат избирани в нея. Тъй като продължителността на нейния мандат не може да се разминава с тази на мандата на парламентарната квота, необходимо е цялостно обновяване на състава на ВСС, който по предназначение е единен и постоянно действащ.

На 16 декември 1998 г., още преди произнасянето на КС, е избран **четвъртият** по ред и втори с успешно реализиран цял мандат състав на ВСС.

Динамиката в състава на четвъртия ВСС почти няма извънреден характер. След като президентът окончателно отказва да назначи Бойко Рашков на основание избор от предходен състав на ВСС и изтичането на мандатите и на председателите на ВКС и ВАС, се налага цялостна смяна на състава на квотата по право на редовно конституционно основание. В резултат на реструктурирането на Националната

²⁶ Обн., ДВ, бр. 133 от 1998 г.

²⁷ Решение № 1 на КС от 14.01.1999 г. по КД № 34 от 1998 г., ДВ, бр. 6 от 22.01.1999 г.

следствена служба на двадесет и осем самостоятелни окръжни служби и едно специализирано звено настъпват персонални промени и в квотата на следователите. Изменена е и парламентарната квота. Напълно незасегнати остават само квотите на съда и прокуратурата.

Петият състав е официално конституиран на 16 декември 2003 г.

В съставите на ВСС от учредяването му до днес най-голяма тежест има съдийската гилдия. Тя формира обикновеното мнозинство в последните три състава, поддържайки постоянен брой от 13 членове. Съдиите са мнозинство в квотата по право, конституират поне половината от парламентарната квота и са най-голямата квота на съдебната власт, съставляваща половината от членовете, избирани от магистрати. Постоянно представени са върховните съдилища и Пловдивски съдебен район; членове на ВСС са излъчвани и от Габрово (трети и четвърти състав), Русе (трети и пети състав), Благоевград (трети състав), Варна (четвърти и пети състав), Велико Търново (четвърти състав), София (четвърти и пети състав), Бургас (пети състав). Формално това представителство е достатъчно плътно, за да осигури адекватна защита на съсловните интереси, но на практика сред съдиите липсва консолидация по професионален признак, което допуска случаи на диспропорционална доминация на интереси на друга професия или на друга власт извън съдебната.

Броят на представителите на *прокуратурата* се задържа между пет и шест – един по право (главния прокурор), трима от квотата на съдебната власт и един или двама от квотата на НС. Традиционно те представят висшите нива на прокуратурата – апелативно и върховно.

Членовете на ВСС, които не са магистрати, постепенно се увеличават. В първия състав няма нито един поради забраната по чл. 2, ал. 4 на оригиналната редакция на ЗВСС за членове на ВС да се избират действащи адвокати. През 1991 г. тя е отменена²⁸. Конституционността на отмяната е потвърдена с Решение

²⁸ Обн., ДВ, бр. 106 от 1991 г.

№ 3 на КС от 1992 г. на основание изчерпателност на конституционните изисквания към членовете на ВСС в чл. 130, ал. 2 на Конституцията, сред които липсва клауза за несъвместимост на мандата с упражняване на адвокатска или друга юридическа професия. КС приема, че изискването за независимост на магистратите и статутът им на несменяеми са достатъчни гаранции срещу евентуални опити на действащи адвокати, членове на ВСС да им оказват въздействие по конкретно дело.

Въпреки това парламентът няма практика да избира голям брой немагистрати. В третия състав те са само двама, като и двамата са адвокати. В петия състав са четирима – двама адвокати и двама представители на академичната общност.

В петия състав десет от тринадесетте съдии и всички представители на прокуратурата и следствените органи заемат ръководни административни длъжности в съдебната власт по смисъла на чл. 129, ал. 5 на Конституцията. Това обстоятелство представлява формално основание да се твърди, че е налице *срастване на номенклатурата на съдебната власт и висшия кадрови орган*. Тенденцията е ясно открояна в квотите на съдебната власт, сред чиито членове в петия състав няма нито един, който да не е административен ръководител или негов заместник.

Тенденцията се проявява за първи път в квотата на следователите, но се утвърждава в квотата на съда; тя тръгва от третия състав на ВСС, в който от четирима представители на следствието трима са административни ръководители. Тогава само четирима от изборните съдии са административни ръководители, но в четвъртия състав вече всички заемат и ръководна административна длъжност в съответния съд.

Тази тенденция е израз на развитието на процеси на нарастващо напрежение и вътрешни противоречия в съдебната власт, които стават видими към началото на официалния конституционен дебат в България през 2003 г. Сред тях са изострящото се взаимно противопоставяне между съда и прокуратурата и увеличаващото се недоверие на магистратите към ВСС. Той губи популярност

поради трайното впечатление, че не може ефективно и убедително да балансира между противоречивите интереси на субектите, които го конституират.

Стремежът на всяко звено на съдебната власт да гарантира максимална защитимост на интересите си поражда разпространена практика за членове на съвета да бъдат избирани лица, натоварени с властова административна компетентност на самостоятелно основание. Тази тенденция е част от процесите на усъвършенстване на функционирането на ВСС като административен орган на съдебната власт, чиито източници са две групи основания.

Първата е свързана с въпросите на легитимността. Въпреки че легитимността на членовете на ВСС е по дефиниция еднаква и се черпи от факта на избирането им по съответния ред, понякога се споделя и разбирането, че административните ръководители разполагат с някаква допълнителна представителна легитимация. Това разбиране има твърде съмнителни основания, тъй като административните ръководители след влизане в сила на първите конституционни поправки на 1 януари 2004 г. се избират от самия ВСС. Този избор не е годин източник на легитимност, защото се извършва от органа, в който впоследствие лицето се избира за член. От друга страна, практиката показва, че не винаги избраните административни ръководители са популярни в органа, който управляват.

Втората група основания за избиране на административните ръководители на органите на съдебната власт за членове на ВСС са свързани със стремежа да се осигури компетентно упражняване на административно-кадровата функция на институцията от съответно подготвени лица с предварителен и настоящ опит и впечатления от работата както на съответния орган, така и на магистратите в него.

Въпреки това тенденцията се запазва. Сред нейните странични последици е задълбочаване на отчуждеността между ВСС и магистратите, особено в хипотезата за непопулярност на съответния член на ВСС сред магистратите, които ръководи. Това поражда стагнация на демократичния процес в съдебната власт в единствената сфера от нейното функциониране, където демократичният принцип е конституционно изискуем – нейното управление.

ВИСШИЯТ СЪДЕБЕН СЪВЕТ КАТО ДЕЙСТВАЩ ОРГАН

- Съгласно справка на министъра на правосъдието в началото на септември 1990 г. в България действат 112 районни и 28 окръжни съдилища, в които работят съответно 420 и 224 съдии (общо 644) и решават средно по 260-270 000 дела годишно. През 1990 г. към тях се добавят около 38 000 фирмени и 200 000 дела за промяна на лични имена и съдебно-изпълнителни дела, което прави натовареността на българските съдии една от най-високите в света с интензивност 55 дела месечно за районен и 25 дела месечно за окръжен съдия.

Общият недостиг на юристи в страната, големият обем правораздавателна дейност, сложният и високоотговорен труд на съдията и незачитането на тези органи от тоталитарния режим създава сериозни кадрови затруднения и отлив на юристите от правораздаването.

До приемане на Конституцията кадровата политика се осъществява от Великото народно събрание, което избира съдии по предложение на министъра на вътрешните работи. Назначението и освобождаването на младши съдии, чийто брой за всички окръжни съдилища е петдесет и осем, се извършва от президента с решение. Кандидатурите се издигат и защитават във ВНС на партиен принцип, а един от критериите при обсъждане на назначение или повишение на съдия е неговата партийна принадлежност.

Кадровата компетентност на ВСС е конституционно възложена и относителното ѝ предимство пред останалите я прави определяща за вида и предназначението на органа. Тя се развива първоначално на законово равнище чрез детайлизация на правомощия и разширяване на приложното им поле. След 2003 г. преминава на подзаконово равнище като ангажира и саморегулиращата функция на самия ВСС, където отново претърпява еволюция от по-оскъдна и придържаща се плътно към закона към по-разгърната уредба.

Друга посока на развитието ѝ е институционалната. В началото тя е съсредоточена в пленарния състав на ВСС. След като ЗСВ допуска учредяването на временни и постоянни комисии към ВСС, започва нейното диференциране по

съдържание между система от органи и структури, която се изгражда относително бавно и предпазливо.

На основание чл. 129, ал. 4 от ЗСВ на 18 ноември 2003 г. ВСС приема ***Наредба № 2 за реда за атестиране на магистрати при придобиване на статут на несменяемост, при повишаване в длъжност и в ранг и заплата, а за следователите – при повишаване на основното месечно възнаграждение след изтичане на 2- и 5-годишен стаж.*** Тя установява като компетентни органи атестационни комисии *ad hoc* в състав от 3 до 5 членове, които се назначават от съответния административен орган или органите, компетентни да правят предложение за повишаване на магистрат или придобиване на статут на несменяемост по чл. 30 на ЗСВ. Административният ръководител на съдебния орган, в който работи атестираният, не може да бъде назначаван в състава на комисията.

Атестационното производство продължава до един месец и завършва с отрицателна или положителна оценка. Тя се изпраща на органа по чл. 30 от ЗСВ и на атестирания, а когато е положителна, се внася във ВСС. В първия случай заключението е за липса на професионални качества с последиците на предложение за освобождаване от длъжност и може да се обжалва пред комисията в тридневен срок от атестирания или от органа по чл. 30 на ЗСВ. В нов тридневен срок от постъпване на възражението комисията може да прецени дали да възобнови атестационната процедура, или да откаже преразглеждане на случая.

В тридневен срок от получаване на атестацията и становището на комисията по евентуално възражение, органът по чл. 30 от ЗСВ изготвя предложенията и ги внася във ВСС, който се произнася по същество в едномесечен срок. При отрицателна атестация атестираният се изслушва.

Атестационните решения на ВСС подлежат на обжалване пред ВАС.

Този подзаконов режим действа до 26 януари 2005 г., когато ВСС издава ***Временни правила относно реда за атестиране на магистрати.*** „Временният“ характер се дължи на липсата на достатъчно съгласие по някои спорни въпроси, за

да бъдат закрепени правилата като постоянни. Те установяват по-разгърнати процедурни правила, подробни критерии и методика за оценяване, но не надскачат съществено уреденото в закона. Със ЗСВ е учредена специална постоянна Комисия по предложенията и атестирането към ВСС, която извършва атестацията и внася във ВСС мотивирани предложения за кадрови решения. Временните правила доразвиват уредбата ѝ. Те определят и целта на атестирането като установяване на професионалните и нравствените качества на магистратите при придобиване статут на несменяемост и повишаване в ранг и заплата и/или длъжност в съответствие с принципите на законност, равенство, прозрачност, репутация в правното общество и справедливо професионално развитие.

Въведени са показатели за атестиране, диференцирани според вида на професията на магистрата. Като цяло те включват организацията и времетраенето на производството и движението на преписките, сложността и тежестта на делата, срочността и качеството на постановените актове, спазването на професионалната етика, личната мотивация, способността за работа в екип, репутацията в правната колегия и обществото (която се преценява включително по публикации и сигнали в медиите и жалби на граждани), поощренията, квалификацията и образователните степени на магистрата и евентуално наложените му дисциплинарни наказания.

Развитието на уредбата на атестацията не успява да породи доверие в политиката на ВСС по нейното прилагане нито сред магистратите, нито в обществото. Смушаващи прецеденти позволяват да се открие тенденция кадровите правомощия на ВСС да се упражняват за постигане на неприсъщи цели със съмнителна законосъобразност и понякога явно повлияни от политически натиск.

Първите два състава на ВСС са известни като „сини“ поради обществената убеденост, че са доминирани от управляващото дясно правителство, което чрез тях провежда чистка в системата. В началния период от съществуването му кадровата политика на ВСС е явно повлияна от политически мотиви.

Интригата с избора на главен прокурор след изтичането на мандата на Иван Татарчев в края на 1998 г. също е политическа по характер и завършва с формална

победа на правителството. Неговият кандидат Никола Филчев – 50-годишен майстор на спорта по бокс с двадесет и пет години стаж като съдия – е гласуван на 16 февруари 1999 г., ден преди официалното изтичане на мандата на действащия титуляр, с 13 гласа „за“ и 9 „против“. Президентският указ е подписан два дена по-късно. Официално кандидатурата е издигната от Евелина Попова, окръжен прокурор от Плевен, избрана в парламентарната квота по предложение на председателя на парламента.

В края на годината конкурентът на Никола Филчев в надпреварата за длъжността главен прокурор Бойко Рашков и колегата му Александров излизат от състава на ВСС на основание на решение на КС. Според него мандатът им в четвъртия състав се брои като втори последователен, независимо че мандатът в третия състав е прекратен предсрочно²⁹.

Четвъртият състав на ВСС преживява драматично и смяната на председателя на ВАС Владислав Славов, избран през 1996 г., който става съдия в КС. ВСС не успява да избере негов наследник. Обсъждането отнема месеци и продължава и при петия състав, учреден на 16 декември 2003 г. Едва през март 2004 г. то приключва с избора на Константин Пенчев. Той е бивш съдия, който е практикувал и като адвокат и юрисконсулт, но към момента на избора е вече трета година народен представител в 39-ото Народно събрание от мнозинството и заместник-председател на парламентарната група на управляващата партия. Върху това обстоятелство се основава изказаната в медиите теза за оказан успешен политически натиск върху ВСС и опити за политическо влияние върху ВАС, който се произнася по жалби срещу актове на правителството и на висшата администрация.

Още в началото на мандата на главния прокурор Никола Филчев кадровата политика в прокуратурата започва да произвежда случаи, чиято аргументираност с професионални мотиви е твърде неубедителна. Тази практика става обществено

²⁹ През юни същата година министърът на правосъдието Васил Гоцев предлага на ВСС да понижи в длъжност Бойко Рашков, тъй като справка на МВР го уличава във връзки с обвиняем по делото за убийството на министър-председателя Луканов, но ВСС отхвърля предложението поради липса на достатъчно доказателства. През 2001 г. Рашков е избран за народен представител от листата на лявата опозиция.

известна едва след законодателните мерки, задължаващи ВСС да допусне публичност и прозрачност в работата си. През 2005 г. например по инициатива на главния прокурор е предложено дисциплинарно наказан прокурор да бъде повишен във ВКП, последвано след седмица от искане на вносителя за денонсиране на повишението. През 2003 г. медиите изнасят информацията, че двама прокурори на ръководни постове в Софийската военно-окръжна и в Софийската апелативна прокуратура са понижени, след като МВР предоставя данни, че поддържат нерегламентирани контакти с известни представители на организираната престъпност. През 2006 г. единият е повишен във ВКП, а на другия не достигат два гласа за повишение; нито едно от двете предложения не се основава на стабилни професионални аргументи.

През ноември 2005 г. във ВСС избухва скандал, отразен широко в медиите, ангажирал интереса на дипломатическия корпус, акредитиран в България, и сериозно навредил както на обществения авторитет на ВСС и съдебната власт, така и на международния престиж на страната. Повод за него става гласуване на повишение на магистрат, който не отговаря на изискването за продължителност на стажа като съдия, в нарушение на временните атестационни правила на ВСС и на принципа на равнопоставеност по чл. 6 на Конституцията. Близките роднински връзки между повишения и изявен член на ВСС пораждаат съмнения за корупция, останали по същество неопровергани. Те събуждат реакцията на съдии от цялата страна, изразена в открито писмо до ВСС, подкрепено от съсловните организации на съдиите и следователите. Нищо от това не повлиява на статуквото в политиката на ВСС.

Смяната на главния прокурор Никола Филчев, чийто мандат изтича през януари 2006 г., е извършена изненадващо безболезнено. В срок ВСС гласува само с един глас „против“ единствения кандидат Борис Велчев. За пореден път възникват съмнения за осъществен политически натиск от страна на правителството, управляващото парламентарно мнозинство и президента на републиката.

Въпреки периодично подновявания натиск на съсловната организация на съдиите след 2004 г. и в нарушение на ЗСВ ВСС мълчаливо отказва да публикува протоколите от заседанията си; в началото на 2005 г. на няколко пъти взема решения за заседаване при закрити врата въпреки изричната законова разпоредба за публичност на заседанията, изключенията от която са установени изчерпателно в закона; по същото време група журналисти обжалват пред ВАС отказ на ВСС да предостави информация и го печели, но ВСС не променя информационната си политика. Това прави процеса на вземане на решения да изглежда подозрително непрозрачен и уязвим за спекулации, а ВСС – недIALOGИЧЕН и неподатлив на демократичен натиск.

В последната фаза на присъединяване към ЕС, в средата на февруари 2006 г. ВСС оповестява текста на амбициозен проект за **нова наредба за атестация** и го подлага на обсъждане в по-широк професионален кръг.

В проекта за първи път е направен опит за дефиниране на понятието атестация като оценка за способностите и квалификацията на магистратите, която служи за основа при вземането на решения относно професионалното им развитие и допринасят за повишаване на доверието към съдебната власт и за увеличаване на личната мотивация на магистратите. Атестацията засяга квалификацията, достиженията и подходящия избор на магистрата, определени съответно като набор от необходими професионални умения и лични способности и претворяването им в практически качествени и количествени резултати, адекватни за определена длъжност.

Критериите за атестиране са разделени на две групи – общи, които се отнасят до всички магистрати, и специални за всяка от професиите в правораздаването. По съдържание те следват установените с Временните правила, но е направен опит за прецизиране на редакцията и систематиката им и конкретизиране на смисъла им чрез дефиниране на понятия.

Системата на компетентните атестационни органи е доразвита. Тя включва ВСС, Комисията по предложенията и атестирането, административните

ръководители на съдебните органи и нововъведени помощни атестационни комисии. Последните представляват изборни органи във всеки съдебен район, конституирани от съответното общо събрание на съдиите, следователите и прокурорите от съответния район, състоят се от магистрати и действат с тригодишен мандат. Установена е несъвместимост между административен ръководител и член на комисия, защото двата са различни атестационни органи. Проектът подробно диференцира изискванията за членовете на комисии според ранга на атестирания.

Режимите на редовна атестация при придобиване на несменяемост и повишаване и на периодична атестация са уредени като самостоятелни с отделно приложно поле и снабдени с подробни процедури.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

През май 2006 г. влиза в сила поредният ЗИДЗСВ, с който законната основа на ВСС е приведена в съответствие с последните конституционни поправки. Той не представлява самостоятелен етап в развитието на нормативната уредба, а е логично законово продължение на вече напреднали процеси на конституционно обновление. Техният акцент е върху взаимодействието на съдебната власт в лицето на ВСС и изпълнителната власт в лицето на министъра на правосъдието по въпросите на финансовото и материалното обезпечаване на съдебните органи, повишаване на професионалната квалификация на магистратите, механизмите за наблюдение на организацията и служебната дисциплина в съдебната власт и кадровата сфера. В сравнение с някои предходни законопроекта настоящият се отличава с видим стремеж за прецизно формулиране на разпоредби, уреждащи баланса на властите, и изрично въвеждане на ограничителни норми, въздържащи изпълнителната власт от евентуално излизане извън законово определените й правомощия.

С изменение на чл. 27, ал. 1 на ЗСВ **финансовите правомощия** на ВСС са преформулирани в пълно съответствие с новия конституционен текст като компетентност да се обсъжда и приема бюджетът на съдебната власт, да се внася в Министерския съвет и да се контролира изпълнението му. В предварителния етап на подготовка на проекта за бюджет, която е предоставена на компетентността на министъра на правосъдието, последният може да се съветва и да изисква информация от административните ръководители на звената в съдебната власт, но не е длъжен. Към министъра се създават и структурни звена, които да го подпомагат при взаимодействието му с ВСС по въпросите на управлението на имуществото на съдебната власт. Неговата организация, съгласно чл. 36, е предоставена на министъра, но с възможност той да я делегира на административните ръководители и при изричното ограничение предназначението на недвижимите имоти, ползвани за нуждите на съдебната власт, да не се променя.

