

СТРУКТУРА И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ  
нов правен курс

*Настоящото издание се осъществява по проект  
„Изграждане на благотворна среда за независима съдебна власт в България”,  
финансиран от Министерство на външните работи  
на Кралство Холандия*



Ministry of Foreign Affairs of the  
Netherlands



Съюз на съдиите в България,  
София, 2017 г.

## СЪДЪРЖАНИЕ

1. Модел на съдебната власт в България според Конституцията от 1991 г. Изменения и допълнения в КРБ.
2. Съдебната власт и съотношенията ѝ със законодателната и изпълнителната.
3. Съдебна власт и конституционно правосъдие в Република България.
4. Независимост на съдебната власт – конституционни гаранции.
5. Видове съдилища. Функции, родова и местна подсъдност на съдилищата с обща компетентност. Инстанционно разглеждане на делата в рамките на общото правосъдие.
6. Функции, родова и местна подсъдност на специализираните съдилища. Административни съдилища. Специализиран наказателен съд.
7. Структура, организация и ръководство на районните, окръжните и апелативните съдилища. Председател, общо събрание на съдиите.
8. Същност и организация на съдебните служби - секретариат, деловодство, архив.
9. Прокуратура. Структура. Принцип на единоначалието.
10. Главен прокурор. Апарат към главния прокурор.
11. Функции на прокуратурата в досъдебното и съдебното производство.
12. Функцията „надзор за законност”, осъществявана от прокуратурата.
13. Следствие. Структура и правомощия.
14. Статут на съдиите, прокурорите и следователите. Несменяемост, имунитет.
15. Назначаване, повишаване, преместване, понижаване в длъжност на съдиите, прокурорите и следователите.
16. Основания за освобождаване от длъжност. Дисциплинарна отговорност на магистратите.
17. Правила за професионално поведение на съдиите.
18. Висш съдебен съвет – състав и правомощия.
19. Мандат и правно положение на членовете на ВСС. Основания за предсрочно прекратяване на мандата.
20. Заседания на ВСС. Роля на министъра на правосъдието. Начин на вземане на решения. Обжалваемост на актовете на ВСС.
21. Инспекторат към ВСС – състав и функции.
22. Извънсъдебни правозащитни институции. Омбудсман.
23. Служби по вписванията. Същност, организация, правно положение на съдиите по вписванията.
24. Исторически преглед:
  - Устройство и организация на съдебната власт в България (1879-1944 г.),
  - Организация и уредба на съдебната система в Царство България. Основни принципи и институти

## Използвани съкращения

АПК – Административнопроцесуален кодекс  
ВАС – Върховен административен съд  
ВКС – Върховен касационен съд  
ВСС – Висш съдебен съвет  
ДВ – Държавен вестник  
ЕС – Европейски съюз  
ЗСВ – Закон за съдебната власт  
КПА – Комисия по предложенията и атестирането при ВСС  
КРБ – Конституция на Република България  
КС – Конституционен съд  
ПАС – Правилник за администрацията на съдилищата  
адм. д. – административно дело  
г.д. – гражданско дело  
о. – отделение

## МОДЕЛ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ СПОРЕД КОНСТИТУЦИЯТА ОТ 1991 г.

*проф. д-р Пенчо Пенев*

Page | 4

Конституцията на Република България от 1991 г. притежава всички белези на една съвременна демократична конституция. Тя е създадена при съобразяване на всички най-важни принципи и правила на съществуващия в момента европейски и световен конституционализъм. При разработването на Конституцията от 1991 г. бяха взети предвид водещи конституционни образци от континентална Европа – конституциите на Германия, Италия, Франция, Испания, Австрия, общотeorетично положения от достиженията на световната конституционна практика – САЩ, Япония, отчетени бяха демократични традиции на българския конституционализъм от началото на Третата българска държава, с ново съдържание бяха изпълнени исторически възникнали и наложили се основни институции на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Ако трябва съвсем конспективно да посочим основните белези на Конституцията от 1991 г. бихме могли да ги определим така:

- Утвърден бе принципът на народния суверенитет и неговата ненакърнимост, участието на българските граждани пряко и опосредено в управлението на държавата;

- Създаден бе съвременен каталог на основни права и свободи на гражданите с ефикасен механизъм за защитата им;

- Прогласено бе непосредственото действие на конституционните норми, както при прякото правоприлагане, така и като мяра за конституционносъобразност на приложимото право;

- Установен бе принципът за приоритет на международното пред вътрешното право;

- Установиха се стабилни конституционни основи за политически плюрализъм и свободно гражданско сдружаване;

- Създадена бе Конституционен съд като важен немажоритарен елемент от съвременната демокрация, който защитава Конституцията от противоконституционни действия и актове на основните субекти на политическия живот в държавата, а също така контролира конституционносъобразното протичане на мандатите на основните конституционно установени органи и длъжности в държавата.

Уредбата на съдебната власт в България бе една от трудните теми при изработването на новата Конституция. Трудността идваше от това, че правосъдието беше неприкрито подценявано и потискано от тоталитарната власт, съдебната не бе

равнопоставена трета власт най-малкото защото в политическата парадигма на тоталитаризма господстваше идеологията за единната държавна власт. Това чисто идеологически, не само номинално, отричаше институционалната зависимост на съдебната власт. Стремещт бе с Конституцията от 1991 г. да се създадат условия за еманципация на съдебната власт, за гарантиране на нейната независимост и институционална равнопоставеност с другите две власти. Веднага трябва да кажем, макар да звучи парадоксално, че този стремеж за постигане на силна независимост, доведе и до някои недостатъци главно за това, че не беше предвиден механизъм за контрол и отговорност на магистратите при осъществяване на служебните им задължения<sup>1</sup>. Несполучливо бе и формулирането на извънсъдебната квота в ръководния орган на системата Висшия съдебен съвет (ВСС). Не беше предугадана опасността, че парламентарната квота при недобра система за номинации и избор, може да се превърне в проводник на политически влияния в независимата съдебна власт. За съжаление точно това се случи и в продължение на повече от две десетилетия определянето на състава на парламентарната квота във ВСС се превърна в поле за политически противопоставяния, като в началото мнозинството в Народното събрание налагаше своите кандидати, а по-късно то се превърна в поле на политически договорки чрез квотното разпределение на членовете от парламентарната квота съобразно представителството на отделните политически сили в парламента. Това наложи последващи конституционни корекции, най-съществената от които през 2015 г.