В сферата на **професионалната квалификация** на съдиите, прокурорите и следователите ВСС получава правомощия да организира повишаването ѝ съвместно с министъра на правосъдието и чрез Института на правосъдието, чийто независим статут е запазен и развит в по-подробна самостоятелна уредба.

Реформирана е уредбата на **Инспектората** към министъра на правосъдието, чрез който изпълнителната власт проверява организацията на административната дейност на съдебните органи, образуването и движението на делата, анализира и обобщава съдържанието им, на основата на което може да подготвя проекти на предложения на министъра за издаване на тълкувателни решения за разрешаване на противоречия в практиката. Инспекторатът предпоставя на министъра и на ВСС еднаква по обем и съдържание информация за установените изводи и оценки. Назначенията на съдебните инспектори се извършват от министъра, но след предварителното консултиране с ВСС, което не е обвързващо.

В **кадровата област** с изменение на чл. 30, ал.1 е въведено процедурно правило предложенията за определяне броя на магистратите и на административните ръководители, повишаването им в ранг и освобождаването им

да се внасят в Комисията по предложенията и атестирането според вида на предложението. Последната окончателно се оформя като постоянно действащо структурно звено на ВСС, което съсредоточава подготвителните правомощия по упражняване на кадровата компетентност, т.е. приема, разглежда и се произнася по предложения за кадрови решения и ги докладва на пленарния състав за окончателно произнасяне. Министърът на правосъдието може да дава становища по предложенията за кадрови решения, както и да предлага освобождаването на съдии, прокурори и следователи от заеманата длъжност.

Ново е правомощието на ВСС да **одобрява автоматизирани информационни системи** за обслужване на дейностите на съдилищата.

Този етап на законодателно развитие, достигнат след петнадесет години усилена, динамична и понякога противоречиво оценявана законодателна дейност, доближава ВСС до специализираните органи за управление на съдебната власт, действащи в Белгия, Франция, Испания, Италия и други западноевропейски държави. Периодът на развитие регистрира относително нарастване на обществената и на конституционната значимост на институцията, проявени в повишен обществен интерес към работата и членския му състав и съсредоточеност на конституционните изменения в сферата на неговата компетентност. Отчитайки незавършеността на процесите на развитие, е необходимо да се отбележи, че в последните фази на наблюдавания период се откроява тенденция за усъвършенстване на механизмите за технологично и нормативно обезпечаване на прозрачното и професионално функциониране на институцията.

**ДИСЦИПЛИНАРНАТА ПРАКТИКА НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
(1991–2005)**

Анализ от Румен Георгиев

**София
Май, 2006**

ГЛАВА ПЪРВА

РАЗВИТИЕ НА ПРАВНАТА УРЕДБА И ПРАКТИКАТА НА ВСС

Раздел I

Възникването на ВСС и промяната в дисциплинарното производство спрямо съдии, прокурори и следователи между приемането на Конституцията и ЗСВ (1991–1994)

Българският Висш съдебен съвет възниква след политическо решение на т.нар. „Кръгла маса“³⁰ и с приемането на Конституцията³¹. Обединяването на трите звена – съд, прокуратура и следствие – предопределя колективен представителен орган да решава кадровите въпроси, включително за дисциплинарната отговорност. Излъчен наполовина от Народното събрание и пряко от магистратите, той избира председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор – негови членове по право. Според замисъла на законодателя техният по-дълъг седемгодишен мандат следва да осигури стабилитет и приемственост на институциите.

Завареният режим на дисциплинарна отговорност е съществено различен за трите професии³². Съдийските длъжности са изборни. Съдиите отговарят дисциплинарно за виновно неизпълнение на задълженията, за отказ на правосъдие (доколкото не съставлява престъпление), за неоправдано забавяне или за допуснати груби грешки при разглеждане на делата и постановяване на съдебните актове.

Дисциплинарните наказания за съдиите са:

1. забележка;
2. мъмрене;
3. строго мъмрене;

³⁰ Състояла се в София в НДК от 03.01. до 13.05.1990 г.

³¹ ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.

³² Вж. Закона за устройство на съдилищата; Закона за прокуратурата и Указ № 1138 за Единния следствен апарат при МВР.

4. понижаване в по-нисък ранг и намаляване на заплатата за срок до 6 месеца.

Дисциплинарно преследване се възбужда до 1 година от извършване на нарушението и не по-късно от 3 месеца от откриването му по предложение на:

1. председателя на Върховния съд – за всички съдии;

2. министъра на правосъдието – за съдиите от районните, окръжните и военните съдилища;

3. председателите на окръжните съдилища – за съдиите от районните съдилища в района на окръжния съд.

Дисциплинарните дела се разглеждат от 3-членни състави от Върховния съд, а за съдиите от военните съдилища – от ВК на ВС. Производството включва връчване на препис от предложението за дисциплинарно преследване на дисциплинарно обвинение, който в двуседмичен срок може да направи писмени възражения. Дисциплинарните дела се разглеждат при закрити врата с призоваване на дисциплинарно обвинение и с участието на прокурор от Главната прокуратура. Решението по дисциплинарното дело не подлежи на обжалване, нито на преглед по реда на надзора. То може да бъде отменено само на основанията за възобновяване³³. ЗУС предвижда и бързо дисциплинарно производство. В него министърът на правосъдието може да налага първите три по-леки наказания, но само за нарушения на служебната дисциплина, които не са свързани непосредствено с правораздаването. По този по-бърз ред могат да бъдат наказани съдиите до ниво окръжен съд. Субсидиарно (доколкото няма друга разпоредба) се прилага Кодексът на труда, а за военните съдии – Законът за всеобщата военна служба (отменен).

Прокурорите при строго единоначалие могат да бъдат освобождавани, освен по Кодекса на труда, и по непригодност. Заповедите на главния прокурор за налагане на дисциплинарни наказания (включително за „освобождаване“ на прокурорите) не подлежат на съдебен контрол. Необжалваеми са и съвместните заповеди на министъра на вътрешните работи и на главния прокурор за

³³ Чл. 231 на ГПК

дисциплинарно наказване на следователите – по статут офицери от МВР. Дисциплинарното производство е бързо, закрито и без защитници, даже за най-тежките наказания – „понижаване в длъжност“, „предупреждение за непълно служебно съответствие“ и „уволнение“.

Конституцията от 1991 г., при непосредственото си действие³⁴, съществено променя дисциплинарната отговорност на съдии, прокурори и следователи:

1. Трите професии придобиват общ статут.

2. Несменяемостта по чл. 129, ал. 3 в началната си редакция изключва уволнението по дисциплинарен ред на магистратите след 3 години стаж на длъжността. Тяхното освобождаване от длъжност е допустимо (до първата поправка от 2003 г.) само на четири изчерпателно изброени основания: пенсиониране, подаване на оставка, влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, и при фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година.

3. Осъществяването на дисциплинарната власт е възложено на Висшия съдебен съвет, който става дисциплинарно наказващ орган за съдиите, прокурорите и следователите³⁵, доколкото съдържанието на наказанието включва „понижаване“, „преместване“ и „освобождаване от длъжност“. Тази изключителна компетентност на ВСС не може да бъде ограничавана, нито възлагана на друг орган със закон.

4. С чл. 133 Конституцията делегира на Народното събрание да уреди със закон изчерпателно изброени въпроси, включително „условията и реда за осъществяването на отговорността на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите“. Това означава, че със закона се определят видовете дисциплинарни наказания, правомощията на различните органи и процедурата за осъществяването на тази отговорност.

В изпълнение на § 1, ал. 2 на Конституцията още Великото народно събрание приема закони за Конституционния съд и Висшия съдебен съвет. Тези органи са

³⁴ Чл. 5, ал. 1 и 2 на Конституцията

³⁵ Чл. 129, ал. 1 на Конституцията

незабавно създадени. Със закона³⁶ ВСС, а не съдебен дисциплинарен състав, може да налага наказание понижаване в длъжност, преместване или намаляване на трудовото възнаграждение.

Разработен набързо, ЗВСС не дава пълна уредба съобразно чл. 133 на Конституцията. Някои въпроси за статута на магистратите, условията и реда за назначаването и освобождаването им, както и за тяхната отговорност, не получиха регламентация. В заварените ЗУС, ЗП и Указ № 1138 не последват адекватни промени. До отмяната им – със Закона за съдебната власт (ЗСВ) от 1994 г. – липсва пълна уредба за трите професии, що се отнася до общи дисциплинарни наказания и процедура, поради което институтът на дисциплинарната отговорност не действа.

Възниква и друг проблем. На практика се смесва освобождаването, понижаването в длъжност и намаляването на заплата и преместването – като кадрово решение на ВСС, мотивирано с цялостна негативна оценка за липса на необходимите професионални или нравствени качества – и дисциплинарното наказване за извършено конкретно дисциплинарно нарушение. От Конституцията произтича само това, че подобна мярка е от компетентност на ВСС. Законът обаче следва да предвиди по-ясни разграничения на т.нар. „общ режим“ за кадрови решения, вземани от ВСС, и онези решения, които произтичат от проведено дисциплинарно производство. Възприемайки нов принцип – за несменяемост на съдиите, прокурорите и следователите, Конституцията предвижда еднократна, но радикална кадрова промяна чрез:

Решенията по § 5 от ПЗР на Конституцията.

Текстът овластява ВСС в тримесечен срок да се произнесе за липсата или наличието на „необходимите професионални качества“ на заварените съдии, прокурори и следователи. След изменението на ЗВСС³⁷ и Решение № 3 от 3 април

³⁶ Закон за Висшия съдебен съвет, ДВ, бр. 74 от 10.09.1991 г., изм. и доп., бр. 106 от 20.12.1991 г., отменен със ЗСВ, ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.

³⁷ Вж. ДВ, бр. 106 от 20.12.1991 г.

1992 г. на Конституционния съд³⁸ беше избран вторият състав на съвета и бе дадено ново начало на тримесечния срок по § 5, в който да се определят заварените съдии, прокурори и следователи, които имат необходимите професионални качества, за да станат несменяеми. Правното понятие „професионални качества съгласно § 5 на Конституцията“ получава правна дефиниция като: „съдържащо изискването за необходимата професионална квалификация и морал за съответната длъжност“. Тя, както се вижда, е толкова обща, че на практика върховният кадрови орган придобива неограничена власт за преценка. Законът урежда процедурата. При невъзможността да се проведе всеобща атестация се приема да се разглеждат само негативните оценки за магистрати, които следва да бъдат отстранени. Предложенията до ВСС, че не са налице необходимите професионални качества, се правят от:

- председателя на Върховния съд – за съдиите от Върховния съд;
- министъра на правосъдието – за всички останали съдии;
- главния прокурор – за всички прокурори, и
- министъра на вътрешните работи – за всички следователи.

След изслушване на предложения за уволнение на съдия, прокурор или следовател ВСС взема решение дали той има необходимите професионални качества. При отрицателно решение ВСС може да прекрати трудовото правоотношение, като незабавно освобождава лицето от длъжност, или да постанови, че неговата несменяемост ще се реши след изтичане на нов тригодишен срок. ВСС може да преразгледа всяко свое решение за освобождаване от длъжност по молба на заинтересованото лице, подадена в едномесечен срок.

Няма точни данни за броя на съдиите, прокурорите и следователите, които са били освободени през пролетта на 1992 г. Според някои автори те са били над 900 души. Това е броят на всички напуснали системата през тази година. Колко от тях са освободени по § 5 не може да се установи, защото:

³⁸ Решение № 3 от 03.04.1992 г. на КС по КД № 30 от 1991 г.

1. Няма архив във ВСС и МП³⁹;
2. Много съдии, прокурори или следователи предпочитат да подадат оставка пред риска ВСС да постанови спрямо тях „липса на професионални качества“;
3. Либерализирането в икономиката разкрива много нови възможности за реализация на юристите в частния бизнес и в адвокатурата.

До ден днешен критиките на процедурата по § 5 на ПЗРК са диаметрално противоположни заради политическата си оцветеност: от „недостатъчна в сравнение с други държави декомунизация“ до „лов на вещици, предизвикал кадрови колапс“ на съдебната система.

В практически план преценката за професионалните и нравствените качества на хиляди съдии, прокурори и следователи е непосилна задача. За 12-13 заседания новосформиран колективен орган, който няма дори собствен протоколчик, мъчно може да е прецизен съдник за цялостните професионални и личностни изяви на всички магистрати. За оценката на целия професионален път на един съдия, прокурор или следовател се пада по-малко от минута. В рамките на 40-50 часа трябва да се проверят и много тенденциозни изложения на страни по дела.

Вероятно заради широкото подменяне на корпуса на магистратите в този начален модел регламентацията на дисциплинарната отговорност е непълна, а институтът като цяло – почти без приложение.

Интересни правни проблеми с това уволнение по непригодност възникват през 2005 г. На 6 юни 2005 ВСС решава⁴⁰ да обяви за нищожно свое предишно решение по § 5 от ПЗР на Конституцията от 1992 г. по отношение на Я. З., бивш председател на отделение във Върховния съд. Същевременно самият ВСС, а след него и ВАС⁴¹ отхвърлят като недопустима аналогична жалба на освободен по § 5 следовател (В. В.). Проблемът е не само в противоречивата практика, но в самата

³⁹ Съобразно чл. 8 от действалия ЗВСС „Административното обслужване на Висшия съдебен съвет се осъществява от Министерството на правосъдието“. Норма с подобно съдържание в ЗСВ бе обявена за противоконституционна.

⁴⁰ Протокол № 17 от 2005 г.

⁴¹ Вж. Решение № 9647 от 04.11.2005 г. по АД № 6564 от 2005 г.

възможност за подобно обявяване на нищожност и евентуалните му правни последици. Спорно е и съдържанието на самото освобождаване по § 5 – например зачитането на юридическия стаж и пр.

С възникването на ВСС се изменят проблемите на кадровата политика и дисциплинарната практика. Новият орган няма достатъчен собствен капацитет. От приемането на Конституцията до гласуването на ЗСВ, ВСС нерядко е оформител на взети чрез ръководителите на ведомствата в съдебната система кадрови решения. Много юристи оценяват промяната като трансформация на предишната (партийна) зависимост в нова от ръководителя на ведомството. Той може да поиска по-ниско възнаграждение, да предложи повишаване, понижаване, преместване и освобождаване на подчинените без статут на несменяемост. Безсрочното и сериозно намаляване на заплатата или тримесечното командироване в друг град също поражда власт. При прекомерното натоварване, когато изпълнението на задълженията едновременно по всички възложени дела или преписки е практически невъзможно, всеки може да бъде наказан. Преценката дали и спрямо кого да се инициира дисциплинарна процедура е на съответния ръководител. Тази зависимост се отнася и до магистратите, членове на ВСС, което поражда влияние, особено на т.нар. трима „големи“ – членовете по право на ВСС. Този „системен“ проблем не е решен и в следващия условно определен период.

Раздел II

Кадровата политика и дисциплинарната практика на ВСС от приемането на ЗСВ до реформата от 1998 г. (1994–1999)

Законът за съдебната власт създава първия общ регламент за дисциплинарната отговорност на магистратите. Моделът е пренесен от ЗУС с някои корекции, произтичащи от Конституцията. Регламентът, съдържащ гаранции

за независимост на съдиите, е разпрострян върху много по-зависимите преди прокурори и следователи.

Основанията за дисциплинарната отговорност са :

1. нарушения и пропуски при изпълнение на служебните им задължения;
2. неоправдано забавяне на изпълнението на служебните задължения;
3. действия в кръга и извън кръга на службата им, които уронват престижа на съдебната власт.

За съдиите отново е предвидено и нарушението на изискването за обявяване на актовете им по предвидените в процесуалните закони ред и срок. Специфични за прокурорите остават нарушенията на задълженията им за привличане към наказателна отговорност и поддържане на обвинение, както и при надзора за законност при изпълнението на наказателните и принудителните мерки. Военните съдии и прокурори продължават да отговарят и по специалните закони и устави.

Дисциплинарните наказания са само четири:

1. забележка;
2. лишаване от възможност за повишаване в ранг и длъжност за срок до 1 година;
3. понижаване в ранг или длъжност за срок от 6 месеца до 1 година;
4. уволнение (което не можеше да се наложи на несменяемите съдии, прокурори или следователи).

Дисциплинарното производство може да се възбуди до 1 година от извършване на нарушението и не по-късно от 3 месеца от откриването му по предложение на:

1. председателя на ОС – за съдиите от съответния РС;
2. председателя на АП съд – за съдиите от съответните ОС;
3. председателя на ВАС – за съдиите от ВАС;
4. председателя на ВКС – за съдиите от АС и ВКС;
5. окръжния прокурор – за прокурорите при РП;
6. апелативния прокурор – за прокурорите при окръжните прокуратури ;

7. главния прокурор – за прокурорите при апелативните прокуратури и Главната прокуратура (в началото прокуратури при съответно АС и ВКС);
8. ръководителя на ОСС – за следователите от съответната РСС;
9. директора на НСлС – за следователите от ОСлС и НСлС.
10. министъра на правосъдието – той може да прави предложение за възбуждане на дисциплинарно производство, когато съответният председател на ОС или АС не изпълнява задълженията си. Аналогично субсидиарно правомощие имат и главният прокурор и директорът на НСлС, когато съответният прокурор (ръководител на ОСлС) не е изпълнил задълженията си.

Следвайки логиката на ЗУС, в първата си редакция новият ЗСВ предвижда два вида дисциплинарни състави:

- 1) По дисциплинарни дела (ДД) срещу съдии, прокурори и следователи – тричленен дисциплинарен състав от ВКС, определен чрез жребий между 9 членове, избрани с тайно гласуване от Пленума на ВКС за срок от две години, и
- 2) По дисциплинарни дела срещу младши съдии и младши прокурори – тричленен дисциплинарен състав от съответния АС, определен чрез жребий между 9 членове, избрани с тайно гласуване от Общо събрание на АС за срок от две години.

Дисциплинарният състав може да налага наказанията по точки 1 и 2 (забележка и лишаване от възможно повишаване в ранг или длъжност за срок до една година) или да предлага на Висшия съдебен съвет да наложи наказание по точки 3 и 4 (понижаване в ранг или в длъжност за срок от 6 месеца до 1 година) или уволнение на непридобилите несменяемост магистрати.

Заседанията по дисциплинарните дела са закрити.

Още при действието на ЗВСС Конституционният съд⁴² потвърждава принципа за съдебен контрол на актовете на ВСС (включително по дисциплинарни дела), с които се засягат правата на съдиите, прокурорите и следователите. Мнозина юристи смятат, че решенията (включително по дисциплинарни дела) на

⁴² Решение № 3 от 19.05.1994 г. по КД № 1 от 1994 г.

ВСС като „върховен орган“ на съдебната власт не следва да бъдат контролирани от орган, „стоящ по-долу“ в държавната йерархия.

Анализът на дисциплинарната практика на ВСС за времето от 1994 г., когато е приет ЗСВ⁴³, до изменението на глава 14 „Дисциплинарна отговорност“⁴⁴ е много труден. Оказва се, че няма статистическа информация, нито регистър за дисциплинарните дела. Такъв е създаден едва през 2005 г. по решение на настоящия състав на ВСС, а тогава (съгласно чл. 27, т. 7 на ЗСВ) ВСС се произнася по част от възможните решения срещу съдии, прокурори и следователи, а административно наказващ орган е и дисциплинарният състав на ВКС (АС⁴⁵).

На следващо място през тези четири години дисциплинарната отговорност е много рядко използван институт. Съдебната система през тези години е в криза за кадри. Голяма част от щатове (особено в следствието) са незаети. Десетки пенсионери са върнати на работа със срочни договори. Ръководителите се стремят да намерят юристи за все по-големия обем работа. С ръста на престъпността се увеличават наказателните дела. Новите правоотношения обуславят ръст и на гражданските и търговските дела, които съдят следва да реши. Обективните условия предопределят и специфичните слабости в кадровата политика. Принизени са изискванията на „входа“ на системата и контролът, включително дисциплинарният. Несправянето с работата заради големия обем често не може да се квалифицира като „виновно“, за да се приложат дисциплинарни мерки. Освен това процедурата е неефикасна. Много по-лесно е да се мотивира решение на ВСС за понижаване, преместване или освобождаване (на ненавършилите 3 години на длъжността) магистрати. За целите на кадровата политика най-често е използвано въздействието чрез работната заплата. При високата инфлация актуализирането на заплатите е често. Така вместо по-бавната и формална процедура на дисциплинарна отговорност всеки ръководител предпочита да предложи на ВСС

⁴³ ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.