В работата по разработването на главата за съдебната власт взеха участие признати авторитети по конституционно право, международно право и обща теория на правото: проф. Живко Сталев, проф. Витали Таджер, проф. Александър Янков, проф. Нено Неновски, проф. Стефан Стойчев, проф. Евгени Танчев, проф. Емилия Друмева, проф. Снежана Начева и други. Представени бяха общо 15 проекта за конституция от народни представители, научни колективи и експерти. Подкомисията към Великото народно събрание (ВНС), разработваща раздела за съдебната власт, получи становища от всички заинтересовани институции: Върховния съд, Главна прокуратура,

<sup>1</sup> Употребявам думата „магистрат“ като обобщаващо понятие на съдиите, прокурорите и следователите в качеството им на длъжности, принадлежащи към съдебната власт. Това понятие не е легализирано в българската Конституция, то не е безспорно и в международната му употреба – с него са означавани административни включително и съдебни служби и служители. Възприемането му тук е повече за удобство и краткост, още повече, че то вече придоби и гражданственост.

Министерство на правосъдието, Министерство на вътрешните работи, Главно следствено управление<sup>2</sup>.

Съдебната власт, уредена в Конституцията от 1991 г. съответства преди всичко на европейските модели, тя е система от европейски континентален тип. Доколкото обаче съдебните системи на европейските държави показват широко разнообразие на идеи, е необходимо една последваща идентификация на българския модел. Конституцията определя българската съдебна система в групата европейски държави, при които в състава на съдебната власт влизат не само съдилищата, но и органите на прокуратурата. Това е трупата на Франция, Италия, Испания, Португалия и др. общо единадесет европейски държави. Другият модел, възприет в Европа, е този, при който съдилищата са единствения носител на съдебната власт, а прокуратурата е или обособена самостоятелно под общия контрол на парламента или е ситуирана като елемент от изпълнителната власт: Германия, Австрия, Дания, Полша, Унгария и др. общо седем държави<sup>3</sup>.

В конкретен план проблематиката, свързана с конституционната уредба на съдебната власт, може да бъде представена в три рубрики: конституционни принципи относно същността и функционирането на съдебната власт; структуриране на основните звена на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие; конституционно установен орган на ръководството на съдебната власт. Ще ги разгледаме в тази поредност.

1) Конституционни принципи относно същността и функционирането на съдебната власт

Конституционните принципи в строителството на съдебната власт представляват основополагащи и императивни правила относно нейната същност, цели, реализация. Те обхващат всички проявни форми на правосъдието като дейност по въздаване на правото, свързани с намесата на специализиран държавен орган, който по задължителен начин се намесва в територията на правния спор и издава акт, който решава този спор и предписва за в бъдеще спазването на законосъобразно поведение за всяка от страните. Основните конституционни принципи на съдебната власт според българската Конституция биха могли да се формулират и групират по следния начин:

- Принципи, свързани със защитната конституционна същност на съдебната власт. Съгласно чл. 117 К съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, очертани са ясно субектите и обектите на

---

<sup>2</sup> Подробно за темите и дискусиите при разработването на раздела за съдебната власт - вж П. Пенев, Съдебната власт в България 1989-2014 г. Проблеми на съвременния дискурс, Сиби 2014 г., стр. 103 и сл.

<sup>3</sup> Вж. подробно Е. Танчев и О. Белов, Сравнително конституционно право, изд. Сиби, стр. 593 и сл.

защита. Защитата, визирана в чл. 117 К е безалтернативна, тя е уникална и е държавно организирана. Субектите за доброволно решаване на граждански и търговски спорове - арбитражните съдилища, функционират на принципа на арбитражния договор между страните, те не са част от съдебната система на държавата.

Българската Конституция забранява създаването на извънредни съдилища като абсолютно противоречащи на принципите на правовата държава, чл. 119, ал. 3 К. Най-общо казано извънредните съдилища могат да се определят като съдилища, функциониращи по процесуални правила различни от правилата на законоустановеното наказателно производство, като драстично са ограничени процесуалните средства за защита. Другият отличителен белег на извънредното съдопроизводство е, че при него се криминализират и наказват деяния, които към момента на извършването им не са определени като престъпления, т. е. предвижда се обратно действие на наказателноправна норма, нещо недопустимо за правовата държава.

За разлика от забраната за създаване на извънредни съдилища Конституцията изрично прогласява и насърчава възможността за създаване на специализирани съдилища. Това са йерархично изградени структури от съдебни органи, които разглеждат определени по своя специфичен предмет спорове. В момента в България има създадени три специализирани съдилища: административни съдилища, военни съдилища и Специализиран наказателен съд. Административните съдилища, разглеждат административни спорове и спрямо тях върховната съдебна инстанция е Върховният административен съд. Специализираният наказателен съд със седалище в София разглежда наказателни дела за организирана престъпна дейност, неговите актове подлежат на инстанционна проверка пред Специализирания апелативен наказателен съд, по реда на касационното производство пред Върховния касационен съд. Специализираното правосъдие е широко разпространено в Европа. Редица държави – Германия, Франция, Швеция, Холандия и много други имат специализирани съдилища по административни, трудови, семейни и търговски дела, по дела срещу непълнолетни, дела относно патенти и друга интелектуална собственост и т.н. Специализираните съдилища дават възможност за по-качествено правосъдие. Наистина то е по-скъпо и България засега не би могла да си го позволи в разгърнат мащаб. И все пак наложително създаването на поне още две специализирани съдилища – за трудови дела и за извършени престъпления и граждански деликти от непълнолетни. Недопустимо е едно трудово дело да се разглежда по инстанциите за 2-4 години, тъй като става дума за основно човешки право на труд, а що се отнася до делата срещу непълнолетни, тяхното разглеждане изисква допълнителни знания и умения на магистратите в областта на детската психология и педагогика.

- Друг основен конституционен принцип е принципът за независимост на съдебната власт. На тази тема е посветен самостоятелен раздел в книгата и тук само ще го маркираме. Независимостта е същностен белег на всяко правосъдие. Тя обхваща не само пряката конкретна съдебна дейност, а и всички проявления на съдебната власт, включително нейното ръководство и администриране. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона, чл. 117 ал. 2 К – това е функционалната независимост на съдебната власт. Конституцията предвижда и институционална независимост на съдебната власт, това е преди всичко дискреционното право на ВСС да упражнява кадровите функции по отношение на съдиите, прокурорите и следователите. Конституцията е уредила и третото проявление на независимостта на съдебната власт и това е нейната имуществена независимост. Според чл. 117, ал. 3 К съдебната власт има самостоятелен бюджет. Материалната независимост означава и това, че средствата и материалните условия за функционирането на съдебната власт, трябва да са достатъчни, т. е. да не се поставят в зависимост от другите две власти – от законодателя, който приема бюджета на държавата и от изпълнителната власт, доколкото тя упражнява определени правомощия върху съдебния сграден фонд. С измененията в Конституцията от 2015 г. управлението на имуществото на съдебната власт беше възложено на ВСС. Не мисля, че това е добро решение. Това ново правомощие за ВСС трудно може да се съвмести разпоредбата на чл. 106 К, която възлага на изпълнителната власт стопанисването на недвижимото имущество в държавата. Отделно от това ВСС се натоварва с несвойствени функции, които без съмнение ще отклонят част от силите и вниманието му в посока, различна от основната му конституционна задача – да осъществява кадровата функция и ръководството на системата.

- Важен принцип като елемент от независимостта на системата в персонален аспект е конституционно установената несменяемост на съдиите, прокурорите и следователите, която може да се придобие след 5-годишен стаж и атестиране. Несменяемостта фиксира магистратския статус до навършване на 65-година възраст, което е от изключителна важност за независимото упражняване на професията.

- Конституцията установява и най-важните принципи на съдопроизводството, за да се осигури бързо и справедливо правосъдие. Според чл. 121 К съдилищата осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес. Разглеждането на делата е публично, освен ако законът не предвижда друго, а актовете на правораздаване се мотивират. Конституционноустановените принципи за равнопоставеност, състезателност и публичност са подробно развити в процесуалното законодателство (ГПК, НПК, АПК и ДОПК) и ще бъдат разгледани на съответните места в книгата.



- Правото на защита е изведено като основен конституционен принцип, свързан с функционирането на съдебната власт, чл. 56 и чл. 117 К. Съдебната защита е върховното проявление на правото на защита от гледна точка на резултата от защитата. В чл. 122 К се казва, че гражданите и юридическите лица имат право на защита във всички стадии на процеса. Особена важност има предвидената в чл. 120 Щ обща клауза за обжалваемост на административните актове. Съдилищата осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи, а гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат освен, когато законът предвижда друго. Последното изключение на пръв поглед твърде общо и аморфно, не омаловажава конституционният принцип за обжалваемост, благодарение на твърдо установената практика на Конституционния съд, който тълкува текста ограничително и поставя в категорията на изключващи обжалваемостта обстоятелства само такива, свързани с въпроси на националната сигурност.

- В Конституцията от 1991 г. са установени на най-високо конституционно ниво основните принципи на правото на защита на лице, обвинено в извършване на престъпление: всеки има право на адвокатска защита от момента на задържането му или на привличането му като обвиняем (чл. 30, ал. 4 К), никой не може да бъде принуждаван да се признае за виновен, както и не може да бъде осъден само въз основа на направени самопризнания, всеки обвиняем следва да бъде предаден на съдебната власт в законоопределения срок, установена е презумпция за невинност за доказване на престъплението и вината с влязла в сила присъда, установено е конституционно изискване за хуманно отношение към обвиняемия и осъдения на лишаване от свобода, предвидена е погасителна давност с изключение на наказателно преследване и изпълнение на наказанието за престъпления против мира и човечеството (чл. 31 К). Всички изброени принципи отговарят напълно на международните стандарти.

## 2. Структуриране на основните звена на съдебната власт

Втората основна тема на конституционната уредба на съдебната власт според Конституцията от 1991 г. е структурирането на основните звена на съдебната власт. Според възприетия в България модел на съдебната власт тя се състои от три звена: съд, прокуратура и следствие. Подобен модел в европейски контекст има в Италия, Франция и Испания. Съгласно чл. 119 К правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Възприетата система на съдилищата отговаря, както на световната практика, така и на българската съдебна традиция. Конституцията не урежда по всеобщ и задължителен начин инстанционността на съдебното производство, като предоставя тя да бъде уредена със закон. Конституционен принцип е обаче обжалваемостта на съдебните актове (чл. 122 К). С изрична разпоредба Конституцията предвижда за

върховните съдилища функцията им да осъществяват върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от съдилищата – ВКС за общите съдилища и ВАС за административните съдилища (чл. 124 и чл. 125 К).

Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори (чл. 126 К). Функциите на прокуратурата са посочени в чл. 127 К.

Според Конституцията от 1991 г. следствените органи са в съдебната власт. Това е прецедент за европейските модели на съдебната власт. Известни следствени функции на съдиите-следователи бяха предвидени във Франция и Италия, но и там тенденцията е към тяхното ограничаване. В България не беше възприета фигурата на съдията-следовател, а цялото следствие като орган предварителното разследване бе включено в съдебната власт. Причината е силния натиск на европейските ни партньори през 1991 г. следствието да бъде извадено от МВР. Обратно, внушенията бяха в противоположна посока през 2002 – 2005 г., когато ни предстоеше приемане в Европейския съюз<sup>4</sup>. С измененията на Конституция през 2006 г. на ръба на противоконституционността (с оглед разпоредбата на чл. 158 К) в чл. 128 беше добавено изречението, че „те (*следствените органи*) осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон“, т. е. допусна се предварителното разследване да се извършва и от други непринадлежащи на съдебната система органи. Така на практика в големия ѝ обем следствената работа бе възложена на разследващи органи в МВР. С оглед на Решение № 3 от 2003 г. на Конституционния съд, за което ще стане дума в следващия раздел, твърде съмнително е Обикновено народно събрание да може да реструктурира следствието, както стана с поправката на Конституцията от 2006 г. Понастоящем следствието, което функционира в състава на съдебната власт, се занимава с разследването на много малко видове престъпления.