⁴⁴ ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г.

⁴⁵ Апелативните съдилища и прокуратури се формираха при третия състав на ВСС, който избра техните ръководители и състав. Четвъртият състав на ВСС бе избран предпочитно през 1998 г. с основен аргумент – участието в избора на магистратите от апелативните инстанции.

непълна актуализация на заплатата. Резултатът – намаляване на трудовото възнаграждение – се постига бързо и много по-ефикасно, отколкото по дисциплинарен ред⁴⁶. Ето защо дисциплинарните дела при тази уредба са рядкост.

Едно от редките производства, но пък с голяма обществена популярност, бе делото срещу Р. А. К., прокурор във ВКП. Той е понижен в длъжност – от ВКП в СГП за срок от 1 година. Това най-тежко възможно за времето дисциплинарно наказание е наложено от ВСС по предложение на дисциплинарен състав на ВКС. След обжалване (включително пред 5-членен състав на ВАС) случаят е висящ до края на ноември 1997 г. На 19 юни 1997 г. наказаният прокурор в нетрезво състояние публично е размахвал оръжие в предизвикан от него скандал с таксиметров шофьор. Заради публикация в столичен ежедневник случаят получава широк отзвук. Бавната (петмесечна) дисциплинарна процедура, дори в този ясен случай, е сред аргументите за голямата промяна на ЗСВ от края на 1998 г. Любопитно продължение на случая е, че след изтичането на едногодишното наказание – чрез процедурата по чл. 27 на ЗСВ, а не като дисциплинарно производство – е наложено ново понижение в длъжност на същия прокурор. Този път безсрочно и в длъжност прокурор в РП. Това Решение на ВСС от 26 май 1999 г. е отменено от ВАС⁴⁷ с мотиви:

Висшият съдебен съвет е бил длъжен да мотивира преценката си за липса на качества за изпълнение на професионалните задължения от страна на жалбоподателя, за което е разполагал с всички допустими от закона доказателства и средства, включително и предвидените с правилата за дейността му, приети от него. Посочените в предложението до ВСС нарушения и пропуски, допуснати от жалбоподателя при изпълнение на служебните му задължения могат да ангажират дисциплинарната му отговорност по реда на глава 14 на ЗСВ, но не могат да обосноват преценката на ВСС за липса на

⁴⁶ Между 1991 и 2005 г. в НСЛС над хиляда пъти е предлагана непълна индексация на заплатите на следователите, която е предприемана с решение на ВСС.

⁴⁷ Решение № 54 от 13.01.2000 г. по АД № 4333 от 1999 г.

качества да изпълнява професионалните си задължения и основанието да бъде понижен в длъжност заради това по реда на чл. 27, ал. 1, т. 4 на ЗСВ. Задължението на ВСС да мотивира постановения от него акт произтича от императивната норма на чл. 15, ал. 1 и ал. 2, т. 3 на ЗАП и представлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила по смисъла на чл. 12, т. 3 на ЗВАС и е самостоятелно основание за отмяна на обжалваното решение.

Повечето кадрови решения се взимат по реда на чл. 27, т. 4 на ЗСВ, а не след дисциплинарно производство. Най-масово е освобождаването от длъжност до изтичането на тригодишния срок за несменяемост. По тях е формирана и съдебна практика. В редица свои решения ВАС разграничава общите кадрови решения от тези по дисциплинарни дела⁴⁸. Прието е, че срокът за несменяемост е давностен, но спира да тече с предложението за освобождаване от съответния ръководител. В този смисъл е и практиката на ВАС по дела за уволнени съдии, прокурори и следователи⁴⁹.

Общата, а не дисциплинарната процедура е използвана и по най-шумния случай с директора на НСлС Ани Крулева:

На 15 март 1995 г. 8 от 25-те членове на ВСС искат съветът да предложи на президента да освободи Ани Крулева – директор на НСлС, или първо да я понижи в длъжност, след което да предложи освобождаването ѝ. Искането е „заради липса на качества да изпълнява професионалните си задължения“, а от фактическа страна е мотивирано в изложение от 15 точки. Между тях е интерпретация на статистическите данни за работата на следователите, някои забавени дела. Акцентът е върху забранена политическа дейност – явяване пред Народното събрание през декември 1992 г., както и позицията по отношение на изменението на ЗСВ от ДВ, бр. 59 от 1994 г., съществена част от което бе обявено за

⁴⁸ Вж. Решение № 129 от 13.01.2000 г. по АД № 1743 от 1999 г.

⁴⁹ Вж. Решение № 3442 от 23.06.1999 г. по АД № 2191 от 1999 г.; Решение № 150 от 14.01.2000 г. по АД № 6589 от 1999 г.; Решение № 3388 от 26.05.2000 г. по АД № 819 от 2000 г.; Определение № 1469 от 13.03.2000 г. по АД № 27 от 2000 г. и др.

противоконституционно⁵⁰. Предложението е основано на чл. 27, т. 1 и т. 4 във връзка с чл. 128 и чл. 131, ал. 1, т. 5 на ЗСВ.

На 22 март 1995 г. с тайно гласуване ВСС приема искането без допълнителни мотиви по спорните факти. Следва оставка, която е приета. Тази оставка е морален акт, защото до измененията в Основния и в устройствения закон от 2003 г. решение като предложеното на ВСС от 15 март 1995 г. би било най-малкото спорно. По ирония на съдбата вмененото във вина явяване пред Народното събрание през 2006 г. става конституционна норма. Тезата, че отделянето на следствието от МВР е погрешно, заради която последва понижението, по-късно обосновава възходяща кариера за други юристи⁵¹. Предложение от членове на ВСС до пленума му – като техника – по-късно е възприето и от конституционния законодател. Характерен е маниерът статистическите резултати или проблемите по отделни казуси да се интерпретират за целите на кадрово решение за смяна на ръководител на ведомство.

След подадената оставка редица въпроси остават без отговор от съдебно разглеждане – за мандатите на ръководителите, за разграничаване на тяхната отговорност от тази на магистратите, за гаранциите при оценката на „цялостната дейност“ и т.н. Празнотите в ЗСВ и в Конституцията продължават да предпоставят смесване на институти и непоследователна практика. Въведените само за тримата членове на ВСС по право⁵² мандати и липсата на отграничаване на административно-ръководните длъжности създава възможност и за неограничено във времето заемане на длъжност председател, директор или ръководител, но не дава никакви гаранции срещу освобождаване (понижаване) по всяко време. Така

⁵⁰ Решение № 9 на КС по КД № 11 от 1994 г.

⁵¹ Споровете още са актуални. Последната анкета е от 2004 г.: 51% от анкетираните юристи смятат, че следствието трябва да остане в съдебната система, тъй като в полицията по никакъв начин не може да се гарантира независимостта му от изпълнителната власт, а повечето от останалите предлагат други гаранции за независимост на лицата, събиращи доказателства в досъдебната фаза на наказателния процес.

⁵² Председателят на ВКС, председателят на ВАС и главният прокурор.

„общата“ компетентност на ВСС, а не дисциплинарната отговорност, е главният метод за реализиране на кадровата политика. ЗСВ възпроизвежда и друга системна грешка. След механичното преписване на разпоредби от отменения Закон за прокуратурата в системата на държавното обвинение се „пренесе“ свръхцентрализираност (даже „персонализираност“⁵³) Този проблем, макар и в значително по-ниска степен, се проявява и в следствието.

Дисциплинарната отговорност не способства за утвърждаване на професионалната етика, но това се изменя през следващия период след предприетата реформа.

Раздел III

Кадровата политика и дисциплинарната практика на ВСС между реформите от ноември 1998 и април 2004 г.

С реформите ВСС от инстанция за най-отговорните решения по дисциплинарни дела на дисциплинарни състави на ВКС става дисциплинарно наказващ орган. Дисциплинарните дела, заведени срещу съдии, прокурори или следователи, се възлагат за разглеждане на 5-членни състави от членове на ВСС, определени за всеки случай чрез жребий⁵⁴.

Членовете на дисциплинарния състав избират председател с обикновено мнозинство, който образува дисциплинарно дело, определя един или няколко докладчици и го насрочва за разглеждане в двуседмичен срок.

Основанията за дисциплинарна отговорност не се променят. Просъществувалото от 11 ноември 1998 г. до 22 януари 1999 г., когато бе обявено за противоконституционно⁵⁵, ново основание: „нарушаване на положената клетва“, така и не е приложено.

⁵³ Чл. 5 на ЗП еднакъв с чл. 112 на ЗСВ въпреки чл. 117, ал. 2 на Конституцията

⁵⁴ Вж. чл. 33 и чл. 174 на ЗСВ в редакцията им до изменението от 2004 г.

⁵⁵ Решение № 1 от 1999 г. на КС

Дисциплинарните наказания съществено се променят. Вместо съществуващите четири, са предвидени шест наказания:

1. предупреждение;
2. намаляване на трудовото възнаграждение до размер не по-малък от минималната работна заплата за страната за срок от 2 месеца със задължение (отпаднало през 2002 г.) за приключване на просрочените дела и преписки;
3. неповишаване в ранг или в длъжност за срок от 1 до 3 години;
4. понижаване в ранг или в длъжност за срок от 6 месеца до 3 години;
5. преместване в друг съдебен район за срок до 3 години;
6. уволнение (неприложимо към несменяемите съдии, прокурори и следователи).

Променени са и лицата, които могат да предложат възбуждане на дисциплинарно производство:

1. всеки член на Висшия съдебен съвет – за всички съдии, прокурори и следователи⁵⁶;
2. председателят на ОС – за съдиите от съответния РС;
3. председателят на АС – за съдиите от съответния ОС;
4. окръжният прокурор – за прокурорите при съответната РП;
5. апелативният прокурор – за прокурорите при съответната ОП;
6. директорът на ОСС – за прокурорите при съответната ОП;
7. директорът на СпСлС – за следователите от тази служба.

Министърът на правосъдието (и правната евроинтеграция) е овластен да прави предложение за възбуждане на дисциплинарно производство срещу всички съдии, прокурори и следователи. Към това му правомощие е добавено за първи път и да *обръща внимание* на всички следователи, както и на съдиите и прокурорите до апелативно ниво, за допуснатите от тях нарушения по образуването и движението на делата.

⁵⁶ До ЗИДЗСВ т.нар. „Анти-Куцкова“, ДВ, бр. 38 от 09.05.2000 г.

Правата на дисциплинарно привлечените са гарантирани с изискването и прилагането на писмено обяснение от тях преди внасянето на предложенията. Дисциплинарният състав изпраща препис от самото предложение на привлечения, като той разполага с нов двуседмичен срок, за да представи възражения и да посочи доказателства. Нарушения на тези правила, гарантиращи правото на защита, е и най-честото основание за необразуване или прекратяване на дисциплинарните дела или връщането им на вносителя за окомплектоване. Производството е състезателно. До заседанието на дисциплинарния състав вносителят може да оттегли предложението си, с което производството се прекратява. За заседанието задължително се призовава привлеченото към дисциплинарна отговорност лице, което има право на адвокатска защита. За първи път ЗСВ предвижда заседанията по дисциплинарните дела да са открити за съдии, прокурори и следователи.

По аналогия с дисциплинарните състави на ВКС тези на ВСС с решение оправдават или налагат първите три по-леки дисциплинарни наказания, респективно предлагат ВСС да наложи трите най-тежки наказания. Решението на дисциплинарния състав на Висшия съдебен съвет, както и решенията на Висшия съдебен съвет по дисциплинарни дела, подлежат на обжалване от страните (дисциплинарно отговорния и вносителя). Съобразно практиката на Конституционния съд е възприет принципът решенията на Висшия съдебен съвет и на дисциплинарния му състав да подлежат на обжалване пред Върховния административен съд в двуседмичен срок от съобщението⁵⁷. Съдебният контрол по дисциплинарните дела първоначално е възложен на смесен 5-членен състав, включващ трима съдии от Върховния касационен съд и двама съдии от Върховния административен съд. След произнасяне на Конституционния съд и последвалото изменение на закона този смесен състав е премахнат и единствено компетентен по тези дела става ВАС. До изменението през 2004 г. делата се гледат от 3-членен и 5-членен състав на ВАС, което прекалено утежнява производството.

⁵⁷ Чл. 34 на ЗСВ в тогавашната редакция

ЗИД на ЗСВ от 1998 г. – въпреки мнението на министър, че е „успешен финал на реформата“ – също е свързан с драми. Народното събрание го приема на 30 септември 1998 г., но той е върнат от президента⁵⁸. Отлагателното вето е заради спорни от гледна точка на Конституцията решения: правомощията на Инспектората на МП, включването на следствените служби в структурите на съдилищата и др. Законът е преработен, но продължава да предвижда предсрочното разпускане на ВСС. С обнародването му на 11 ноември 1998 г. е сезиран Конституционният съд⁵⁹. По време на процедурата за избор на нов четвърти състав на ВСС завареният трети състав на ВСС избира и предлага на президента за главен прокурор директора на СпСлС Бойко Рашков. На 14 януари 1999 г. Конституционният съд⁶⁰ слага точка на спора. Четвъртият състав на ВСС започва работа и оттегля предложението до президента за назначаване на главен прокурор, като на 16 февруари 1999 г. е назначен Никола Филчев. Година по-късно в Резолюция от 26 януари 2000 г., с която Парламентарната асамблея на Съвета на Европа прекратява наблюдението върху България, е отбелязано със загриженост „влиянето на управляващата партия върху съдебната власт чрез смяната на състава на Висшия съдебен съвет“. Упоменаваме фактите не заради политическия контекст на някои решения, а за да се обясни защо същинската дисциплинарна практика на ВСС започва едва през 1999 г.

Характерно за този период е, че в отговор на обществените нагласи за засилване на отговорността на магистратите и политическото решение за промените в ЗСВ институтът на дисциплинарната отговорност на съдиите, прокурорите и следователите започва реално да се прилага. Предприети са и първите мерки за подбор на магистратите и изграждането на система за тяхната квалификация. В столицата и в други съдебни райони се организират конкурси.

Статистическият анализ за 1999–2003 г. показва следните обобщени данни:

⁵⁸ Вж. Указ № 362 от 14.10.1998 г., ДВ, бр. 120 от 16.10.1998 г.

⁵⁹ КД № 34 от 1998 г.

⁶⁰ Решение № 1 от 1999 г. на КС по КД № 34 от 1998 г.

БРОЙ НА ДИСЦИПЛИНАРНИТЕ ДЕЛА И РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ПРОФЕСИИ

Година	Брой на дисциплинарните дела	Привлечени съдии	Прокурори	Следователи
1999	22	7	5	10
2000	22	9	7	6
2001	25	8	10	7
2002	31	4	4	23
2003	26	9	7	10
ОБЩО:	126	37	33	56

РЕЗУЛТАТИ ОТ ДИСЦИПЛИНАРНИТЕ ДЕЛА

Година	Прекратени от ВСС	Оправдани от ДС	Наказани от ДС	Наказани от ВСС	Отменени от ВАС	Потвърдени от ВАС
1999	3	2	17	1	0	7
2000	6	0	17	0	2	3
2001	6	0	18	0	2	5
2002	3	4	23	2	1	8
2003	12	1	13	0	1	24
Общо	30	7	88	3	6	24

ВИДОВЕ НАЛОЖЕНИ ДИСЦИПЛИНАРНИ НАКАЗАНИЯ

Година	Уволнение	Преместване	Понижаване	Неповишаване	Намаляване на заплатата	Предупреждение
1999	1	1	1	3	6	5
2000	0	2	2	3	5	5
2001	0	1	3	7	3	4
2002	0	1	0	7	12	3
2003	0	2	0	5	3	3
Общо	1	7	6	25	29	20

Прави впечатление, че близо 1/4 от делата – 30 от 126, са прекратени. В по-редки случаи това става заради изтекла давност⁶¹. По-често е заради оттегляне на предложението⁶². Най-често е заради нарушения на правото на защита⁶³. Рекордьор е делото срещу прокурора Н. Н., което е прекратявано два пъти⁶⁴, докато се отстранят нарушенията, което е станало на третия път⁶⁵. На следващо място следва да се отбележи, че срещу един и същи магистрат често са завеждани повече дисциплинарни дела. Например М. М. е с три дела – по първото е понижен от директор в следовател в ОСлС, по второто му е наложено наказание преместване в ОСлС – Кърджали, за срок от 1 година (двете наказания са отменени от ВАС, но след фактическото им изтърпяване, а третото дело е прекратено с оттегляне на

⁶¹ ДД № 12 от 1999 г., частично ДД № 10 от 2000 г., ДД № 18 от 2000 г.

⁶² ДД № 20 от 1999 г., ДД № 1 от 2000 г., ДД № 11 от 2000 г., ДД № 13 от 2001 г., ДД № 14 от 2002 г. и др.

⁶³ ДД № 22 от 1999 г., ДД № 17 и ДД № 20 от 2000 г., ДД № 2 от 2001 г., ДД № 3 от 2001 г., ДД № 24 от 2001 г. и ДД № 14 от 2002 г., ДД № 6 от 2003 г., ДД № 7 от 2003 г., ДД № 12 от 2003 г., ДД № 13 от 2003 г., ДД № 19 от 2003 г. и ДД № 21 от 2003 г.

⁶⁴ ДД № 17 от 2000 г. и ДД № 20 от 2000 г.

⁶⁵ ДД № 22 от 2000 г.

предложението). По тези две причини реалният брой на дисциплинарно привлечените магистрати е съществено по-малък от броя на делата (126). Едно дело е прекратено поради смърт на дисциплинарно привлечения⁶⁶, а две са спрени, защото дисциплинарно привлеченият е избран за депутат в 39-ото Народно събрание⁶⁷, а обвиненият по ДД № 17 от 2001 г. прокурор е бил назначен за инспектор в Министерството на правосъдието.

Реален дисциплинарен спор е имало в 94 случая (126-те дисциплинарни дела, намалени с 30-те прекратени поради оттегляне на предложението или за процедурни нарушения). На този фон 88-те решения, с които е наложено наказание, съставляват 94,68 процента. Същевременно дисциплинарите състави не са приемали безкритично обвинението. В редица случаи те са постановили частичното оправдаване или са наложили по-леко от предложеното наказание.

Решенията на ДС на ВСС и ВСС, с които е наложено наказание, са оспорени пред ВАС едва в 33 случая (36,3%), а в останалите 55 (64,7%) са влезли в сила без страните да се обърнат към съда.

От 33-те обжалвани решения на ВСС или негов дисциплинарен състав ВАС е потвърдил 24 или 72,7 процента. Сто процента са потвърдените от ВАС оправдателни решения, оспорени от предложителите. В повечето случаи, когато ВАС връща дисциплинарното производство за ново разглеждане след „осъдително“ решение, производството е било прекратявано поради оттегляне на предложението⁶⁸. Пред ВАС нямат успех и жалби от недоволните предложители, които са претендирали за по-тежко наказание⁶⁹. След 2006 г. подобни жалби ще бъдат недопустими.

Най-често жалбите на наказаните магистрати са отхвърляни, защото са мотивирани с целесъобразност (несправедливост на наложеното наказание), а не за нарушения на материалния и процесуалния закон, за каквито е контролът от ВАС.

⁶⁶ ДД № 7 от 2000 г.

⁶⁷ ДД № 10 от 2001 г.

⁶⁸ ДД № 6 от 2002 г., ДД № 18 от 2002 г. и ДД № 23 от 2003 г.

⁶⁹ ДД № 3 от 1999 г. и ДД № 6 от 1999 г., ДД № 14 от 1999 г., ДД № 21 от 2000 г.

Това, заедно с големия брой необжалвани решения, сочи, че рядко има спор от фактическа страна. Това обстоятелство означава, че при този определен от закона ред се стига до задоволително ниво на изясняване на случаите от фактическа страна.

Дали системата е била справедлива, е по-трудно да се прецени. Без да сме провеждали анкета с достатъчна представителност, а единствено от коментарите на отделни наказани магистрати, стигаме до извода, че тази система не се възприема като справедлива. Почти всички наказани магистрати считат, че по-скоро са жертва на лично отрицателно отношение на началниците. Те сочат като аргумент, че техни колеги не получават наказание за аналогично нарушение (например забавено изпълнение на задължения и т.н.). Без да е изключено самокритичното отношение, мнозина считат, че дисциплинарните производства са по-скоро средство за утвърждаване властта на ръководителите.

Справките, приложенията и обобщените таблици показват, че за периода най-често е налагано наказанието по тогавашния чл. 169, ал. 1, т. 2 на ЗСВ – „намаляване на трудовото възнаграждение до размер не по-малък от минималната работна заплата за страната за срок два месеца със задължение (отпаднало през 2002 г.) за приключване на просрочените дела и преписки“ - общо 29 (от 88-те решения за налагане на наказание).

Следва „неповишаване в ранг и в длъжност за срок от 1 до 3 години“ по чл. 169, ал. 1, т. 3 на ЗСВ – най-тежкото от наказанията, които дисциплинарният състав може да наложи – в 25 (от 88-те решения за налагане на наказание).

Най-лекото наказание – „предупреждение“ е налагано в 20 от 88-те „осъдителни“ решения.

Така при коментираната уредба на ЗСВ (неактуална) дисциплинарните състави на четвъртия ВСС налагат наказания в 74 (84%) от случаите и са направили предложение за налагане на трите най-тежки наказания в 14 (16%) от делата, по които са признали привлечените за виновни. Наказанието:

- „понижаване в ранг или в длъжност за срок от 6 месеца до 3 години“ е наложено 6 пъти;

- „преместване в друг съдебен район за срок до 3 години“ – 7 пъти;

- дисциплинарно е уволнен един прокурор – през 1999 г.

Както е известно, преди първата поправка в Конституцията⁷⁰ и измененията в ЗСВ от април 2004 г. дисциплинарното уволнение е неприложимо към несменяемите съдии, прокурори и следователи. ВСС продължава да ползва общата си компетентност за понижаване, а така също и заимстваното от Франция – „преместване в друг съдебен район за срок до три години“. Това наказание (премахнато през 2004 г.) на професионален жаргон се нарича „заточение“ или по-описателно: „настойчива покана за напускане“. Действително то е налагано от ВСС в най-драстични случаи, уронващи престижа на съдебната система. При липсата на конституционната възможност самата практика на ВСС подсказва „решението“. Впоследствие то е възприето и от законодателя. Между 2002–2004 г. разпоредба на чл. 183, ал. 2 на ЗСВ *приравнява с оставка* неизпълнението на наложените като наказания „понижаване“ и „преместване“ по причини, за които наказаният отговаря. Тоест, законът предвижда **фикция**, че като *не изпълни* наложеното му с наказанието действие, несменяемият магистрат *все едно подава оставка*.

Прецедент е дисциплинарното дело срещу бившия председател на РС в гр. С. – И. Я. Той е развивал бизнес, включително с недвижими имоти, за които лично е извършил и нотариалните действия. Серия публикации за неговите нарушения сричат авторитета на съдебната система. Пред ВСС той дава крайно неубедителни „обяснения“, а впоследствие не заема определеното му с наказанието съдийско място. По решение на ВСС това поведение е прието като оставка. Мотивите са – изтичането на разумен срок за заемане на длъжността, грубо нарушение на етиката и правилата за несъвместимост на съдийската професия с развиването на търговска дейност. Тричленен състав на ВАС също преценява, че незаемането на

⁷⁰ ДВ, бр. 85 от 26.09.2003 г.

определената от ВСС длъжност в разумен срок съставлява „мълчаливо подаване на оставка“.

По този начин съдебната системата се разделя и с няколко станали особено „популярни“ следователи: И. И. С. от Стара Загора⁷¹, С. К. С. от Харманли⁷², И. Д. И от Шумен⁷³, Д. Н. Х. от Свиленград⁷⁴, Т. Г. Д. от Хасково⁷⁵. Общото между освободените е, че те имат повече от „скромен“ трудов принос. В два от случаите дори силно намалената заплата е незаслужена. Трима от тези следователи подават оставка, а за двама е приет „като оставка“ фактическият отказ да се встъпи в новата, определена от ВСС длъжност. След това най-тежко възможно наказание с оставка напуска и М. К. – съдия, позволил си опит да влияе по дело в чужбина чрез невярно по съдържание свидетелство за съдимост⁷⁶. След две дисциплинарни дела, от които с първото⁷⁷ е понижен, подава оставка и М. И. К. – бивш председател, а после съдия в РС – Исперих⁷⁸. Невинаги обаче най-тежките наказания са налагани така мотивирано. ВАС отменя и двете най-тежки наложени наказания – понижаване в длъжност и преместване в друг район спрямо М. М., (бивш) директор на ОСлС. Аналогично след съдебен контрол са отменени и поредица наказания на И. Г. – прокурор от ОП. Дали това са „прецеденти за злоупотреба с дисциплинарна власт“, както твърдят потърпевшите? Вероятно е повишената вискателност да е причинена от лични конфликти. Влиянието на служебната зависимост, както отбелязахме, не изключва и самия ВСС. Не бива да се игнорират и доводите за наличие на основания за отвод на някои от членовете на дисциплинарните състави, определени чрез жребий. Същевременно наказанията, приети от ВСС, са отменени

⁷¹ ДД № 10 от 2000 г.

⁷² ДД № 14 от 2000 г.

⁷³ ДД № 6 от 2001 и ДД № 12 от 2001 г.

⁷⁴ ДД № 17 от 2002 г.

⁷⁵ ДД № 29 от 2002 г.

⁷⁶ ДД № 18 от 1999 г.

⁷⁷ ДД № 15 от 2001 г.

⁷⁸ Вж. и ДД № 26 от 2002 г.

от съда на процедурни основания. Така или иначе, практиката доказва важността на съдебния контрол върху дисциплинарното производство.

Уважените жалби от магистрати срещу кадрови решения на ВСС не се изчерпват с дисциплинарните дела. Във ВАС са отменени редица решения за предсрочно пенсиониране⁷⁹.

В тези случаи се касае за неправилно прилагане на Кодекса за социално осигуряване. Предвиденото в него право на служителя да поиска по-ранно пенсиониране е интерпретирано в „полза“ на ръководителя на учреждениято. С първата поправка в конституцията и фиксираната в нея възраст подобни грешки не биха могли да възникнат.

В някои случаи ВСС противодейства на мълчалив отказ за актуализиране на заплати и за неизплащане на полагащи се възнаграждения в прокуратурата. С редица свои решения ВСС (често сполучливо) влиза в ролята на арбитър между овластения със закона ръководител и отделния магистрат. Не е пресилено да се каже, че с дисциплинарната си практика ВСС по-скоро успява в гарантирането на независимостта на магистратите въпреки някои изключения. Така, като отчитаме и съдебния контрол, можем да твърдим, че дисциплинарното правосъдие постига целите си.

Не е преодоляно смесването на т. нар. „обща компетентност“ или преместване, понижаване или дори освобождаване като оценка на професионални и нравствени качества и прилагането на такива мерки като дисциплинарно наказание.

Показателен пример за такова смесване е делото срещу И. С. Г. – прокурор в ОП⁸⁰. В хода на делото, образувано по предложение на ръководителя на АП, ръководителят на ОП прави предложение, с което се прекратява дисциплинарното производство по два от пунктовете на дисциплинарното обвинение, и те се внасят

⁷⁹ Решение № 9506 от 10.12.2001 г. по АД № 4550 от 2001 г., Решение № 4529 от 19.06.2001 г. по АД № 2260 от 2001 г., Решение № 7589 от 12.10.2001 г. по АД № 6007 от 2001 г.

⁸⁰ ДД № 27 от 2002 г.

като мотиви за кадрово решение по т. нар. „общ ред“. На 16 юли 2003 г. по това предложение ВСС с 14 гласа „за“ премества И. С. Г. от една в друга ОП (в друг окръжен град) за срок от три години. Казусът се усложнява още повече от присъединяването на материали по старо ДД № 6 от 1999 г., решението по което е отменено от ВАС и върнато за ново разглеждане с нови материали⁸¹, данните по които обаче се преплитат. След две нови административни дела са отменени и преместването, и опорочените дисциплинарни наказания. В първото от цитираните решения⁸² ВАС постановява:

Решението на Висшия съдебен съвет е било постановено в противоречие със закона и неговата цел. Съгласно чл. 27, ал. 1, т. 4 на ЗСВ Висшият съдебен съвет назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. Разпоредбата описва правомощията, които Висшият съдебен съвет има във връзка с определяне на състава на съдебната власт. Тя не урежда особено производство, след провеждането на което съдия, прокурор или следовател би могъл да бъде преместен другаде без негово съгласие, както е счел административният орган. Преместването на съдиите, прокурорите и следователите при упражняване на правомощието на Висшия съдебен съвет по чл. 27, ал. 1, т. 4 на ЗСВ се извършва, когато има искане от тяхна страна. При отсъствието на искане от съдията, прокурора или следователя Висшият съдебен съвет може да го премести в друг съдебен район само ако приеме решение за налагане на дисциплинарно наказание. Преместването в друг съдебен район за срок от 3 години е вид дисциплинарно наказание, предвидено в чл. 169, ал. 1, т. 5 на ЗСВ (ДВ, бр. 133 от 1998 г.), което се налага при виновно извършено нарушение на служебните задължения след провеждане на дисциплинарна процедура, възбудена по предложение на някой от органите, посочени в чл. 171 на ЗСВ.

⁸¹ ДД № 27 от 2002 г.

⁸² Вж. Решение № 11020 от 30.12.2004 г. на ВАС по АД № 9034 от 2004 г. отменя т. нар. преместване, а с Решение № 11021 от 2004 г. по АД № 6381 от 2004 г. – и останалите наказания.

Що се отнася до основанията за преместването на И. Г. в друг съдебен район, свързано с липсата на качества за изпълнение на служебните задължения, то има приложение при освобождаването на съдии, прокурори и следователи, които не са придобили статут на несменяемост в случай на отрицателна атестация за тяхната работа (чл. 131 на ЗСВ, ДВ, бр. 61 от 2003 г.). Допуснатото от административния орган смесване на основания и производства е довело до нецеленасоченост на административния акт, с издаването на който е била постигната цел, несъответна на предвидената в закона. [...] С оглед направените констатации съдът приема, че обжалваното решение е незаконосъобразно и следва да бъде отменено.

В отделни случаи непоследователната практика на ВСС е свързана и с проблем, който условно може да бъде назован използване на ВСС за оформяне на чужди решения и който не е напълно решен между 1998 и 2003 г. Той зависи от два фактора – самите членове на ВСС и законодателната рамка. Тя и след реформата има несъвършенства – правната възможност за паралелно прилагане на мерки извън прозрачната състезателна дисциплинарна процедура и непреодоляната бавност и неефикасност.

Анализираните 126 дисциплинарни дела не изчерпват цялата „кадрова политика“ на ВСС. И в четвъртия състав на ВСС (след измененията в ЗСВ) продължава скритата борба за надмощие. С настъпилите персонални промени като че ли се изменя и кадровата политика. „Общият ред“ продължава да е по-бърз и ефикасен. Той е използван например при пенсиониране на съдия М. К. Т. с решение на ВСС от 6 февруари 2002 г. Това пенсиониране е в съответствие със закона и е потвърдено от ВАС⁸³, но като вероятна причина за избора на момента журналисти посочват отменен акт по нашумяло наказателно дело срещу производители на психотропни вещества.

С Решение на ВСС от 11 юли 2001 г. Ц. М. Я. от председател на съд е понижена в съдия в този съд по направено в съответствие с процедурата

⁸³ Решение № 525 от 2003 г. по АД № 2261 от 2002 г.

предложение и след доклад на комисия, избрана от ВСС между неговите членове за проверка. Характерното в случая е, че основен мотив за предложеното понижение е увреждащо интересите на страна по дело, използване на института „поправка на явна фактическа грешка“ след изминали осем години. Това е прието за грубо нарушение на закона и етиката на професията и мотивира крайната кадрова мярка. Ползването на т. нар. „общ ред“, а не на дисциплинарна процедура, става предмет на оспорване на решението пред ВАС, но той отхвърля жалбата⁸⁴.

В практиката на четвъртия състав на ВСС има и случаи, в които по-удобната „обща“ процедура, въпреки ограничените в сравнение с дисциплинарното производство средства за защита, дава различен от предложения и „предизвестен“ резултат.

Случаят с Бойко Рашков

На 9 юни 1999 г. с новите си правомощия министърът на правосъдието внася във ВСС предложение за понижаване на директора на СпСлС Бойко Рашков⁸⁵ в следовател. Предложението е мотивирано с доклад от 20 страници на инспектори от МП. Той възпроизвежда предоставени от СпСлС данни за периода 15 септември 1998 – 28 февруари 1999 г. Докладът е предоставен и цитиран в медиите с коментари за сигурното предстоящо понижаване. Рашков внася възражения от 48 страници с приложение от 150 копия от документи. На 22 юни 1999 г. – денят преди редовното заседание на ВСС – на „закрито“ заседание е прочетена докладна записка от главния секретар на МВР, „уличаваща“ Рашков и в „нерегламентирани контакти“ с обвиняем за убийството на експремиера Андрей Луканов. (Р. Д. П. – различен от други подсъдими по това дело – бел. а.). ВСС изисква материалите и назначава своя 3-членна комисия⁸⁶ за проверка и доклад на 2 юли 1999 г. ВСС

⁸⁴ Решение № 9626 от 13.12.2001 г. и Решение № 10347 от 19.11.2002 г. на 5-членен състав на ВАС

⁸⁵ Б. Рашков бе избран за главен прокурор от ВСС през 1998 г. Но не последва указ на президента, а новият състав на ВСС оттегли това предложение и на 16 февруари 1999 г. избра на този пост Н. Филчев.

⁸⁶ Благовест Пунев, Здравко Киров и Йордан Иванов

изслушва следователи, включително шефа на отдела, провел „следствената дейност“ – Богдан Карайотов. По решение на Народното събрание от 11 юни 1999 г.⁸⁷ той междувременно става и член на ВСС на вакантно от 16 март 1999 г. място. Разпитани са и адвокатите на Р. П., подали 9 жалби до Рашков срещу 22-месечно незаконно задържане на клиента им. Комисията установява, че въпреки твърденията на министъра на вътрешните работи липсват данни за престъпление. Оказва се, че без съответно разрешение е подслушван Рашков, а не е записан Р. П., за подслушването на когото има разрешение. ВСС отхвърля обяснението, че телефоните се подслушват по над 200 честоти и че в случая била „хваната“ само едната...

На 6 юли 1999 г. с 14 гласа „против“ и 1 „въздържал се“, срещу 10 „за“ ВСС отхвърля искането на министъра за понижаване на директора на СпСлС⁸⁸. Месеци по-късно настъпват промени в персоналия състав на Министерския съвет, а Народното събрание приема ЗИД на Закона за специалните разузнавателни средства.

На 1 декември 1999 г. ВСС решава да провери компромат срещу председателя на ВКС Румен Янков. Установява се, че се става дума за стара клевета до структура на БКП от 80-те години на миналия век.

Интересен прецедент е жалбата срещу решението на ВСС, с който е отхвърлено предложение на главния прокурор за назначение на Б. Карайотов за директор на СпСлС⁸⁹.

Популярен става и случай за необразувано дисциплинарно дело, което журналистите свързват с най-бързо гласувания закон за изменение на Закона за

⁸⁷ Вж. ДВ, бр. 54 от 15.06.1999 г.

⁸⁸ Характерен за времето бе следният журналистически коментар: „Висшият съдебен съвет отсрами съдебната власт. Не защото спаси свой колега от разправа. Ясно е, че тя ще продължи. Не и защото въпросният колега му е много мил. Но мнозинството магистрати очевидно разбраха, че без категоричен и недвусмислен отпор днес, утре всеки независим магистрат, може да бъде разчленен от изпълнителната власт и отстранен от съдебната. Стига да стане немил на Бонев или на Гоцев например“.

⁸⁹ Вж. Решение № 2868 от 26.03.2002 г. по АД № 10885 от 2001 г.

съдебната власт – ЗИД на ЗСВ от 9 май 2000 г., който получава ироничното название:

Закон „Анти-Куцкова“

През април 2000 г. съдия Куцкова огласява намерение с правомощието си на член на ВСС да възбуди дисциплинарно дело срещу прокурор. На 9 май е обнародван ЗИД на ЗСВ само от три параграфа. Той е мотивиран с абстрактна и несъстояла се опасност: следовател да обвини дисциплинарно съдия. Законът премахва възможността член на ВСС да може да предлага дисциплинарно производство, а за сметка на това главният прокурор получава тази дисциплинарна власт над всички прокурори и над всички следователи. Вторият параграф на този закон му придава обратна сила чрез условие: заведените дисциплинарни дела да бъдат „препотвърдени“. „Фамозният § 2“ от закона може да бъде написан в единствено число, защото едно-единствено е делото по предложение на член на ВСС срещу председателя на РС – Сандански, И. Я.⁹⁰

Новият ред показва явни несъвършенства особено при свръх-централизираната прокуратура. Публични скандали с действащи прокурори остават без предложение за образуване дори на дисциплинарно производство. Сериозни обвинения не са проверени и обществото остава без отговор, а това руши доверието в цялата съдебна система. Специфичната кадрова политика на ведомството, осъществяващо държавното обвинение, и странните му отношения с медиите също пораждат негативни нагласи към третата власт. Пресцентърът на ВКП публикува странни декларации по политически и философски теми, списъци с обвинени политици и пр.

През втората половина от мандата на четвъртия състав на ВСС през 2002 г. е проведена реформа с най-драматичното изменение на ЗСВ⁹¹. По искане на пленума

⁹⁰ ДД № 9 от 2000 г.

⁹¹ Вж. ДВ, бр.74 от 30.07.2002 г.

на ВКС пред Конституционния съд са образувани две дела. След произнасянето по тях 44 разпоредби от ЗИД на ЗСВ са обявени за противоконституционни⁹².

Наред с (предложените от магистрати) правомощия на общи събрания за номиниране на кандидати за ръководители, въвеждането на 5-годишни мандати за шефовете извън членовете по право и възможността 1/5 от членовете на ВСС да направят искане за снемане на имунитет, включително на главния прокурор, за противоконституционни са обявени и част от промените за дисциплинарната отговорност. Отпада възможността несменяем съдия, прокурор или следовател да може да бъде понижен, ако „вече не притежава необходимите качества за изпълнение на професионалните си задължения“⁹³. Текстът е обявен за противоречащ на чл. 4, ал. 1 на Конституцията. В мотивите КС приема:

В случая основанието за дисциплинарно наказание представлява обща квалификация и оценка, която се прави въз основа на цялостната работа на съответния магистрат. Конституционният съд с Решение № 1 от 1999 г. по КД № 34 от 1998 г. изрично е посочил, че дисциплинарните провинения, подобно на престъпленията и на административните нарушения, трябва да имат ясно и точно определени фактически състави. Иначе до дисциплинарна отговорност на магистратите може да се стигне при всяка отмяна на решение по повод неговото обжалване заради неправилно прилагане на материалния закон или за допуснато при разглеждане на делото процесуално нарушение.

Въпреки масовото прогласяване за противоконституционност КС не обявява целия ЗИД на ЗСВ като противоречащ на Основния закон. Възстановяването на НСЛС и разпоредбите за дисциплинарната отговорност остават да действат. ВСС не загубва правомощието си да утвърждава правила за професионална етика, приети от съсловните организации на съдиите, прокурорите и следователите. КС решава, че:

⁹² Решение № 13 от 16.12.2002 г. на КС по КД № 17 от 2002 г., (ДВ, бр. 118 от 20.12.2002 г.) и с Решение № 11 от 14.11.2002 г. по КД № 18 от 2002 г.