### 3. Конституционна уредба на ръководството на съдебната власт

Ръководството на съдебната власт е третата тема на конституционната регламентация на съдебната власт. В повечето европейски държави (16 на брой) начело на съдебната власт се намира независим орган, подобен на нашия ВСС. Внякои страни той сам решава кадровите въпроси на системата, а в други дава задължителни препоръки за назначаване, повишаване, преместване, понижаване на съдебните кадри, насочени към друг публичен орган, който взема окончателните решения – монарх, президент, министър на правосъдието. Важно е да се отбележи, че идеята за висш съдебен съвет като професионален консултативен орган за ръководство на системата, не е чужда на българската съдебна традиция и официално е въведена още преди да

<sup>4</sup> По-подробно по темата вж П. Пенев в цит. съч., стр. 109

стане практика в много европейски държави. Така със Закона за устройство на съдилищата от 1910 г. към Министерство на правосъдието е създаден ВСС, който е давал предложения до министъра на правосъдието за назначенията на съдиите и прокурорите. Впоследствие неговата роля се поема от професионалните колегии, които са представяли таблици (списъци с кандидати) със същата цел – не е било възможно да се назначи кандидат, който не фигурира в таблиците.

Според Конституцията от 1991 г. ВСС е ръководен орган на съдебната власт, който решава кадровите въпроси на системата: съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от ВСС, той избира висшите ръководители на звената на съдебната власт, председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, както и ръководителите на звената на апелативно, окръжно и районно ниво. ВСС се произнася за даване статут на несменяемост на всеки магистрат, навършил 5-годишна служба, той единствен освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите на посочените в Конституцията основания.

Осъществяването на кадровата и ръководната функции на ВСС през годините показва редица недостатъци. За тях, както и за конкретните конституционни промени, извършени през 2015 г., ще стане дума в следващия раздел.

В Конституцията от 1991 г. не беше предвиден орган, който да осъществява контролно-установителни правомощия, който да проверява дейността на органите в съдебната власт, без да засяга независимостта на магистратите при осъществяването на техните функции. Такъв орган, Инспекторат към ВСС, беше създаден с изменението на Конституцията от 2007 г. Функциите на този орган ще бъдат разгледани подробно в съответния раздел на книгата.

Ако обобщим, трябва да кажем, че стремежът на конституционния законодател през 1991 г. бе съдебната власт в България да бъде изградена независима и равнопоставена на другите власти, в съответствие с демократичните европейски образци от една страна и на българската съдебна традиция от друга. За съжаление практическата реализация на модела показва, че той страда от непълноти, а и от някои погрешно формулирани или интерпретирани идеи. Това наложи промени в Конституцията, насочени към подобряване модела на съдебната власт.

## ИЗМЕНЕНИЯ И ДОПЪЛНЕНИЯ В КОНСТИТУЦИЯТА. ДОВЪРШВАНЕ НА МОДЕЛА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

*проф. д-р Пенчо Пенев*

Page | 12

Въпреки добронамерените усилия на експертите и на народните представители от Великото народно събрание уредбата на съдебната власт в първата истински демократична българска конституция се оказа в някои отношения непълна, а в други неудачна. Причините за това са няколко. В стремежа да се осигури пълна и всеобхватна независимост за съдиите, прокурорите и следователите, се стигна до крайност. Установен бе пълен магистратски имунитет, идентичен с този на народните представители, но не бяха уредени механизми за отчет и контрол, не бяха предвидени като основания за прекратяване на длъжността на магистратите тежкото нарушение или системното неизпълнение на служебните задължения, както и извършване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт. Като добавим към това и закъснялото с повече от 10 години въвеждане в Закона за съдебната власт (ЗСВ) конкурсно начало за назначаване и повишаване в длъжност, става ясно защо кадровото състояние на системата се влоши вместо да стане обратното.

Втората причина бе, че не беше добре формулирана на конституционно ниво конструирането на извънсъдебната квота на НСС. Редакцията на чл. 129, ал. 3 К даде възможност на НС само да номинира и избира членовете на ВСС. В първите години мнозинство във ВНС налагаше изцяло своите кандидатури (не беше предвидено и квалифицирано мнозинство при избора), а в последствие кандидатурите се разпределяха между представените политически сили на квотен принцип – най-голям брой получаваше най-голямата политическа сила, представена в парламента, а съответно по-малък, останалите представени в парламента политически партии, като се договаряха да спазват квотите при гласуването. Естествено това политизираше състава на извънсъдебната квота, за която по конституция има само едно единствено изискване – членовете ѝ да притежават високи професионални и нравствени качества. На практика избраните 11 членове от парламентарната квота получаваха своя мандат най-вече по силата на политическо споразумение. Това придаваше един крайно нежелан политически нюанс в тяхната легитимност. Парламентът не се самоограничи да допуска външни номинации и само да ги гласува, без да се изкушава сам да подбира професионално и партийно удобни кандидати. Тази деформация стана възможна и Конституцията от 1991 г. не можа да я предотврати, защото депутатите във ВНС твърде наивно и без опит от предходни демократични парламенти, каквито в България от десетилетия нямаше, виждаха в бъдещите демократично избрани народни събрания един универсален и справедлив регулатор, а не отчитаха, че едно макар и демократично избрано народно събрание е орган на остра политическа борба за власт и надмощие. Нямаше как кадровите правомощия на Народното събрание, включително изборът на парламентарната квота на ВСС, да останат изолирани от това.