⁹³ Чл. 131а на ЗСВ

Правилата за професионална етика от своя страна са критерии при назначаването на съдиите, прокурорите и следователите, а нарушението им води до тяхната дисциплинарна отговорност.

В разработването на ЗИД на ЗСВ от 2002 г. за дисциплинарната практика са включени учени и действащи магистрати⁹⁴. Променено е заглавието на глава 14 на ЗСВ и е създаден нов раздел 1 „Поощрения“, които несъмнено са също важен инструмент на кадровата политика. За първи път е предвидено⁹⁵ заличаването на последиците на наложеното наказание една година след изтърпяването му или пък по решение на ВСС. Засилена е диференциацията на наказанията. Законодателят отхвърля идеята за децентрализация, предполагаща дисциплинарната власт на органите по чл. 30 сами да налагат най-леките наказания, което да подлежи на обжалване пред ВСС. Не е прието и предложението съдебен контрол да се упражнява относно тежестта на наложеното наказание.

Както е изтъкнато с разпоредбата на чл. 183, ал. 2 на ЗСВ в редакцията от 2002 до 2004 г., неизпълнението на наложените наказания „понижаване“ и „преместване“ по причини, за които наказаният отговаря, се приравняват с подаване на оставка. ВСС освобождава от длъжност двама съдии и трима следователи, несменяеми, но подали оставка или неизпълнили наложеното им наказание, което има същите последици⁹⁶. Във всички тези случаи, предхождащи първото изменение в Конституцията, съдебната система се разделя с несменяеми, но неподходящи за професията юристи. Те формално не попадат в статистиката на дисциплинарно уволнените, където за 1999–2003 г. има само един случай с прокурор, непридобил статут на несменяемост.

⁹⁴ Работната група по гл. 14 бе в състав: проф. Васил Мръчков, Таня Митова, Стоил Сотиров, Боян Магдалинчев, Емил Иванов, Пламен Баталски и Теодор Иванов.

⁹⁵ В тогавашния чл. 183а на ЗСВ

⁹⁶ Такова развитие получи: ДД № 18 от 1999 г. срещу председателя на РС в Добрич М. К.; ДД № 9 от 2000 г. срещу председателя на РС в С., а после съдия от РС в Т. и Я.; ДД № 14 от 2000 г. срещу С. К. С., следовател от Хасково и преместен в Лом; ДД № 6 от 2001 г. и ДД № 12 от 2001 г. срещу И. Д. И., следовател от Шумен; ДД № 15 от 2001 г. и ДД № 26 от 2002 г. срещу М. И. К., председател, и с първото наказание понижен в съдия от РС в Исперих; ДД № 17 от 2002 г. срещу Д. Н. Х., следовател от Свиленград и невстъпил в определената му с наказанието длъжност в Силистра.

В изпълнение на закона през 2003 г. ВСС утвърждава етичните правила на отделните професии – първо, Моралния кодекс на следователите, Етичния кодекс на съдиите и общ Етичен кодекс, изработен от двете професионални сдружения на прокурорите. Те имат още по-важно значение за прилагането на института след 2004 г.

Етиката в професията обаче има различно тълкуване. За един и същи случай на непристойно поведение в столично заведение двама магистрати получават различно дисциплинарно отношение. По ДД № 4 от 2001 г. участникът прокурор е наказан за действия, уронващи престижа на съдебната власт, а ДД № 13 от 2001 г. срещу втория и по-активен участник – следовател, е прекратено с оттегляне на предложението от директора на СтСлС.

При липсата на разработени общи критерии избраните чрез жребий дисциплинарни състави не могат да имат еднаква практика, особено при определянето на по-леките наказания.

Кадровата политика на ВСС, в частност дисциплинарната практика, отразява и междуведомствените конфликти. През 2001–2002 г. от подобна конюнктура пострада съсловието на следователите. ВСС приема дискриминационни решения:

- за спиране на назначаването на следователи;
- за подкрепа на ЗИД на ЗСВ т.нар. „Юнишев“, предвиждащ деструктуриране на следствието, което не става закон в последните часове от мандата на 38-ото Народно събрание, но проваля инвестиция от 3,2 милиона евро в техника за следствените служби по програма „Фар“.
- На 21 февруари ВСС задължава органите по чл. 30 от ЗСВ от следствието да предложат съкращения на щата, което е отменено от ВАС⁹⁷. В мотивите си съдът посочва:

Директорът на Специализираната следствена служба и директорите на окръжните следствени служби не са йерархично подчинени на Висшия съдебен

⁹⁷ Вж. Решение № 771 от 31.07.2002 г. по АД № 1293 от 2002 г. и Решение № 177 от 09.01.2002 г. по АД № 1773 от 2001 г.

съвет, а от това следва, че съветът не би могъл да взема решения, с които да им вменява задължения. Висшият съдебен съвет би могъл само да препоръча внасянето на предложения, както е сторил по отношение на главния прокурор с решението от 21 февруари 2001 г. по точка 7...

...Ако Висшият съдебен съвет има право да определя броя на следователите, то той не може да определя броя на служителите, заети в администрацията на следствените служби, което е в прерогативите на техните ръководители (чл. 187, ал. 1 на ЗСВ). Не би могло да се извършва и прехвърляне на бройките на директори на окръжни следствени служби само поради факта, че те се заемат от лица, отговарящи на условията за пенсиониране, при положение че длъжността директор на окръжна следствена служба съществува по закон.

Отрицателните нагласи към следователите имат аргументи. Анализът на наказанията ги характеризира като „най-недисциплинираните“ магистрати. В статистиката на приетите от ВСС предложения за снемане на имунитет между 1999–2005 г. всичките осем случая⁹⁸ са за следователи (един от които военен следовател). В два от тези осем случая ВАС отменя решението на ВСС. От своя страна ВСС отхвърля четири предложения за снемане на имунитет – по едно срещу съдия и прокурор и две срещу следователи. Този аспект от кадровата политика на ВСС вероятно има отражение и при последващи законодателни решения в реформирането на третата власт.

В края на 2002 година ВСС разглежда прецедент, за който дисциплинарна процедура е невъзможна, защото касае „недосегаем пост“ – този на главния прокурор. Естествено, епизодът от работата на съвета предизвика обяснимо обществено внимание.

Казусът с главния прокурор

След случаи, злепоставили българската съдебната система дори в чужбина, и безсилие по изразената в множество доклади „загриженост“, през есента на 2002 г.

⁹⁸ На 28.03.2006 г. отново две следователки от Перник са уличени в корупция.

ВСС все пак разглежда поредно „открито“ (и широко огласено, включително на пресконференция) писмо на политик. В него от ВСС се иска произнасяне по факти, които заради броят им не можем дори да маркираме. Те бяха и са общоизвестни⁹⁹. На 10 декември 2002 г. ВСС изслушва 7 от 11-те заявени свидетели, действащи юристи¹⁰⁰. На следващия ден на редовно заседание е подложен на гласуване проект за решение, с което ВСС да поиска от Н. Ф. Б. да подаде оставка поради липса на професионални и морални качества за заемане на длъжността главен прокурор. Решението е взето с 13 гласа „за“, 9 „против“ и 1 „въздържал се“. Прието е, че това решение има само морална стойност. Нещо повече. Ръководството на прокуратурата и високопоставени юристи, включително министърът на правосъдието, изразяват становище, че то е недопустимо. Не следва оставка дори след възникването на гражданско сдружение с такова искане.

Тук няма да коментираме фактите, нито делата пред ВАС и КС. Не обсъждаме и личността¹⁰¹. Въпросът, който си задаваме, е правен: „Имаше ли изпълнителна сила решението на ВСС и до първата поправка в Конституцията?“ Аргументи в полза на отхвърлената теза са:

1) Чл. 130, ал. 2 и чл. 147, ал. 3 на Конституцията, които изискват само за членовете на ВСС и КС, наред с най-малко 15-годишния юридически стаж, високи професионални и нравствени качества. Конституционното изискване важи и за членовете на ВСС по право, един от които е главният прокурор.

2) Конституцията има непосредствено действие¹⁰² и нормите ѝ са задължителни, без да е необходимо да се възпроизвеждат в друг закон.

3) В свое решение КС постановява¹⁰³:

⁹⁹ Вж. <http://oshte.info/democracy/subjects6/007.htm>, <http://oshte.info/znание/vesti1/1912/vest001>, <http://www anticorruption.bg/bg/mmonitoring/case/filchev.htm> и много други.

¹⁰⁰ Прокурорите Васил Миков, Ваня Савова, Валери Първанов, Стилиана Кожухарова, следователят Илия Илиев (починал на 30 март 2006 г.) и ексминистърът на вътрешните работи Емануил Йорданов и Атанас Атанасов – бивш директор на Националната служба за сигурност.

¹⁰¹ Получила високо политическо доверие: зам.-министър в едно правителство, а след края на 7-годишния мандат, вече и като редовен професор по наказателно право – посланик на Република България, назначен от президента по предложение на широко подкрепен коалиционен кабинет.

¹⁰² Чл. 5, ал. 2 на Конституцията

¹⁰³ Решение № 11 от 20.10.1994 г. по КД № 16 от 1994 г., ДВ, бр. 92 от 08.11.1994 г.

Преценката за избор или назначаване, включително и за притежаване на високи нравствени качества, принадлежи единствено на органа, оправомощен да я прави. Тя не подлежи на конституционен контрол, защото е лична и суверенна. Личностната преценка за професионалните и нравствените качества е единствено право и отговорност на избирацията, респективно назначаващата орган.

Институционалната подкрепа в искането за оставка би развило ролята на ВСС и би издигнало престижа на съдебната власт. Същевременно практиката, макар и нереализирана, подпомага реформите. След по-малко от година първата поправка в Конституцията обединява по безпрецедентен начин политическите опоненти в 39-ото Народно събрание.

Новият правен режим се пада на нов, пети състав на Висшия съдебен съвет. В съответствие с Конституцията съществено е променен и ръководният екип в повечето от ведомствата на съдебната власт. С тази законодателна и кадрова реформа започва и текущият период.

Раздел IV

Дисциплинарната практика на ВСС след реформата от 2004 г.

Първата поправка в Конституцията¹⁰⁴ съществено променя кадровата политика в съдебната власт. Удължаването на срока за заемане на длъжност, след който се придобива несменяемост от 3 на 5 години – обратно на разпространеното схващане – не е най-значимата промяна, защото и по „стария“ ред трите години не включват първите две години като „младши“ съдия, прокурор и следовател. Затова едва ли ще се приеме предложеното от експертите връщане на 3-годишния срок¹⁰⁵. По-важна е промяната, че несменяемостта не настъпва автоматично, а след атестиране от ВСС. Разграничаването на административно-ръководните длъжности

¹⁰⁴ ДВ, бр. 85 от 26.09.2003 г.

¹⁰⁵ По проект Phare Twinning Project BG-04-IB-JH-04: Improvement of the Magistrates' Legal Status and Strengthening the Capacity of the Supreme Judicial Council

и въвеждането на петгодишния мандат за заемането им, свеждането на имунитета до функционален, възможността освен главният прокурор 1/5 от членовете на ВСС да поискат снемане на този имунитет несъмнено също са важни и практически обосновани изменения. Несъвършенства в конституционната уредба са отстранени с предвиждането на новите основания за освобождаване от длъжност и на несменяемите магистрати по чл. 129, ал. 3: навършване на 65-годишна възраст, тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

De lege lata конституционният законодател не избягва опасността прекалено общите формулировки да обезсмислят несменяемостта. Мненията на практикуващите (включително на Камарата на следователите) не са чути, но аналогични изводи прави и 55-ата пленарна сесия на Европейската комисия за демокрация чрез право (т.нар. Венецианска комисия). Това потвърждава констатацията¹⁰⁶, че у нас не е важно какво се казва, а кой го казва. Измененията на ЗСВ, приети със закъснение¹⁰⁷, не са пример за съвършенство. Отново се налага „поправително“ тълкуване и обобщаване на практиката.

Действащите основания за дисциплинарна отговорност на съдиите, прокурорите, следователите и техните административни ръководители са¹⁰⁸:

1. виновно неизпълнение на служебните задължения;
2. системно нарушаване на сроковете, предвидени в процесуалните закони, за извършването на действия, които неоправдано забавят производството¹⁰⁹;
3. нарушения на правилата за професионална етика.

Запазва се и специфичната отговорност на военните магистрати по специалните закони и устави.

Усъвършенствана е системата от дисциплинарни наказания:

¹⁰⁶ Аналогично третата поправка в Конституцията, гласувана на 30 март 2006 г., не отчита сериозните критични бележки, включително на експертите по партньорската проверка от 20-24 февруари 2006 г.

¹⁰⁷ На 09.04.2004 вместо на 01.01.2004 г.

¹⁰⁸ Чл. 168 на ЗСВ

¹⁰⁹ Допълнено с ПЗР на НПК, ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.

1. забележка;
2. порицание;
3. понижаване в ранг или в длъжност за срок от 6 месеца до 3 години;
4. уволнение.

А за административни ръководители и за техните заместници :

1. забележка;
2. порицание;
3. снемане от ръководна длъжност.

Предложенията за налагане на дисциплинарно наказание се правят от:

1. административния ръководител (или негов заместник) по чл. 30, ал. 1 на ЗСВ – за съответните съдии, прокурори или следователи;
2. министъра на правосъдието;
3. не по-малко от 1/5 от общия брой на членовете на ВСС, които имат пълна власт за дисциплинарно предложение, включително за административните ръководители.

Всички дисциплинарни наказания на магистратите, както и на административните ръководители и на техните заместници, се налагат единствено от Висшия съдебен съвет, но след различна процедура за доклад от докладчик или от 3-членен дисциплинарен състав. Критерий е претендираното наказание. За наказанията забележка и порицание (включително и за административните ръководители) докладва докладчик, а за понижаването в ранг или длъжност, снемането от ръководна длъжност (за административни ръководители) и уволнение – 3-членен дисциплинарен състав.

Общото в процедурата са 14-дневните срокове за съобщаване и даване на възможност на дисциплинарно привлечения да вземе отношение и изслушването или изискването на писмени обяснения. При нарушаване на тази процедура решението подлежи на отмяна и без да се търсят други основания.

Производството е състезателно с участието на страните. След като събере необходимите доказателства (писмени, гласни, включително по делегация от свой

член и изслуша вещи лица), ДС приема решение, което, както и докладът на докладчика, съдържа становище относно наличието или липсата на основание за налагане на дисциплинарно наказание и предлага наказанието. Самото наказание се налага с мотивирано решение от ВСС на заседание в 7-дневен срок от доклада на докладчика или ДС. Съобразно тълкуването на ВАС не е задължително ВСС да посочва нови, допълнителни мотиви към тези на докладчика или ДС. ВСС може да отхвърли предложението, но и да наложи всяко дисциплинарно наказание, включително по-тежко от исканото. Решенията се съобщават по реда на ГПК на страните (привлечения и вносителя), с което наказанията се считат за наложени, и започва 14-дневният срок за обжалване пред ВАС. Жалбата не спира изпълнението. Тя се разглежда от 5-членен състав на ВАС в едномесечен срок от постъпването ѝ, а решението е окончателно и не подлежи на обжалване.

Новата уредба е по-подробна. Възпроизведени са класическите принципи *non bis in idem*¹¹⁰, както и за кумулирането на дисциплинарната отговорност – т.е. че тя се носи независимо от гражданската, наказателната и административно-наказателната¹¹¹.

Законодателят възпроизвежда и класически правила за определяне на дисциплинарното наказание съобразно тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението и поведението на нарушителя.

Давностният срок за предложение е отново до 6 месеца от откриването, но не по-късно от 1 година от извършването на нарушението. Уредено е спирането и прекъсването: „сроковете не текат, ако привлеченият е в законоустановен отпуск“, респективно, „започват да текат от влизането в сила на присъдата, ако извършеното дисциплинарно нарушение съставлява и престъпление“.

Влязлото в сила решение на ВСС за налагане на наказанието „понижаване в ранг или в длъжност“, „снемане от ръководна длъжност“ и „уволнение“ подлежат

¹¹⁰ Чл. 170, ал. 4 на ЗСВ

¹¹¹ Чл. 169 на ЗСВ

на незабавно изпълнение, а с уволнението *ex lege* се променя размерът на получаваното от съдията, прокурора или следователя трудово възнаграждение, съответно на по-ниския ранг или длъжност за срока на наказанието. С уволнението наказаният се освобождава от заеманата длъжност, а снетият от ръководна длъжност се освобождава от нея. Дисциплинарното наказание, с изключение на уволнението, се заличава (без това да е основание за възстановяване на длъжност) *ex lege* в срок 1 година след изтърпяването му или по решение на ВСС, ако наказаният съдия, прокурор или следовател, както и административен ръководител или негов заместник, не е извършил други нарушения. Предложението за предсрочно заличаване на наложеното наказание се прави по реда, по който се прави предложението за налагане на дисциплинарно наказание. Заличаването има действие занапред.

Очевидно промените в ЗСВ следват логиката на засилване на отговорността на съдиите, прокурорите и следователите, каквито са и обществените нагласи. Законодателят отчита редица слабости на предишната процедура. С промените в Конституцията и възможността за освобождаване, въпреки статута на несменяемост, отпада и необходимостта от наказание като преместване в друг съдебен район и свързаната с него презумирана „оставка“. Отчетени са и факторите, водещи до забавяне на процедурата – спирането на давностните срокове при отпуск (включително по болест), който бе едно от най-честите основания за отлагане на делата. Подобрена е и регламентацията за контрола от ВАС. Двустепенното обжалване преди забавя влизането в сила на решенията. Успех е и разтоварването от формализъм на процедурата за най-леките наказания, за които не е нужно разглеждане от дисциплинарен състав.

Интересно развитие има проблемът за съотношението на „общата“ и „дисциплинарната“ процедура¹¹². От 2004 г. ВСС, а не негов дисциплинарен състав налага всички дисциплинарни наказания. Следователно отпадат различия и за

¹¹² Чл. 27, ал. 1, т. 4, т. 5, т. 18 във връзка с чл. 131, от една страна, и тази по чл. 27, ал. 1, т. 5 във връзка с чл. 181 на ЗСВ

инициаторите на кадровите решения и за органа, който оценява както общите професионални и нравствени качества, така и виновността в конкретно дисциплинарно нарушение. Точното разграничаване на двата института изисква отделно тълкувателно решение на ВАС.

Забранено е разгласяването на факти и обстоятелства по висящи дисциплинарни производства¹¹³, но все пак има достатъчно статистически данни за анализ на новата практика¹¹⁴:

БРОЙ НА ДИСЦИПЛИНАРНИ ДЕЛА И РАЗПРЕДЕЛЕНИЕ ПО ПРОФЕСИИ

Година	Брой на ДД	Привлечени съдии	Привлечени прокурори	Привлечени следователи
2004	18	2	9	7
2005	28	15	8	5
Общо	46	17	17	12

РЕЗУЛТАТИ ОТ ПРИКЛЮЧЕНИТЕ ДИСЦИПЛИНАРНИ ДЕЛА

Година	Прекратени	Оправдани	Наказани	Отменени от ВАС	Потвърдени от ВАС
2004	4	1 (от ВАС)	14	2	3
2005	2	1	15	0	4
Общо	6	2	29	2	7

¹¹³ Чл. 184, ал. 3 на ЗСВ

¹¹⁴ Забележка: Данните за 2005 г. НЕ СА окончателни – към март 2005 г. са приключени 18 ДД, като две от тях са прекратени, по 1 има оправдателно решение, а 15 са с влезли в сила наложени наказания. Остават 10 дела, по които производството продължава, поради което НЕ са включени в настоящата статистика.