На трето място, формулировката на функциите на ВСС бяха не достатъчно ясни и категорични и още в първото десетилетие след приемане на Конституцията се породиха спорове между ВСС и изпълнителната власт в лицето на министъра на правосъдието за упражняване на някои компетенции по ръководството на съдебната система. Много показателно в тази насока е предметното съдържание на Решение № 13 от 2002 г. на КС, с което бяха обявени за противоконституционни множество изменения в ЗСВ, които предвиждаха увеличаване на правомощия на министъра на правосъдието.

На четвърто място, регулацията на съдебната власт в Глава шеста на Конституцията, след като постави прокуратурата и следствието в съдебната власт, не се съобрази с особеностите на функциите на съда и на тези две звена от съдебната власт. Конституционният регламент не ги отчете при решаването на кадровите въпроси и дисциплинарната отговорност, които са специфични за всяка една от трите подсистеми на съдебната власт. Това доведе до напрежение и не малко неудачни кадрови решения.

В следващото изложение ще се спра на промените последователно според времето на приемането им и основното им съдържание.

През 2003 г. се направиха промени в Конституцията, които в основата си част засегнаха елементи от статуса на съдиите, прокурорите и следователите. Като основание за освобождаване от длъжност се предвиди „тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт“ (чл. 129, ал. 3 К). С това се коригира несвършената редакция на старата разпоредба, която предвиждаше възможност за освобождаване от длъжност само при подаване на оставка, при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, както и при трайна фактическа невъзможност. Липсваше основание за отстраняване от длъжност при тежки дисциплинирани и морални провинения. Така се създаваше впечатление за недосегаемост на магистратите, защото не можеше да им се търси отговорност при най-разбираемото провинение – погзването на магистратската клетва.

С промяната в същата ал. 3 на чл. 129 К се предвиди, че „съдиите, прокурорите и следователите ставата несменяеми след навършване на петгодишен стаж след атестиране“. Така се увеличи срокът от 3 на 5 години и се подобри редакцията на текста, като стана ясно, че несменяемостта не се придобива автоматично след изтичане на срока, а тя трябва да е съпроводена с положителна атестация, дадена от ВСС. Предвиди се възможност да бъде възстановена придобита несменяемост при следващо заемане на длъжността съдия, прокурор или следовател в случаи на предходно прекратяване на длъжността поради подадена оставка или трайна фактическа невъзможност.

Съществени корекции претърпя и уредбата на магистратския имунитет. Възприе се принципът на функционалния имунитет. Отпадна приравняването с депутатския имунитет и се прие, че при осъществяване на съдебната власт магистратите не носят гражданска и наказателна отговорност за своите служебни действия и за постановените от тях актове освен, ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер.

Предвиди се, че административните ръководители в органите на съдебната власт се назначават на ръководни длъжности за срок от 5 години с право на повторно назначаване, т. е. установи се мандатност и яснота в ръководството на средните звена в системата.

Ако трябва да обобщя, акцентът на промените през 2003 г. беше върху статута на магистратите, повишаване на изискванията към тях и отговорността им.

Третата поправка на Конституцията, направена през 2006 г., също беше насочена главно към подобряване регламентацията на съдебната власт. Предвидиха се две нови алинеи в чл. 127 с цел да се формулира по-добре ролята на прокуратурата. В ал. 2 на чл. 127 изрично беше записано, че прокуратурата и сама може да извършва разследване.

В чл. 130а К бяха изрично установени правомощията на министъра на правосъдието спрямо съдебната власт: да предлага проект за бюджет на съдебната власт и да го внася за обсъждане във ВСС, да управлява имуществото на съдебната власт, да прави предложения за назначаване повишаване, понижаване, преместване и освобождаване на съдии, прокурори и следователи, да участва в организиране на квалификацията им. Това бяха изменения, насочени към уточняване на функциите на двата конституционно установени органа, които имат отношение към съдебната власт. Новият чл. 130а ясно разграничи правомощията на ВСС от тези на министъра на правосъдието като представител на изпълнителната власт.

Четвъртата поправка на Конституцията през 2007 г. отново беше насочена към съдебната власт. Целта бе институционално дефиниране и укрепване на ВСС като ръководен орган на системата. Разписаха се ясно и точно правомощията на ВСС в чл. 130, ал. 6 К.: кадрови правомощия, организиране на квалификацията на магистратите, приемане и отстояване бюджета на съдебната власт, приемане на годишните доклади на ВКС, ВАС и на главния прокурор.

Изясни се статутът на членовете на ВСС, изчерпателно бяха посочени основанията за предсрочно прекратяване на мандата на член на ВСС. С това се сложи край на конституционната празнота, която създаваше впечатление за юридическа неотговорност на членовете на съвета.

На конституционно ниво се създаде Инспекторат към ВСС. В чл. 132а К бяха уредени въпроси за избора на членовете му, техният статут, мандата, предметът на дейност.

Всички изменения и допълнения на конституционната уредба на съдебната власт, извършени с конституционните поправки от 2003 г., 2006 г. и 2007 г. бяха оправдани и полезни. Те изясниха важни въпроси във връзка с правомощията, статута и отговорността на органите на съдебната власт и на отделните магистрати, както и на членовете на ВСС. Не беше решен на конституционно ниво обаче въпросът с ръководството на системата, а именно въпросите за структурирането и диференцирането на функциите ѝ.

Без каквото и да било колебание може да се каже, че най-съществените промени в Конституцията относно съдебната власт, бяха направени с измененията през 2015 г. Те засегнаха фундаментални въпроси на ръководството на системата, предвидиха се

нови правомощия на Инспектората, създаде се възможност Висшият адвокатски съвет да сезира КС с искане за установяване на противоконституционност на закони, с които се нарушават права и свободи на гражданите. Предвиди се, че ВСС осъществява правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегии. Пленумът, който се състои от всички членове на ВСС, решава основни и общозначими въпроси на системата: приема проектобюджета на съдебната власт; приема решение за прекратяване на мандата на избран член на ВСС при условията на чл. 130, ал. 8 К; организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите; решава общи за съдебната власт организационни въпроси, приема годишните доклади на ВКС, ВАС и на главния прокурор, които се представят за изслушване от НС; управлява недвижимите имоти на съдебната власт; прави предложения до президента на България за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор. Единственото правомощие, по отношение на което би могло да се възрази, е за възлагането на управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, което до това конституционно изменение се извършване от министъра на правосъдието. Струва ми се, че новият режим създава дисонанс в конституционната уредба на управление на държавното имущество, което е възложено в цялост на централната изпълнителна власт в лицето на Министерски съвет (чл. 106 К). На второ място в българската съдебна традиция тази функция винаги се е осъществява от министъра на правосъдието. На трето място с предоставянето на това правомощие на ВСС, той се отклонява от основната си конституционна роля да бъде кадрови орган на системата и да решава важни организационни въпроси. Няма основателна причина или нововъзникнала необходимост да се променя досега съществуващия режим. ВСС се натоварва с дейност, която не му е присъща и която излишно ще го обременява.

Бяха създадени две колегии на ВСС – съдийска, състояща се от 14 членове: председателите на ВКС и ВАС, шестима членове, избрани пряко от съдиите и шестима членове, избрани от Народното събрание и прокурорска колегия, състояща се от 11 членове: главния прокурор, четирима члена, избрани пряко от прокурорите, един член избран пряко от следователите и петима члена, избрани от Народното събрание. Колегиите в съответствие със своята професионална насоченост: назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, прокурорите и следователите; правят периодични атестации на магистратите и административните ръководители; налагат дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност; назначават и освобождават административните ръководители; решават организационни въпроси; осъществяват и други правомощия, определени със закон.

Предвиди се съдийската колегия да се председателства от председателя на ВКС, прокурорската – от главния прокурор, а пленумът на ВСС – от министъра на правосъдието без право да гласува.

Отменен беше чл. 131 К, според който кадровите решения на ВСС се приемат с тайно гласуване. С измененията в Конституцията се постигна диференциране на кадровата дейност на съдиите от една страна и на прокурорите и следователите от друга, прекрати се възможността за създаване на зависимости и неправомерни

въздействия. Дебатът в колегиите стана по-професионален, по-фокусиран и по-отговорен. Фигуративно казано, завесата беше дръпната докрай и колегиите ще действат при широка публичност, при явно гласуване и ясно мотивиране на кадровите решения. Това не може да не подобри работата за справедливо оценяване при кадровото израстване на магистратите, както и за провеждането на много по-добра и адекватна дисциплинарна практика.

Не се прие да се увеличи квотата на съдиите, избрана от съдии, с още един представител, за да се изпълни препоръката на Консултативния съвет на европейските съдии и на Венецианската комисия по право в ръководния кадрови орган за съдиите да имат мнозинство съдии, избрани от съдии. Конституционният законодател прие, че такава защита се полага и на прокурорската колегия защото, ако при нея се придаде един член от парламентарната квота за сметка на намаляването ѝ в съдийската колегия, ще се наруши балансът и има опасност да се допусне политическо влияние. За да се съобрази вече конституционно установеното положение и същевременно да се изпълни препоръката на Консултативния съвет на европейските съдии и на Венецианската комисия по право, заслужава според мен да се помисли, дали в ЗСВ да не се предвиди, само общите събрание на ВКС и ВАС да правят номинации за председатели, например две или три кандидатури, от които пленумът на ВСС да направи избор, който да предложи за назначаване от президента. Трудно би могло да се говори в случая за дискриминиране на другите юридически професии при избора, тъй като ръководството на един върховен съд е особена дейност, която изисква огромен авторитет и признание от останалите съдии в съответния върховен съд. Да припомним, че освен всичко друго, десетилетия наред според българската правосъдна традиция тази позиция винаги се е заемала от върховен съдия от съответния съд. Ако това стане, в съдебната колегия съотношението ще бъде 6 към 8 в полза на съдиите, избрани от съдии, тъй като ВСС ще избира един от предложените няколко кандидати, които ще са съдии от съответния върховен съд.

Не се възприе съкращаването на мандата на членовете на ВСС и на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор .

С измененията от 2015 г. на Инспектората бяха възложени нови правомощия: да извършва проверка за почтеност и конфликт на интереси на съдиите, прокурорите и следователите, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт и такива, които са свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Всички тези правомощия трябва да се упражняват обаче от Инспектората, изхождайки от основополагащата конституционна идея, че той е контролноустановителен орган и по никакъв начин не може да въздейства на пряката правосъдна дейност на магистратите. С конституционните изменения от 2015 г. беше установено още един орган със специална компетентност, който може да сезира КС. Съгласно новата алинея 3 на чл. 150 К Висшият адвокатски съвет може да сезира КС с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. За съжаление не се прие такова правомощие да имат всички съдилища в



България в случаите, когато разглеждайки конкретно дело, установят че приложим закон противоречи на Конституцията. Сега съдилищата имат право да питат съда в Люксембург, дали приложимото право съответства на европейското, но не могат да питат собствения си КС, дали приложимия закон противоречи на българската Конституция?! Съдилищата могат сами да не прилагат заварен закон, ако намерят, че той противоречи на Конституцията (§ 3 ПЗР към Конституцията), но не могат да се обърнат към КС да отмени противоконституционен закон, който е създаден след приемане на Конституцията?! Няма никаква житейска и юридическа логика и затова мисля, че такова правомощие непременно трябва да бъде дадено на българския съд.

В последните изменения на Конституцията се прие, че освен редовния годишен доклад, НС може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Това изменение, съчетано със законови мерки за умерена децентрализация в прокуратурата и съсредоточаване върху основната ѝ обвинителна функция, трябва да осигури откритост в работата ѝ и по-голяма независимост на отделните прокурори и следователи.

В измененията на Конституцията от 2015 г. се предвиди квалифицирано мнозинство от 2/3 за избор от Народното събрание на членовете на ВСС от парламентарната квота. Целта е да се преодолее управляващото мнозинство като решаващ фактор при избора.