ВИДОВЕ НАЛОЖЕНИ ДИСЦИПЛИНАРНИ НАКАЗАНИЯ¹¹⁵

Година	Уволнение	Снемане от рък. длъжност	Понижаване в ранг/длъжност	Порицание	Забележка
2004	3	0	2	4	5
2005	5	1	3	3	3
Общо	8	1	5	7	8

Според вносителите са извършени следните нарушения:

От съдии:

а) Неизпълнение и/или забавяне на изпълнението на служебните задължения – 11 дела през 2005 г. срещу 2 през 2004 г.

б) Действия, противоречащи на професионалната етика и/или уронване престижа на съдебната власт – 2 дела през 2005 г. срещу 0 през 2004 г.

в) Неправомерни действия по конкретно дело – 2 дела през 2005 г. срещу 0 през 2004 г.

От прокурори:

а) Неизпълнение на служебните задължения – 5 дела през 2005 г. срещу 7 през 2004 г.

б) Нарушения при упражняване надзора за законност и ръководство на следствено дело – 2 дела през 2005 г., както и през 2004 г.

в) Действия, противоречащи на професионалната етика и уронване престижа на съдебната власт – 1 дело през 2005 г. срещу 0 през 2004 г.

От следователи:

а) Неизпълнение на служебните задължения – 5 дела през 2005 г., както и през 2004 г.

б) Действия, противоречащи на професионалната етика и уронване престижа на съдебната власт – 0 през 2005 г. срещу 2 през 2004 г.

¹¹⁵ Забележка: Данните за 2005 г. са по 18-те ДД с влезли в сила решения и без висящите към 15.03.2006 г. десет производства.

През 2004–2005 г., както и през 1999–2003, най-чести са нарушенията по чл. 168, ал. 1 на ЗСВ – неизпълнение или забавено изпълнение на служебните задължения по възложените дела. Естествено, най-разпространено е възражението за претовареност, която изключва виновността на забавянето. Оттук централен (и нерешен с години) продължава да е проблемът с разработване на обективни критерии за оценка на натовареността, трудовата ангажираност и личния принос. Заради спецификата на трите професии разработването става по звена, но под ръководството на ВСС. Предизвикателството надхвърля проблематиката на дисциплинарното производство. От критериите зависи цялостната кадрова оценка, а оттам за управление на качеството и ефективността на работа в системата¹¹⁶.

На второ място са простъпките, свързани с нарушенията на професионалната етика и уронването престижа на съдебната власт. Решението, което най-често се предлага, е свързано с преработването на етичните правила – с предвиждане на конкретни състави, а също и с въвеждането на отговорност за „дисциплинарно недоносителство“, т.е. задължаване на магистратите (с отговорност за тях) да информират за всяко възприето нарушение на техен колега.

През 2004–2005 г. в практиката на петия състав на ВСС има две нови тенденции – увеличение на делата и засилване строгостта на предложените и наложените наказания – уволнение, понижаване в длъжност. През 2005 г. има ръст на производствата срещу съдии – 15 срещу 2 за 2004 г. От привлечените 15 съдии 11 са на районно, двама – на окръжно и двама – на апелативно ниво. Очевидно практиката на ВСС отчита нарастващото обществено недоволство. Същевременно вискателността не е за сметка на прецизността на висшия орган на съдебната власт. Решенията на ВСС често са различни от предложеното, например:

¹¹⁶ Досегашните опити за разработване на критерий, например за следствения труд – на база среден брой дела за страната, брой на дела за съд и т.н., не е напълно успешен. Оценката на следователския труд следва да включва обема материали, които се проучват, броя и сложността на организиране провеждането на следствените действия, натовареността с дежурства и допълнителни задачи. Изискването на по-висок брой дела, приключени с мнение за съд от следователите, доведе и до негативни резултати – ускоряване на работата по елементарни дела за сметка на сложните или дори приключване на разследването за съд при липса на убедителни доказателства за обвинителната теза.

ДД № 15 от 2004 г. срещу В. Н. А., прокурор в СГП, предложен за nepовишаване в ранг или длъжност, е наказан на 15 декември 2004 г. по-леко със забележка за забавяне на две преписки и впоследствие с Решение № 4614 от 20 май 2005 г. на ВАС – оправдан по дисциплинарното обвинение;

ДД № 17 от 2004 г. срещу Е. Х. Д., прокурор в СГП, предложен за уволнение след оттеглена оставка във връзка с ненаправено искане за задържане под стража по конкретно дело. На 12 юли 2005 г. ВСС налага по-лекото – понижаване в длъжност за срок от 1 година;

ДД № 14 от 2005 г. срещу Г. В. У. – съдия от СРС, предложен за порицание във връзка със забавяне на едно дело, което е отхвърлено от ВСС на 12 юли 2005 г., и съдията е оправдан.

Същевременно, особено през 2005 г., зачестява налагането на уволнение, като в два случая е предложено по-леко наказание:

- за И. П. П., следовател от Русе¹¹⁷, за груби нарушения, уронващи престижа на съдебната власт – неетични контакти със страна по дело.

- за И. С. А., следовател от Стамболийски (ОСС – Пловдив)¹¹⁸, – за неизпълнени задължения по множество дела;

- за П. Щ. Щ., съдия от Пловдив, за неизпълнени задължения по множество дела въпреки две предишни дисциплинарни наказания¹¹⁹;

- за К. Т. и А. И. К., съдии от СГС, за непостановени актове съответно по 509 и 344 съдебни дела¹²⁰.

Списъкът вероятно ще бъде по-дълъг след произнасянето на ВАС.

За последните две години ВСС има два постановени отказа за образуване на дисциплинарни дела поради изтичане на давностните срокове.

¹¹⁷ ДД № 9 от 2004 г., потвърдено с Решение № 3879 от 28.04.2005 г. на ВАС

¹¹⁸ ДД № 13 от 2004 г., потвърдено с Решение № 8237 от 2005 г. на ВАС

¹¹⁹ ДД № 14 от 2004 г., уволнението е влязло в сила след Решение № 6235 от 04.07.2005 г. на ВАС.

¹²⁰ Първата по ДД № 6 от 2005 г., уволнена с влязло в сила Решение № 9915 от 14.11.2005 г. на ВАС, а втората по ДД № 7 от 2005 г., уволнена с влязло в сила Решение № 7108 от 04.11.2005 г. на ВАС.

През 2005 г. пет¹²¹ от 28-те дисциплинарни дела са образувани по предложение на 5 членове на ВСС. Тази възможност през 2004 г. остава неизползвана и тогава всичките 18 дела са образувани от ръководители по чл. 30 на ЗСВ.

Заради по-големия брой – 28 срещу 18 за 2004 г., и повечето жалби, отнесени до ВАС през 2005 г., дисциплинарните дела се решават малко по-бавно. Средната им продължителност (без невлезлите в сила) е приблизително 5 месеца¹²².

Към 1 януари 2006 г. са заварени 18 дисциплинарни дела, а към март 2006 г. решенията по още 9 от тях са влезли в сила.

Едно от делата, по които се иска уволнение, е спряно поради отпуск по майчинство на дисциплинарно привлечената следователка.

С тълкувателно решение ВАС утвърди практиката за необвързаност на ВСС с мнението на предложителя след първото заседание¹²³. Така през 2005 г. ВСС в три случая налага по-тежки от претендираните наказания. Друга новост е, че жалби на предложители и на членове на ВСС срещу неговите решения ще се считат за недопустими заради липса на правен интерес. Постановлението на ВАС не засяга разграничаване на общото и дисциплинарното производство, особено при уволнение по чл. 131, ал. 1, т. 5 на ЗСВ¹²⁴.

Не може да се отрече подобряването и на дисциплинарната процедура след 2004 г. Тя е по-бърза, по-ефективна и по-адекватна на критичните обществени нагласи. Монополът на ръководителите е премахнат. По-добро е решението след

¹²¹ ДД № 4, № 10, № 11, № 14, № 18

¹²² Подробната справка за срочността на решаване на дисциплинарни дела за 2005 г. показва: три дисциплинарни дела – в едномесечен срок (ДД № 9 от 2005 г., ДД № 14 от 2005 г., ДД № 15 от 2005 г.); две – за два месеца (ДД № 6 от 2005 г. и ДД № 7 от 2005 г.); едно – за три месеца (ДД № 17 от 2005 г.); пет – за четири месеца (ДД № 20 от 2005 г., ДД № 21 от 2005 г., ДД № 22 от 2005 г., ДД № 23 от 2005 г., ДД № 25 от 2001 г.); едно – за шест месеца (ДД № 8 от 2005 г.); две – за седем месеца (ДД № 2 от 2005 г. и ДД № 3 от 2005 г.); две – за осем месеца (ДД № 5 от 2005 г. и ДД № 12 от 2005 г.); две – за девет месеца (ДД № 13 от 2005 г. и ДД № 18 от 2005 г.).

¹²³ Решението още не е публикувано и не може да бъде цитирано точно.

¹²⁴ В момента отделни предложители (например директорът на ОСлС – Варна) предлагат уволнение в съчетаване на двете процедури, т.е. по чл. 170, ал. 1, т. 4 във връзка с чл. 131, ал. 1, т. 5 на ЗСВ.

диференциране: предварителен доклад – докладчик или тричленен състав – ВСС да налага наказанията. Едностепенният съдебен контрол също е крачка напред. Независимо от критиките и към петия състав на ВСС той заслужава добра оценка. Съветът по-убедително защитава ролята си – да регулира най-сложните кадрови проблеми, съхранявайки независимост. Естествено е, че не всичко е свършено, но оценявайки настоящето, следва да помним началото на реформите и изминатия път.

ГЛАВА ВТОРА

НАСТОЯЩИ ПРОБЛЕМИ – ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ

Най-коментирана е структурата на съдебната власт (и ВСС). Тезата за съдебна власт, състояща се само от съдилищата – както това е в повечето държави на ЕС и в САЩ – набира политическа подкрепа и сякаш само правно-технически остават аргументите против нея. Идеята с последно Велико народно събрание Конституцията да се промени радикално все пак изисква сериозна политическа подкрепа. Съществуват и опасения от механично възстановяване на стария модел с преодолените вече проблеми.

Генералният спор обаче е неактуален. Третата поправка в Конституцията е факт, както и плановете за нов ЗСВ. Критиките на проекта за ЗИД на Конституцията не повлияват в никаква степен на гласуването му. За момент дебати предизвикват докладите на експертите по партньорската проверка от 24–26 февруари 2006 г. – съдиите Сюзет Шустер и Киел Бьорнберг. Техният призив да не се променят чл. 129 и чл. 130 от Конституцията закъснява. На 30 март 2006 г. третата поправка е приета. Спорът за функциите на Народното събрание и на министъра на правосъдието обаче не е приключил.

Политическата цел – засилването на отговорността (включително на дисциплинарната) на съдиите, прокурорите и следователите – е ясно заявена. Оценката на българската съдебна система в Брюксел обезсмисля спора дали

критичните обществени нагласи не отразяват повече политическата пропаганда, отколкото реални проблеми.

След третата поправка става ясно, че парламентарната квота на ВСС няма да бъде избирана с квалифицирано мнозинство. Така безспорните в професионално отношение кандидатури пак ще имат по-малък шанс от партийно или корпоративно „лоялните“.

Нетърпението да се изчака действието на реформите става типично за съвременното. Така едни мерки, без да са дали ефект, могат да бъдат отретчени с други. Реформата от 2003–2004 г. отчита широко сравнителноправно проучване¹²⁵. Установява се, че в по-малко държави (Германия) за съдиите важат общите административни основания за дисциплинарна отговорност, но в повечето държави (Унгария, Белгия, Люксембург, Франция, Полша, Русия) специален закон предвижда специална уредба.

Системата на дисциплинарната отговорност – основанията и мерките (наказанията), които нашият ЗСВ съдържа, отразяват актуалното решение в почти всички правни системи¹²⁶.

¹²⁵ Вж. Резюме на проучването „Статут на несменяемост на съдиите, прокурорите и следователите в законодателството на САЩ, Европа и други държави“. То анализира актове на Съвета на Европа, вътрешното законодателство на държави членки на ЕС и на европейски държави, кандидати за членство в Европейския съюз.

¹²⁶ Пак там: „Френското законодателство дава следното определение за дисциплинарно нарушение: нарушение на магистратския статут, пропуск при изпълнение на служебните задължения, пропуск в задълженията за чест, изисканост и достойнство. Подобна е и дефиницията в Люксембург: действие, извършено по време на служебните задължения, което противоречи на характера на длъжността магистрат, предизвиква скандал, нарушава правораздаването, както и всеки пропуск при изпълнение на служебните задължения. Характерно за Франция е, че по отношение на прокурорите, нарушението се преценява, като се вземат предвид задълженията, произтичащи от йерархичната структура на прокуратурата. [...] Според белгийското законодателство дисциплинарната отговорност се предполага от: неизпълнение на професионалните задължения; компрометиране на съдебната система; отказ за сътрудничество, свързано с изпълнение на професионалните задължения.

Значително наподобяват на белгийския закон основанията за възникване на дисциплинарната отговорност в Унгария, Русия и Полша: сериозно нарушение на служебните задължения; застрашаване на обществения престиж или достойнството на съдийската професия с непристойно поведение или с начина на живот на съдията.

При установено основание за налагане на дисциплинарно наказание законът предвижда следните видове дисциплинарни мерки, които подлежат на съдебно обжалване: мъмрене; порицание;

Следователно нови радикални промени в материята едва ли са необходими. Подобен прагматичен подход имат и експертите по реализирания се туининг-проект по програма „Фар“: „Подобряване на правния статут на магистратите и укрепване на капацитета на ВСС“. Финалният документ дава препоръки за: критерии, условия, компетенции и процедури за осъществяване на дисциплинарната отговорност във връзка с правното положение на всяка категория магистрати (съдии, прокурори и следователи); институционални структури на ВСС с компетенции в областта на дисциплинарната отговорност. В дискусии са очертани интересни предложения – за детайлно дефиниране на дисциплинарни състави в етичните кодекси, за изграждане на Инспекторат не към МП, а към ВСС. На него да се възложат проверки преди разглеждането на дисциплинарни дела, особено ако те са по-сложни от фактическа страна или предполагат оценка на труда на магистратите или качеството на изпълнението на задълженията им.

Интересна е и идеята на съдия Юджийн Брот от Калифорния¹²⁷. Констатира се, че етичните кодекси на съдиите, прокурорите и следователите в момента деликатно заобикалят проблема. Предлага се по подобие на етичните правила на МВР да се създаде задължение за докладване (под страх от персонална дисциплинарна отговорност) при всяко етично нарушение на друг магистрат.

Общото в тези предложения е по-пълното привличане на професионалните общности и на техните организации в засилването на отговорността на магистратите. Този подход не само отговаря на обществените нагласи, но съдържа и гаранции за независимостта на съдебната власт. Третата поправка в

преместване на служба с една степен по-ниско заплащане; отстраняване от ръководна длъжност; предложение за уволнение; прекратяване на правомощията.

Временно преместване на съдия в друг съд по унгарския, руския и полския закон се извършва само със съгласието на съдията. На него могат да му бъдат възлагани временни задачи без съгласието му само еднократно за период от три години за срок не по-дълъг от една година. В Чешката Република дисциплинарната отговорност на съдиите се определя със самостоятелен закон. Съдиите от областните съдилища могат да бъдат временно премествани за период до една година в съседен областен съд без тяхно съгласие, ако това преместване е единствената възможност да се гарантира правилното изпълнение на правосъдната функция. На същото основание Министерството на правосъдието може да премества съдии и без тяхно съгласие, независимо от ранга на съда, при реорганизация на съдилищата, наложена от закон.“

¹²⁷ Вж. лекцията „Етични въпроси на правораздаването“ в сайта на НБУ.

Конституцията очевидно възприема различен подход – засилване на външния контрол от страна на изпълнителната власт и Народното събрание. Дали ще бъде нарушен балансът с промените в ЗСВ в сила от 12 май 2006 г. е трудно да се каже. Той предвижда законово възпроизвеждане на конституционните промени¹²⁸ и съществени изменения в режима на дисциплинарната отговорност.

1. Интересно е новото основание за дисциплинарна отговорност на съдиите: (2) Съдиите носят дисциплинарна отговорност и в случаите, когато виновно са допуснали участник в производството да стане причина за забавянето му. (чл. 168, новата ал. 2 на ЗСВ).

„Виновното допустителство“ тепърва ще бъде коментирано. То поражда интересни правни анализи и сравнения, например с гражданската отговорност по чл. 49 на ЗЗД. Любопитното е, че субект на тази дисциплинарна простъпка може да е само съдия. Според авторите на идеята с виновното допустителство ще се наказват съдии, които не са наложили глоби на страни, които предизвикват отлагане на делата. Това конкретно основание за отговорност и другите нововъведения, тълкувани в съвкупност, водят до извода, че законодателят все повече разчита на Инспектората на Министерството на правосъдието.

2. ЗСВ приема отхвърлената през 2002 г. идея административните ръководители да налагат наказанията „забележка“ и „порицание“¹²⁹. Новата процедура изисква мотивирана заповед на административния ръководител.

¹²⁸ Например: „Чл. 130а. Министърът на правосъдието:

1. предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася за обсъждане във Висшия съдебен съвет;
2. управлява имуществото на съдебната власт;
3. може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи;
4. участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;
5. проверява организацията по образуването, движението и приключването на делата.“

Разширява се компетентността на Инспектората, който ще може да контролира и върховните инстанции в съда и прокуратурата. Ще се командирова съдии от ВКС, ВАС и АС, без откъсване от работа, за инспекторски проверки срещу допълнително възнаграждение. В нов раздел 6 на глава 3 на ЗСВ – „Управление на имуществото на съдебната власт“, с нови чл. 36, 36а и 36б на ЗСВ и др. Промени се предлагат и в Закона за адвокатурата, Закона за нотариусите и нотариалната дейност и в Закона за частните съдебни изпълнители – по отношение признаване на юридически стаж на дознателите от МВР и пр.

¹²⁹ По чл. 170, ал. 1, т. 1 и т. 2 на ЗСВ

Предвидено е, че ако „в хода на дисциплинарното производство се установи, че е налице основание за налагане на по-тежко наказание, административният ръководител прекратява своето дисциплинарно производство и прави предложение до ВСС“. Съдебният контрол¹³⁰ е с по-кратък срок – 7-дневен (вместо 14-дневен) и „заинтересованите лица“ могат да обжалват заповедта на административния ръководител за дисциплинарно наказание пред (липсващите в момента) регионални административни съдилища. Наложените еднолично по-леки дисциплинарни наказания се заличават предсрочно също еднолично – със заповед, ако лицето не извърши друго нарушение.

В мотивите на последния ЗИД на ЗСВ се твърди, че:

„Законопроектът предвижда всички дисциплинарни производства по отношение на магистрати, с изключение на административните ръководители, да се образуват пред административния им ръководител. В случаите, когато се установи, че извършеното от тях дисциплинарно нарушение е основание за налагане на наказание „забележка“ или „порицание“, те да се налагат от административния ръководител. Ако в хода на производството се установи, че е налице основание за налагане на по-тежко наказание или че дисциплинарното нарушение е извършено от административен ръководител, производството пред административния ръководител се прекратява и материалите се изпращат във ВСС“.

Този замисъл е странен. Не може да е вярно, че всички дисциплинарни дела ще започват пред ръководителите, щом 1/5 от членовете на ВСС също могат да ги инициират пред висшия кадрови орган. През 2005 г. има и пет такива примера, които коментирахме като успех на уредбата след 2004 г. Освен това се смесват две преценки – дали има извършено нарушение и наказуемо ли е то съобразно давностните срокове¹³¹ и преценката за определяне на дисциплинарното

¹³⁰ Нов чл. 183а на ЗСВ

¹³¹ По чл. 168 и чл. 173 на ЗСВ

наказание¹³². Формулата „ако се установи основание за по-тежко наказание“ е подходяща за наказателното право. Наказателният кодекс дефинира елементите на състава на престъпленията (от субективна и обективна страна), а също вида и размера на наказанието им. Това обаче липсва за дисциплинарната отговорност на магистратите. За нея няма точно легални дисциплинарни състави и техните наказания.