Ако трябва да обобщим, всички изменения на Конституцията след приемането ѝ през 1991 г. (общо четири на брой) оформиха една приемлива конституционна рамка на съдебната власт в България. Тя може да се стори твърде подробна и многословна, нещо непривично за конституция, но истината е, че подробната регламентация беше единствения реално ефективен начин да се преодолее липсата на демократични традиции и опит и да се преустановят започнали да се утвърждават недобри практики.

## СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И СЪОТНОШЕНИЕТО ѝ СЪС ЗАКОНОДАТЕЛНАТА И ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ

*проф. Пенчо Пенев*

Page | 18

Разделението на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна е един от основополагащите принципи на съвременния конституционализъм. Всъщност идеята правосъдието да се осъществява обособено и отделно е много стара. Тя е прилагана повече или по-малко успешно без да е формулирана доктринално. Разделената функция тогава обаче не винаги е предпоставяла създаването на независима съдебна власт, по-скоро притежателят на върховната власт (монарха) е имал прозрението, че в полза както на поданиците, така и за собственото му господство е добре, правосъдието да се възложи на относително самостоятелни органи, отделени от върховната власт. Принципът за разделение на властите като теоретична разработка е развит от Шарл дьо Монтескьо в класическия му труд „За духа на законите“. Преди него Джон Лок прави опит да формулира разделения на властите без обаче в предлаганата от него формула да се включва съдебната власт. Принципът за разделение на властите е конституционализиран в първите американски конституции, френските конституции след 1789 г. и множество последващи европейски конституции. От тогава досега този принцип е основната градивна идея при структурирането и функционирането на модерната национална държава. Чрез него се легитимира на конституционно ниво съдебната власт, формулират се гаранционни механизми за нейната институционална и функционална независимост.

Разделението на властите като сложен и комплексен юридически феномен означава най-малко три неща:

- Всяка власт осъществява правомощията си самостоятелно съобразно създадената конституционна и законова регулаторна рамка;

- Всяка интервенция на една власт в конституционно установения периметър на друга власт е тежко конституционно нарушение, което трябва бързо да бъде преодоляно, понякога и чрез механизмите, които притежава по конституция самата власт, чиито правомощия и независимост са накърнени. Това е проявление на принципа „власт власт възпира“. Навлизането в чужди правомощия в по-ново време може да бъде преодоляно и посредством конституционното правосъдие – при упражняване правомощията на КС да тълкува конституцията и да решава спорове за компетентност;

- Разделението на властите не поставя непреодолима стена между тях. При бързо променяния се модерен свят много често властите трябва да действат заедно в сътрудничество и при добра координация. Съвместните форми на действие не трябва

обаче да водят до доминации и прехвърляне на присъщи функции от една власт на друга;

Спазването на тези три основни правила осигурява интегритет, но и баланс и взаимен контрол между властите. Това е сложна парадигма, която се изгражда и утвърждава не само нормативнорегулаторно, но и при изключително важната роля на националната юридическа и политическа традиция. Page | 19

В българската Конституция принципът за разделението на властите е прогласен по категоричен начин: „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна“ (чл. 8 К). Що се отнася до мястото на съдебната власт в тази триада, в чл. 117 К е казано, че „Съдебната власт е независима и защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата“. При сблъсъците между властите най-уязвима е съдебната власт. Това е така, защото тя не е партийно и политически формирана, не се ползва с политическа протекция, докато зад законодателната и изпълнителната власт стои цялото парламентарно мнозинство. Погледнато от този ъгъл, спазването на принципа за разделението на властите е не само регламентация конституционна и законова, но в не по-малка степен е въпрос на политическа и правна култура и съзнание, чрез които се формира поведение на самовъзпиране и дистанцирано уважение към съдебната власт от страна на политически формираните законодателна и изпълнителна власт. В следващото изложение ще бъде поставен акцент на регулациите в отношенията между властите. Другият, посочен по-горе фактор – създаването на култура на ненамеса и уважение, е ментален и за неговото решаване е необходима добра воля и достатъчно историческо време. Разбира се трябва да се посочи и ролята на КС като конституционен арбитър при разрешаването на междуинституционални спорове чрез правомощията му да тълкува Конституцията, да решава спорове за компетентност и да обявява противоконституционното на законите (чл. 149, ал. 1, т. 1, т. 2 и т. 3 К).

### **Съотношения между съдебната и законодателната власт**

Съотношенията между съдебната и законодателната власт могат да бъдат разгледани в следните рубрики: правомощия на законодателната власт във връзка с конструирането и функционирането на съдебната власт; съотношения между законодателната и съдебната власт по повод законодателния процес и правомощия на съдебната власт спрямо законодателната във връзка с конституциосъобразността на законодателната дейност на НС – сезираща компетентност на органите на съдебната власт.

1) Правомощия на законодателната власт във връзка с конструирането и функционирането на съдебната власт

Съгласно чл. 129 от Конституцията НС избира извънсъдебната (парламентарната) квота на ВСС. Това правомощие на законодателната спрямо съдебната власт ще бъде разгледано подробно в раздела за избора и функционирането на ВСС.

Народното събрание приема бюджета на съдебната власт като елемент на държавния бюджет. В Тълкувателно решение № 7 от 1995 г. КС постанови, че може да бъде обявен за противоконституционен всеки закон за годишния държавен бюджет, в който не са предвидени достатъчно средства за отделни конституционноустановени органи, в частност органите на съдебната власт.