De lege lata следва и друг въпрос: дали е нужна още власт за административните ръководители – да наказват сами и да „филтрират“ производство пред ВСС? Не е ли това връщане назад? Логиката ВСС да е единствената дисциплинарно наказваща инстанция произтича от принципа за независимост и подчиненост само на закона. Влязлото в сила производство не е по-ефективно или по-бързо. ВСС и преди налагаше леките наказания за месец-два. Административните ръководители и до промените имат власт, но като „първи сред равни“ и докато трае мандатът им. Обществено неприемливо е магистратите да са „послушни чиновници“.

На следващо място критика заслужава предвиденото обжалване пред (несъществуващите в момента) „регионални административни съдилища“. Освен всичко друго то ще отмени старшинството в системата. Дори до 1990 г. не бе нормално дисциплинарни производства срещу съдии от апелативните или върховните инстанции да се решават от по-младите и по-нискостоящите в йерархията техни колеги.

Цитираното илюстрира трудностите на законодателния процес, но не премахва надеждите за по-добро бъдеще. ЗСВ въвежда информационните системи – Електронно деловодство и Единна информационна система за противодействие на престъпността. Случайното разпределяне на делата¹³³, по-равномерното натоварване са вече законов принцип. Положителен ефект ще има и пълното приложение на конкурсното начало, за което магистратите настояват. Напредък е

¹³² По чл. 171 на ЗСВ

¹³³ Нов чл. 14а на ЗСВ: „Разпределението на делата между съдии, прокурори и следователи се извършва на случаен принцип“.

приключващото разработване на критерии за оценка на труда на магистратите при тяхното атестиране¹³⁴.

Промяната от 12 май 2006 г. също е предпоследна. В ход е усилена работа по разработване на изцяло нов ЗСВ.

¹³⁴ Наредба относно реда за атестиране на съдии, прокурори и следователи, приета от ВСС на 15.02.2006 г. като проект, който бе подложен на широко обсъждане.

**ПРОУЧВАНЕ МНЕНИЕТО НА БИВШИ И НАСТОЯЩИ ЧЛЕНОВЕ НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

**Анализ от
Петя Владимирова
Васил Чобанов
София
Юни, 2006**

ПРОУЧВАНЕ МНЕНИЕТО НА БИВШИ И НАСТОЯЩИ ЧЛЕНОВЕ НА ВСС

Целите на настоящото проучване са:

- *Да се направи оценка на дейността на Висшия съдебен съвет като орган от създаването му до днес;*
- *Да се прецени дали тази институция успява да се наложи като орган на управление на съдебната система и нейния бюджет;*
- *Да се прецени дали ВСС успява чрез работата си да гарантира независимостта на съдебната власт;*
- *Да се даде обща картина на дейността на ВСС.*

Методът на изследването е стандартизирано персонално интервю с представители на съдебната власт, участвали в работата на всички състави на ВСС от 1991 г. до 2006 г. Интервютата са проведени през месец май и юни на 2006-та година.

Зададени са следните въпроси:

ВЪПРОСНИК

1. През кой период бяхте член на ВСС?
2. Успешен модел ли е квотният принцип за формиране на състава на ВСС?
3. Смятате ли, че има възможност за политическо влияние при назначаване на членовете му?
4. Мислите ли, че численият състав на ВСС – 25 души - е подходящ за ефективна работа?
 - подходящ е
 - голям е
 - малък е
5. Мислите ли, че ВСС би бил по-оперативен, ако целият съвет бъде намален като състав и стане постоянно действащ орган?
6. Как намирате идеята за разделяне на два отделни съвета – един за съдии и друг – за прокурори и следователи?
7. Как възприемате идеята съдбата на магистратите да се решава от участници в процеса?

8. Магистрати ли са прокурорите?
9. Как оценявате наличието на адвокати в състава на ВСС?
10. Как оценявате кадровата политика на ВСС? Всеки състав на ВСС имаше ли своя отличителна черта?
 - на ВСС, в който Вие участвахте
 - на сега действащия ВСС
 - на органа ВСС изобщо
11. Как оценявате ролята на ВСС по отношение на процедурата и начинът, по който протича изборът на Главния прокурор и председателите на ВКС и на ВАС?
 - на ВСС, в който Вие участвахте
 - на сега действащия ВСС
 - на органа ВСС изобщо
12. Как ВСС носи политическа отговорност за формирането на бюджета на съдебната власт при положение, че често предложенията му не се възприемат изцяло?
13. Как оценявате административния капацитет на ВСС ?
 - на ВСС, в който Вие участвахте
 - на сега действащия ВСС
 - на органа ВСС изобщо
14. Отчитате ли като проблем отсъствието на ясна процедура за отчет на ВСС – доклад за кадровата политика, дисциплинарна практика, финансирането и др.?
15. Как отчитате през годините битката за компетенции между ВСС и Министерство на правосъдието?
16. Мислите ли, че ВСС е поел повече функции, отколкото е в състояние да изпълнява?
17. Според Вас, не трябва ли част от правомощията на ВСС да се върнат на Министерство на правосъдието /например поддържането на сградния фонд, техническото оборудване и други подобни/?
18. На какви обективни критерии през годините ВСС основаваше своите решения?
19. Смятате ли, че това е отговорна институция, след като доскоро заседанията ѝ не бяха публични? Смятате ли, че има прозрачност при взимането на решения?
20. Необходими ли са законови изисквания за качествата, на които следва да отговаря членът на ВСС (тест за устойчивост на корупция, психологическа устойчивост и др.)?
21. Според Вас трябва ли в закона да се предвиди процедура за отзоваване на членове на ВСС от изборното тяло, което ги е избрало, когато с поведението си злепоставят или опозоряват тези, които са ги излъчили?
22. Как оценявате дисциплинарната политика, провеждана от ВСС?
 - на ВСС, в който Вие участвахте
 - на сега действащия ВСС

- на органа ВСС изобщо
23. Каква е цялостната ви оценка за дейността на ВСС?
- на ВСС, в който Вие участвахте
 - на сега действащия ВСС
 - на органа ВСС изобщо
24. Какви са според вас необходимите промени по отношение на ВСС?

Основни изводи от проучването:

- ВСС е безалтернативен, но нуждаещ се от усъвършенстване орган;
- Въпреки основателните критики към работата му, ВСС е институция, представляваща завоевание на демократичната правова държава, която на всяка цена трябва да бъде съхранена като гаранция за независимостта на съдебната система;
- Основният извод, който се налага от изследването е, че конституционно определената структура на ВСС поражда проблеми, но могат да се намерят възможности за тяхното преодоляване;
- Слабостите в дейността на ВСС не бива да стават причина за ограничаване на правомощията на съвета;
- За успешната дейност на ВСС нравствените качества на членовете са по-важни от бройката или съотношението на квотите;
- Няма положителен ефект върху съдебната система продължилият 15 години спор за компетенции между ВСС и МП;

Отправят се следните препоръки:

- Необходимо е законодателно да се акцентира още по-силно върху критериите за избора на членовете на съвета, за да бъде формиран от професионално подготвени и морално безупречни хора - условието, без което и най-съвършеният устройствен и функционален модел за управление на съдебната система не би постигнал успех;

- Да се изработи процедура за отзоваване на член на ВСС от изборното тяло, което го е излъчило при нарушаване на професионалните и нравствените изисквания на работата;
- Изборът на парламентарната квота да се извършва с квалифицирано мнозинство с цел гарантиране на независимостта на управленските и кадровите решения на Висшия съдебен съвет;
- Да се обсъди модел на постоянно действащ състав на ВСС, който може да бъде намален или една част от ВСС да действа като постоянен орган, а останалите членове да бъдат свиквани на сесии няколко пъти в годината;
- Предлага се вариант за разделяне на ВСС на два отделни съвета, които да взимат общо решенията, засягащи цялата съдебна власт (например избора на председатели на ВКС, ВАС и Главен прокурор), а отделно да решават кадрови въпроси в собствените си територии;
- Да се утвърдят стандарти и процедури, осигуряващи честна и обективна преценка при първоначално постъпване в органите на съдебната власт и осигуряване на равни възможности за професионална кариера, основани на професионализъм и ефективна работа.

Висшият съдебен съвет (ВСС) е постоянен обект на критики от страна на политици, експерти и представители на обществеността. Те все повече се засилват и през последните месеци се превръщат в особено чувствителна сфера във връзка с критичните мониторингови доклади на Европейската комисия за състоянието на българската съдебна система. Неслучайно в зараждащата се сега дискусия за нова, четвърта промяна на Конституцията, ВСС отново присъства като тема.

Общото впечатление като резултат от настоящото изследване говори за навременността и актуалността му след натрупаната в продължение на 15 години практика в работата на един уникален само за съдебната власт начин за решаване на кадровите въпроси и гарантиране на нейната независимост.

Моделът на Висшия съдебен съвет

Моделът за формиране на Висшия съдебен съвет се оценява от интервюираните бивши и настоящи членове като адекватен на устройството на съдебната система, установена в Конституцията от 1991 г. Преобладаващото обяснение за недостатъците на тази институция, които са се открили в 15-годишната му история, произтича от структурата на съдебната система, състояща се едновременно от три звена - съд, прокуратура и следствие. Парламентарната форма на управление на държавата в известен смисъл предопределя включването на парламентарна квота в състава на ВСС. Присъствието на парламентарната квота се аргументира с идеята на конституционния законодател да съчетае участието на представители на законодателната власт и на съдебната власт при управлението на съдебната система. Поради това този модел се смята за сполучлив (в най-добрите оценки) или за неизбежен (в по-песимистичните), но в никакъв случаи не се отхвърля. Квотният принцип на изграждане на ВСС се приема от магистратите като конституционна даденост, която по принцип не би трябвало да подлежи на коментар.

Една част от запитаните определят участието на парламентарна квота в състава на ВСС като анахронизъм, защото политически ангажирани парламентарни

мнозинства формират своя квота в съдебния съвет. Това дава известно усещане за влияние върху решенията на избраните по този начин членове.

Оценките се разделят обаче по отношение на начина, по който са определени квотите на професионалните организации (съд, прокуратура и следствие) и на законодателната власт. Според част от интервюираните е необходимо да се отдаде по-голяма тежест на професионалната квота, която според съществуващия модел се състои от 11 магистрати, разпределени в съотношение шест съдии, трима прокурори и двама следователи. В подкрепа на тезата, че не е притеснително законодателният орган да избира част от членовете на съвета, се посочва испанският модел, според който квотата на магистратите е две трети от състава на съвета. Генералният съвет на съдебната власт се избира изцяло от парламента, но по особена процедура: професионалната общност номинира кандидатите, които трябва да бъдат повече от членовете на съвета, след което парламентът с квалифицирано мнозинство избира необходимия брой от този лимитиран състав, излъчен от съдебната власт. Посочвайки чуждия опит и препоръката на Венецианската комисия при определяне квотата на парламента, респондентите подчертават необходимостта тя да бъде излъчвана с мнозинство от две трети. Иначе казано, формираната от мнозинството на парламента част от ВСС, да не е подчинена на партийно и политическо влияние.

Част от магистратите, участници в настоящото изследване отбелязват известната еkleктика заради включването в състава на членове по право с мандат, по-дълъг от този на останалите магистрати с право на глас. Магистратите от съдебната квота критикуват парламентарната квота, защото лесно се осъществява пряка инвазия в управлението на съдебната власт. Това се отнася до част от кадровите решения на съдебния съвет. Твърдението се свързва с възможността съдебната квота често да не успява да формира решаващо мнозинство, тъй като е разделена между интересите на съдии, прокурори и следователи. На тази основа се създават различни прегрупирвания и нездрави коалиции, които правят възможни и политически назначения.

Като извод, повечето магистрати си представят кадровата политика «чиста» от външни за съдийството елементи. Обсъжда се модел, при който парламентарната квота да бъде заменена с квота на държавния глава (каквото е случаят с Конституционния съд). Участници в изследването констатираат, че съдебната власт на практика е изолирана от другите власти на конституционно и на нормативно ниво, което довежда до нейното самозатваряне и отделяне като власт над другите власти и спрямо която не съществуват контролни механизми.

Изразено е категорично мнение, че българският модел на ВСС не отговаря на европейския стандарт, който изисква единствено по отношение на съдиите не по-малко от половината да бъдат избрани от самите съдии. По отношение на другите магистрати няма пречка да бъдат излъчени от други органи - парламент, президент или изпълнителна власт. Тъй като според българската система квотният принцип се отнася и за прокурорите, и за следователите, посоченият стандарт на Европейската харта за статута на съдиите не може да бъде приложен. Единственото решение при това положение, което се предлага е, действащи прокурори, следователи и адвокати да не участват в гласуването на кадровите решения за съдиите, както и действащите съдии да не гласуват при назначаването на прокурори и следователи. Така, според запитаните българският модел ще се доближи приблизително до европейското изискване.

Възможността за политическо влияние е обща констатация. Квотата на съдебната власт не е едноородна, поради което често не е и единодушна. Сочат се примери, че ако се решава въпрос, свързан със съда, а представителите на държавното обвинение и разследването се въздържат, решаващ може да се окаже гласът на магистрати, преподаватели или адвокати, носители на политически етикет.

Предлага се «свиване» на парламентарната квота. На следващо място възможността за политическо влияние се предпоставя с примера, че действащият състав на ВСС е резултат от избор, направен с обикновено мнозинство. В част от представите на респондентите се изнасят факти за неофициални признания на

представители от „политическата” квота, че преди важни избори или решения на ВСС имало случаи за опити за повлияване.

Елиминирането на политическото влияние от парламентарната квота е въпрос на държавническо мислене от страна на политическата класа, тъй като съвършен модел не може да бъде конструиран - това е обобщеното мнение на запитаните. Тестът за държавническо мислене е доколко парламентаристите могат при политическия по същество избор на парламентарната квота да акцентират върху професионалните и морални качества на излъчените от тях членове на ВСС. По-малка е възможността за политическо влияние при професионалната (съдебната) квота, но и там не е изключено такова влияние, най-вече от страна на ръководителите на трите звена при избора на делегатите за събранията, които трябва да излъчат представителите на съответното звено във ВСС. Само в едно мнение се препоръчва да отпадне напълно парламентарната квота, а ВСС да стане изцяло постоянно действащ орган, за да се освободи от политическо влияние.

Състав на ВСС

Основната тенденция по отношение на числения състав на ВСС е, че той в повечето случаи се смята за голям или подходящ, но не и малък. Преобладават вижданията за прекалено големия и оттам в известна степен тромав съдебен съвет. Някои от респондентите застъпват позицията, че по принцип съветът работи в зависимост от правомощията, които има по закон. При положение, че е ангажиран и с трите части на съдебната власт, настоящият състав от 25 души е добър и подходящ. Ако обаче ВСС се раздели на съдийски и прокурорско-следователски, тогава голяма част от запитаните предлагат числеността му да се редуцира. Ако съветът се превърне в постоянно действащ орган, магистратите, водени и от чуждестранен опит, предлагат да се разчита на по-широк състав от квалифицирани помощници. Според част от оценките численият състав на ВСС направо би могъл да се редуцира на 20 членове.

Част от магистратите са готови за идеята за разделяне на два отделни съвета – един Висш съдебен съвет и друг Висш прокурорско-следователски съвет. Допуска се вариант, както в някои чуждестранни модели, при които двата съвета взимат част от решенията си общо за цялата съдебна власт, а отделно решават примерно кадрови въпроси в собствените си територии.

Разделянето на ВСС се схваща от съдиите като рационална, но трудна за реализиране задача поради необходимостта от свикването на Велико народно събрание, което единствено може да промени конституцията в тази ѝ част. Като втора пречка се посочва прекалено голямата бюрокрация в работата, която ще произтече от създаването на два отделни съвета. Идеята за подобно разделяне произлиза от изразеното убеждение на съдиите, че прокурорите не са магистрати, тъй като не са част от правораздаването. Те имат междинна позиция спрямо съда и изпълнителната власт, тъй като осъществяват наказателната политика на държавата. От друга страна, тъй като прокуратурата и следствието са част от съдебната система, макар и по механични причини (заради мястото си в нея, а не заради функцията си) логично е трите съставки на системата да се управляват от един орган, обобщават магистратите. Като “отделен проблем” се разглеждат обаче произтичащите от това неблагоприятния в дейността на ВСС. По отношение на този въпрос магистратите поставят на вниманието на законодателите възможността да се предвиди при кадровите назначения на съдии да не участват прокурори и следователи и обратното. Намаляването на състава на ВСС би могло да направи тази институция по-оперативна. По въпроса дали ВСС да е постоянно действащ орган е изразено едно мнение и в подкрепа на тази идея, което също би позволило да се намали численият състав. Преобладаващата препоръка обаче е за междинно решение: част от членовете на ВСС да формират постоянно действащ орган, тоест да не извършват друга дейност, а останалата част да си останат и действащи магистрати. В този случай ще се запази връзката между практическите проблеми на магистратурата във всекидневната ѝ дейност и администрирането на тази дейност.

Оценява се като нередно за кадровите решения и дисциплинарните производства да се произнасят страни в процеса (прокурори и адвокати). По въпросите за бюджета и подзаконовите нормативни актове обаче интервюираните смятат като безспорна ползата от прокурори и адвокати. Прокурорите не са магистрати според нормите на много европейски правни системи. Чуждият опит показва, че има изключения с функциониращи системи - Испания, Италия, Франция, в които те са (разбира се, със специфични нюанси) част от съдебните им системи. Същностният въпрос е да се създаде механизъм за отчетност, обобщават анкетиранията. Наличието на адвокати във ВСС също така не се възприема като "страшно". Техният принос се оценява като безспорен при изграждането на становища, които възпират капсулирането на съдебната власт. Препоръчва се обаче (от повечето запитани) да се намери механизъм, който да позволи адвокатите да не участват в упражняването на кадровите правомощия и в дисциплинарните производства.

Важна тенденция в отговорите на магистратите е очакването, в рамките на съдебния съвет да бъде ограничено влиянието на отношения на власт, подчинение и зависимост между отделните членове. Като пример се сочи, че членовете по право са административни ръководители на голяма част от другите членове на ВСС и по този начин оказват влияние върху техните решения.

ВСС като постоянно действащ орган

По отношение на възможността ВСС да се превърне в постоянно действащ орган отговорите очертават (сравнителна) приемливост на идеята. Участниците в изследването предлагат богатство на идеите, но и стигат до крайности в мненията. Заради предстоящите предизвикателства пред ВСС, свързани с критиките по неговата работа, в отговорите се очертава нуждата от известно редуциране на състава, превръщане на органа в постоянно действащ заедно със съответната конституционна промяна. Както е известно това може да се извърши единствено с

промяна в Главата «Съдебна власт» на Конституцията, което пък съгласно тълкувателно решение на Конституционния съд, може да стане единствено с ВНС.

Моделът на постоянно действащ съдебен съвет в представите на повечето магистрати би ни приближило до практиката във Франция и в Италия, където има съдии в общо администриране, но прокурорите нямат общ статут със съдиите. В подобни случаи общите решения за системата се взимат заедно от представители на съдии и прокурори.

Част от респондентите изразяват опасението, че ако членовете на ВСС се отделят от задълженията си като магистрати или адвокати в продължение на 5 години, колкото е мандатът на съвета, това би довело до загуба на професионална квалификация. Застъпва се и твърдение, че по силата на закона би се създадо второ Министерство на правосъдието като административен орган на съдебната власт.

Значението на личните качества на членовете на съвета

Законът за съдебната власт предвижда условието за високи професионални и морални качества за членовете на ВСС, които по презумпция включват и устойчивост на корупция, психологическа устойчивост и др. За първоначален достъп до съдебната система се изисква и документ, че кандидатът не страда от психическо заболяване. Но след като кандидатът за член на ВСС е практикувал юридическата професия 15 години, каквото е конституционното условие, не би трябвало да се поставя въпросът за психологическа устойчивост, която се схваща от магистратите като способност за съпротива на натиск, тоест като нравствено качество на личността. По тази причина не се смята за необходимо да се вписват изрично нови изисквания, но в замяна се препоръчва в закона да се запише, че кандидатите за членове на ВСС трябва да се представят пред органа, който ги излъчва и да изразят позиция пред него. Анкетиранияте обобщават, че за успешната дейност на ВСС нравствените качества на членовете са по-важни от бройката или съотношението на квотите. Предлага се по-голям брой кандидати за членове на ВСС да представят пред делегатските събрания в рамките на пет минути своите

виждания за бъдещата си работа във ВСС и от тях да се изберат най-добрите. Тогава и качеството на работата, и престижът на ВСС ще се промени. За тази цел се смята за разумно и се предлага да се предвиди и процедура за възможно отзоваване на членове на ВСС от изборното тяло, което ги е излъчило, когато с поведението си запоставят или опозоряват професията – този извод е почти единодушно подкрепен от интервюираните. Процедурата обаче трябва да е внимателно формулирана, за да се избегнат всякакви злоупотреби.

Кадрова политика

Кадровата политика на ВСС не се оценява положително, именно "заради наличието на политика". Така анкетираните изразяват негативното си отношение към политизираното кадрване, което се наблюдава особено в първите години от историята на ВСС. Политизацията се посочва като отличителна черта на първите два съдебни съвета, като конкретно се споменава дейността на ВСС през 1992 г., когато не се прави ясно разграничение между професионалните и политическите критерии при освобождаването на магистрати от системата. При следващите състави на ВСС се появява нова отличителна характеристика - липсата на прозрачност в работата на съвета. След 1998 г. политическото влияние отново се появява, а като аргумент се посочва смяната на състава в резултат на политическо решение на парламентарното мнозинство. При настоящия ВСС също се проявяват негативни белези, но те отново произтичат от възприетите законодателни решения. Конкретно се посочва вратичката, отворена от през април 2004 в ЗСВ по неясни за магистратите съображения, с която отпада изискването за конкурс при външни назначения в системата. Според едно от мненията, това е една от причините за появата на най-спорните кадрови решения на сегашния ВСС. След промените в Закона за съдебната власт от април 2006 г. тази вратичка е затворена.

Повечето магистрати от изследването разпознават и осъждат скандалните кадрови решения на последния Висш съдебен съвет, които довеждат до всеобщо

възмущение сред магистратите и допускат нежелан обществен коментар. Този въпрос е отбелязан като акцент в повечето от представените от магистратите мнения. За част от бившите и настоящи членове на ВСС кадровата политика дори се определя като безочлива. Забелязаните при партньорските проверки проблеми в работата на ВСС се сочат и от българските магистрати. Като проблемни зони са очертани отсъствието на същински професионални стандарти за назначаване и повишаване, откровено "връзкашки" назначения, свързани с роднини на членове на съвета без конкурси. Това принуждава съдиите на отчетното събрание на Съюза на съдиите през 2004 г. да поискат публичност на заседанията, както и на стенограмите за кадровите назначения, а през 2005 г. да направят подписка срещу безпринципното кадрване. По жалба на група журналисти ВСС беше задължен да спазва чл. 27, ал. 3 от ЗСВ – относно публичността на заседанията.

За част от магистратите редица кадрови решения, въпреки че преминават пред очите на медиите, остават със скрит смисъл. Като пример се дава ситуацията когато един избор протича в рамките на 2 или 3 заседания и не събира мнозинство, а на четвъртия път изборът се случва. Това означава, че има скрити процеси, които не могат да бъдат разпознати и през окото на камерата. Това според магистратите показва, че дори и при пълно проследяване хода на гласуванията и дебатите остават скрити за обществото механизмите за назначения, за които вероятно има договаряния извън заседанията на ВСС.

Отбелязва се като риск от субективизъм съществуващият начин на кадрване чрез еднолично предлагане от съответния ръководител на кандидата за длъжност. В тези случаи членовете на ВСС се предоверяват, без да са запознати с качествата на кандидата. Рискът е още по-голям при упражняването на кадровите правомощия в прокуратурата, където по силата на централизираното ѝ устройство главният прокурор може да предлага кандидати за длъжностите на всички нива. В най-добрия случай рискът е от добросъвестна заблуда, като лошата алтернатива е ходатайство, основано на послушанието на кандидата към ръководителя, който го предлага. Отправят се следните препоръки: вакантните места да се обявяват

предварително, за да се явят повече кандидати за повишение; колективен орган да прави оценка на техните качества по обективни критерии (брой и сложност на решените дела, отменени решения, бързина на произнасянето), за да се избере най-добрият кандидат. Критикува се практиката професионалният растеж да е в ръцете на ръководителя и назначенията да се извършват “на тъмно”.

Кадровата политика на ВСС се приема като водещ показател за ефективността на институцията. Важна обаче се оказва представата за често щадящата политика по отношение на простъпки на магистрати и безпринципни и роднински назначения. Конкурсът е ключът към решението в търсене на отговорна кадрова политика. Част от респондентите обаче критикуват въвеждането на конкурси и атестации за всички случаи на назначения в съдебната власт. Те определят това прекомерно засилване на конкурсното начало като опит за противодействие на кадровата политика на съвета - често взимани субективни решения под давленията на едни членове и лобита в съвета.

Наблюдава се подчертано въздържане от оценки дали и как се влияе на членовете на ВСС при избора на главния прокурор и председателите на Върховния касационен и Върховния административен съд. Оценява се като положително една пета от състава на ВСС да може да предлага кандидатурите за трите върховни длъжности. Смята се, че на петима души по-трудно може да се внуши да издигнат кандидат без необходимите професионални и нравствени качества. Набляга се на факта, че ВСС носи изцяло отговорност като орган, който избира и предлага на президента за назначаване титулярите на трите върховни длъжности в съдебната система. Преобладава мнението, че предвиденото квалифицирано мнозинство, с което ВСС извършва избора, е правилно, въпреки че се налага най-често да има предварително договаряне в рамките на съвета за постигане на такова мнозинство.

Дисциплинарна практика

Дисциплинарната политика на ВСС се смята като една от най-съществените му компетенции, но тя се определя от постъпилите предложения за санкции.

Оценките на анкетиранияте изненадващо варират в целия възможен диапазон - от "твърде снизходителна" през "нормална за един овластен да наказва орган", до "твърде строга". Никой не определя дисциплинарната практика като прекалено сурова или репресивна. За предишните съдебни съвети дори се смята, че прекалено либералната им кадрова практика е оставила без никакви санкции значителни нарушения.

Една от основните характеристики, които отличават настоящия ВСС от предишните в тази област, е увеличаването на дисциплинарните производства. За първи път се случва ВСС да наложи по-тежки наказания от поисканите от съответния ръководител. Повечето предложения на административните ръководители на съдебните структури за дисциплинарни санкции се приемат от ВСС, като се посочват няколко отхвърлени искания на бившия главен прокурор, мотивите за които не са били убедителни за съвета.

Бюджет на съдебната власт

Бюджетът на съдебната власт е сфера, която се възприема като "голям проблем" и в същото време като основен критерий за нейната независимост. След възложените с последните поправки на Конституцията от март 2006 г. на министъра на правосъдието компетенции по отношение на бюджета, от една страна, и противоположните указания на Европейската комисия от друга, общото мнение на интервюираните е, че ВСС трябва в по-голяма степен да участва в изготвянето на бюджета, в последващото му разпределение и в определяне на начина на неговото изразходване. Отхвърля се обаче хипотезата за носене на политическа отговорност от ВСС за формирането на бюджета. Основният аргумент е, че ВСС няма пред кого да носи такава отговорност. Във всички случаи обаче сред анкетиранияте преобладава мнението, че правомощията на съвета по отношение на формирането на бюджета са ограничени.

Проблемите с недостига на бюджетна подкрепа от страна на държавата се приемат от респондентите повече като неумение на съвета да се включва в политически лобита и да убеждава за нуждата от добро финансиране.

В едно от мненията се признава, че предлаганият от ВСС проект за бюджет на съдебната власт по правило излиза извън параметрите на планираните средства в държавния бюджет. Напомня се чуждият опит, според който в Испания например самостоятелен е само бюджетът на ВСС, а този на съдебните органи се планира от министъра на правосъдието. В същия дух на самокритичност е и признанието, че не винаги ВСС спазва изискването бюджетът на съдебната власт да се изразходва рационално и законосъобразно. Както и това, че всички съдебни съвети досега са удовлетворявали финансово прокуратурата, следствието и двете върховни съдилища, докато в по-долните съдилища в страната винаги е имало недостиг на средства, понякога дори и за редовното изплащане на заплатите. Според запитаните това би могло да се избегне, ако бюджетът на съдилищата се отдели от този за прокуратурата и следствието.

Административен капацитет на ВСС

Административният капацитет на ВСС е все още слаб, но се подобрява на фона на състоянието допреди няколко години, когато е липсвал и половината щат за администриране на съдебната система. Като противоречие се определя положението ВСС по конституция и закон да има всички правомощия за управление на системата, а в същото това време да няма необходимия персонал. Според анкетирания административен капацитет означава ВСС да разполага с комисии от добре квалифицирани експерти по всяка дейност, които да подготвят материалите за съвета, за да се гарантират качествени резултати от неговата работа. Изразява се и съображението, че не всеки добър в работата си съдия или прокурор може да бъде ефективен администратор, което подкрепя тезата за създаване на постоянно действащ ВСС. Като аргумент се посочва, че не може в Министерството на правосъдието да има отдел "Европейска интеграция", отнасяща се до съдебната

система и в него да има 14 служители, а във ВСС, който пряко трябва да работи за тази интеграция и на който се изпращат всичките материали за тази сфера, да е един. Според сегашната административна структура на ВСС, към него работят вече 60 служители и експерти - икономисти и юристи, което се смята за нормално за непостоянно действащ съвет. Тенденцията е към подобряване на административния капацитет, но само в сравнение с миналото състояние.

Прозрачност и отчетност в дейността на ВСС

Проблемът за отчетността и прозрачността на институциите е основен в мониторинговите доклади на европейските експерти и е важна цел на провеждащите се у нас законодателни реформи. Общото мнение на запитаните е, че в новия проектозакон за съдебната власт е необходимо да се предвиди процедура за отчитане на ВСС. Според сегашната практика и без изрична разпоредба в закона всички комисии към съвета изготвят доклади за тяхната работа, но те са на базата на вътрешния правилник за дейността на ВСС. Дисциплинарните производства и кадровите назначения се описват в специални регистри, които могат да бъдат проверени. Кадровите решения обаче са прекалено много и членовете на ВСС не могат да посочат механизъм за обобщаването им, за да бъдат публикувани във вид, удобен за проследяване от интересувашите се граждани. Въпросът би могъл да намери решение, ако няма спор за конкурсите за първоначален достъп до системата и ако няма проблеми с атестирането на магистратите. Проблемите произтичат от прекалено динамичното законодателство в тази област, което според анкетирания се люшка от необяснимото премахване на конкурсите за първоначално постъпване в системата до предвиждане на конкурс не само за първоначален достъп, но и за преместване от едно звено в друго. Последното законодателно решение, според анкетирания, обезсмисля атестирането.

Законът е обективната основа, която определя дейността на ВСС, отбелязват интервюираните. Следователно при некачествен закон, в който има празноти,

неясноти или не е предвиден обективен критерий, на който да се основават решенията на ВСС, естествено е често актовете на този орган да се окажат спорни. Предвидената публичност на заседанията не се оспорва, но прозрачността на дейността се оценява като недостатъчна. Работата в комисиите на съвета не се счита за достатъчно прозрачна. Въпреки че ВСС взема решенията си на публични заседания, причините и съображенията, с които се предлагат тези решения, рядко стават ясни - тази е по-умерената интерпретация на проблема по отношение на прозрачността в работата на съвета. Според едно от мненията, често пъти остава неясно за членовете на съвета как се изразходват финансовите средства. Критични забележки по този въпрос са отбелязани и в един от последните доклади на Сметната палата. Проблемът има и друга страна - в материалите, които се раздават на членовете на ВСС в рамките на неговите заседания, фигурират и мотивите за проекторешенията, но фактът, че журналистите на виждат тези мотиви се оценява като пасив за ВСС. Предлага се поне по един-два екземпляра от материалите да се предоставят на журналистите, докато следят заседанията.

Правомоцията на ВСС

Намирането на баланс в компетенциите на Висшия съдебен съвет и Министерството на правосъдието по отношение на административното управление на съдебната власт е проблем, който с остър тон се отбелязва в докладите на Европейската комисия. Евроекспертите преценяват, че правомоцията на министъра на правосъдието са обезпокоително увеличени с третата промяна на Конституцията. Вследствие на това парламентарното мнозинство обсъжда вариант в конституцията да се запишат изрично правомоцията на ВСС.

Спорът за компетенции между ВСС и Министерството на правосъдието, през изминалите 15 години се оценява като процес с променлив успех за едната и другата страна, без траен положителен ефект за съдебната система. По отношение на третата поправка на Конституцията от март 2006 г. мненията са разделени. Едни смятат, че ВСС не трябва да се занимава с несвойствени дейности като ремонт на

съдебните сгради, обществени поръчки, финансови и стопански въпроси и т. н., още повече че като непостоянно действащ орган няма и ресурс за това. Съветът трябва да се съсредоточи върху кадровата си функция. Според част от анкетираните обаче засилването на ролята на Министерството на правосъдието с промените в конституцията и ЗСВ се оценява еднозначно като "желание на политиците да въздействат върху съдебната система" и под претекст, че ВСС не изпълнява добре своите функции, да се отнемат негови правомощия. Според магистратите, изразяващи това мнение, инспекторатът към министъра на правосъдието трябва да премине към ВСС, а за министерството да остане ролята, сравнима с интендантство. Недопустимо е според тях орган на изпълнителната власт да контролира и администрира съдебната система.

Според преобладаващото мнение истинският проблем не е в компетенциите на ВСС, а в това защо членовете на съвета не се справят адекватно със своите правомощия и допускат компрометиране на върховния административен орган на съдебната система. Тази е посоката, в която би трябвало се търсят решенията за усъвършенстване на работата на съвета. Тоест запитаните защитават не конкретен състав на ВСС, а институцията, възприемайки я като най-голямото завоевание на демократичната правова държава, която на всяка цена трябва да бъде опазена като гаранция за независимостта на съдебната система.

Не се споделя хипотезата, че ВСС е поел прекомерни функции, но се отчита като разумно връщането към правосъдното министерство на стопанисването на съдебните сгради с последните промени на Конституцията. По въпроса за инвестиционната политика обаче преобладава позицията, че тя трябва да се осъществява от ВСС. Например част от анкетираните обобщават: "Разумно е Съдебната палата да се стопанисва от Министерството на правосъдието. Но не и технологичното обезпечаване на съдебната дейност, което трябва да остане в правомощията на ВСС, за да не се получи така, че послушният председател на съд да получи компютри, а който не е послушен - да не получи". Други заявяват, че "Парите на съдебната система никога не стигат и този, който ги разпределя, той

държи лостовете за влияние", така мотивират те своето становище, че капиталовите вложения трябва да се управляват от ВСС.

Обща оценка

Магистратите не са склонни да правят обобщена оценка за дейността на ВСС. Те оценяват всеки отделен състав и намират за "едва задоволителна" работата на сегашния и предишните съвети. Със забележката, че в случая "задоволителна оценка" означава "малко над незадоволителната". Това че във всеки състав на ВСС са се намирали и хора, които го компрометират, не означава, че трябва да се премахне институцията. Запитаните магистрати припомнят, че препоръките на Европейската комисия към онези държави, в които няма ВСС, са да се създаде такъв. Според тях изобщо не подлежи на обсъждане евентуалното премахване на тази институция.

Основните изводи от проведеното проучване са, че Висшият съдебен съвет не само осъществява административното управление на съдебната система, но и осигурява нейната независимост и неговите правомощия не трябва да се отнемат. Дейността му страда от редица недъзи, но ролята на ВСС е доказана в много държави и не съществува по-добра практика за гарантиране на независимостта на съдебната власт. Дейността на ВСС обаче категорично се нуждае от усъвършенстване. За целта едно от решенията е да бъдат изключително внимателно подбирани членовете на този орган и това се отнася както за съдебната, така и за парламентарната квота. Отбелязва се като смущаващо обстоятелството, че колективен орган като ВСС взема решенията си с тайно гласуване, което размива отговорността. Друго мнение пък подкрепя тайното гласуване с аргумента, че то е предвидено, за да се избегне притеснението на членовете на ВСС от онези техни преки или върховни ръководители, които също са членове на съвета. Отчетлив е изводът обаче, че независимо от тайната на вота, членовете на ВСС трябва да носят отговорност, да могат да бъдат наказвани и да могат да бъдат отзовавани в случаите, когато компрометират органа за управление на съдебната система.

Изпитанията пред независимостта на ВСС идват от редица посоки: от една страна, ВСС трябва да се брани от опитите за политическо влияние. От друга, членовете на съвета трябва да се еманципират от зависимостта от собствените си ръководители, което е по-тревожният аспект на проблема, защото е невидим, не се признава от магистратите и е трудно доказуем. Въпреки всички проблеми ВСС не трябва да бъде ограничаван в своите правомощия. Необходимо е обаче законодателно да се акцентира още по-силно върху критериите за избора на членовете на съвета, за да бъде формиран от професионално подготвени и морално безупречни хора - условието, без което и най-съвършеният устройствен и функционален модел за управление на съдебната система не би постигнал успех.

Ако не се стигне до конституционни промени, във всички случаи трябва да се подобри структурата на ВСС, като се разделят проблемите и зоните за тяхното решаване - това е налагащият се извод от мненията на участниците в изследването. Общото мнение на магистратите е, че трябва да се анализира опитът от изминалите години и да се направи предложение за следващите промени в Конституцията до обикновено или до 8-то ВНС.

СЪДЪРЖАНИЕ

Въведение	стр. 3
ИВА ПУШКАРОВА Възникване и институционално развитие на ВСС.	
Динамика на нормативната уредба (1990–2006)	стр. 5
Фактори на динамиката на нормативната уредба	стр. 7
- Етапи на развитието на нормативната уредба на ВСС	стр.11
- Първи етап – Първата половина на 1991 г.	стр.12
- Втори етап – Средата на 1991 – средата на 1994 г.	стр.18
- Трети етап – Средата на 1994 – края на 1998 г.	стр.22
- Четвърти етап – Края на 1998 – края на 2003 г.	стр.28
- Пети етап – 2004 – 2006 г.	стр.40
Динамика и тенденции при избирането на състава на ВСС. Отражение на практиките на избиране на членовете върху легитимността му	стр.46
ВСС като действащ орган	стр.52
Заключение	стр.58
РУМЕН ГЕОРГИЕВ Дисциплинарната практика на ВСС	стр.61
Глава първа - Развитие на правната уредба и практиката на ВСС	
Раздел I - Възникването на ВСС и промяната в дисциплинарното производство спрямо съдии, прокурори и следователи между приемането на Конституцията и ЗСВ (1991–1994)	стр.62
Раздел II - Кадровата политика и дисциплинарната практика на ВСС от приемането на ЗСВ до реформата от 1998 г. (1994–1999)	стр.68
Раздел III - Кадровата политика и дисциплинарната практика на ВСС между реформите от ноември 1998 и април 2004 г.	стр.75

Раздел IV - Дисциплинарната практика на ВСС след реформата от 2004 година.....	стр. 96
Глава втора - Настоящи проблеми – възможни решения	стр.106

ПЕТЯ ВЛАДИМИРОВА, ВАСИЛ ЧОБАНОВ - Проучване мнението на бивши и настоящи членове на Висшия съдебен съвет	стр. 113
---	-----------------

Въпросник	стр.114
Основни изводи от проучването	стр.116
Препоръки	стр.116
Моделът на ВСС	стр.118
Състав на ВСС	стр.121
ВСС като постоянно действащ орган	стр.123
Значението на личните качества на членовете на Съвета	стр.124
Кадрова политика	стр.125
Дисциплинарна практика	стр.127
Бюджет на съдебната власт	стр.128
Административен капацитет	стр.129
Прозрачност и отчетност в дейността на ВСС	стр.130
Правомощия	стр.131
Обща оценка	стр.133