Народното събрание приема организационните и устройствени закони на съдебната власт, на първо място Закона за съдебната власт. За съжаление тази изключително важна функция на НС бе осъществявана през годините крайно незадоволително: с 10-годишно закъснение в ЗСВ беше въведен конкурсният принцип за първоначално встъпване в системата; с 15-годишно закъснение беше въведен конкурсният принцип за назначаване и повишаване в длъжност; с 15-годишно закъснение бяха приети правила за атестиране и процедури за назначаване на административни ръководители в системата; с 10-годишно закъснение се приеха правила за атестиране и предоставяне на статут на несменяемост и повишаване в ранг; с 11-годишно закъснение бе въведено основание за освобождаване от длъжност на магистратите при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения и накърняване престижа на съдебната власт; с 12-годишно закъснение беше институционализирано съдебното обучение и повишаване на квалификацията. Няма съмнение, че голямото закъснение в решаване на тези жизненоважни за съдебната система въпроси, са основната причина за недоброто кадрово състояние, в която тя понастоящем се намира<sup>5</sup>.

Народното събрание избира главния съдебен инспектор и съдебните инспектори с квалифицирано мнозинство от 2/3.

Народното събрание изслушва и приема годишните доклади на ВКС, ВАС и на главния прокурор, внесени от ВСС, за прилагането на законите и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи (чл. 84, т. 16 К). Става дума за доклади, които да са повод не за дебат в НС относно начина, по който се решават делата и преписките, а за дебат по организацията на съдебната дейност – бързината в правораздаването и други основни въпроси на ефективността на правосъдието. В тези доклади НС би могло да намери важни сигнали за неблагоприятия в законодателството

<sup>5</sup> Вж П. Пенев Съдебната власт в България ..., цит. съч. стр. 165 и сл.

и така ползата от изслушването на докладите би била двустранна. За съжаление след приемането на разпоредбата през 2007 г. разглеждането на всички представени доклади до този момент преминава вяло, без анализ, без дебат, без подходящи решения и препоръки.

2) Съотношения между законодателната и съдебната власт по повод законодателния процес Page | 21

Народното събрание като законодател или Министерският съвет като притежател на законодателна инициатива могат да искат от ВСС становища по законопроекти, които се отнасят до съдебната власт. Формулировката на чл. 31 ЗСВ е твърде обща – казва се, че ВСС дава становища по законопроекти, които се отнасят до съдебната власт. Няма отговор може ли участващи в правосъдието висши звена на съдебната власт - ВКС, ВАС и главния прокурор да представят такива становища. Не се дава отговор и на въпроса, дали ВСС може по своя инициатива да представя становища по съдържанието на проектозаконали. Може ли ВСС да представя становища и за проектозаконали, които не са „съдебни“, но имат важно значение за правоприлагането. Считам, че на всички тези въпроси би трябвало да се отговори положително и резултатът ще е реално подпомагащо участие на съдебната власт в законодателния процес. За да стане това обаче, разпоредбата на чл. 31 ЗСВ трябва да се развие, както тематично, така и по отношение на адресатите на правото, респективно задължението да се представят становища от органите на съдебната власт при приемането на закони.

Подзаконовата компетентност на ВСС трябва да бъде подчинена на законодателно регулиране, т. е. обемът и съдържателната характеристика на подзаконовите актове, издавани от ВСС, трябва да са определени или определяеми със закон. След известно колебание в Тълкувателно решение № 3 от 2014 г. КС прие че „във връзка с изпълнението на конституционните му функции по чл. 130, ал. 6 от Конституцията, на ВСС може със закон да се възлага подзаконова нормативна компетентност“. Да се признае подзаконова компетентност на ВСС е изключително важно с оглед самостоятелното изпълнение на администриращата му функция. Недопустимо от гледна точка на съотношенията между властите е подзаконовата компетентност да се реализира не от него, а от изпълнителната власт в лицето на министъра на правосъдието, каквато бе предходната практика.

3) Правомощия на съдебната власт спрямо законодателната във връзка с конституционособразността на законодателната дейност на НС – сезираща компетентност на органите на съдебната власт

Това е нов и важен аспект в отношенията между законодателната и съдебната власт. Според въведения в Конституцията от 1991 г. конституционен контрол, право на искане до КС за обявяване на противоконституционност на закон имат ВКС, ВАС и

главният прокурор. Това е универсална тяхна компетентност и се отнася до всеки приет от НС закон, без значение дали е „съдебен“, т. е. устройствен или пряко засягащ съдебната система или е закон в друга сфера на приложение (икономика, социална дейност и пр.). Като упражняват правомощието да сезират КС за обявяване на противоконституционност на законите, както и да искат тълкуване на конституционни разпоредби, ВКС, ВАС и главният прокурор в много случаи осъществяват защита на независимостта и статута на съдебната власт от противоконституционни посегателства. Това е важно средство за защита на независимостта на съдебната власт<sup>6</sup>.

Сезиращата компетентност на съдебната власт не се изчерпва с упражняването на универсалната сезираща компетентност от ВКС, ВАС и главния прокурор. С разпоредбата на чл. 150, ал. 2 К на решаващите състави на ВКС и ВАС се даде право да сезират КС за обявяване на противоконституционност на закон, когато установят несъответствие между приложимия закон и Конституцията. Тогава решаващият състав от ВКС или ВАС спира делото и внася в КС въпроса за решаването му. Това правомощие предотвратява прилагането от съдилищата на противоконституционни актове на законодателната власт. Темата ще бъде подробно разгледана в раздела „Съдебната власт и конституционното правосъдие“.

### **Конституционно и законово установени съотношения между съдебната и изпълнителната власт**

Повечето от тези отношения ще бъдат разгледани в следващи раздели на книгата, затова тук ще се задоволим само с тематичното им обобщаване и подредба за пълнота и прегледност.

Централната изпълнителна власт в лицето на МС и министъра на правосъдието упражняват редица правомощия, свързани с осигуряване на условия за осъществяване функциите на съдебната власт. Това произтича от общата клауза на чл. 106 К, според която МС организира стопанисването на държавното имущество.

Централната изпълнителна власт в частност министъра на правосъдието упражнява функции, свързани с изпълнението на влезлите в сила актове, постановени от отделни звена на съдебната власт. В сферата на наказателното правосъдие това е стопанисването, реда и управлението на местата за изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“. Още през 1990 г. затворното дело премина от МВР към МП,

---

<sup>6</sup> Подробно за практиката на КС по повод искания на ВКС, ВАС и главния прокурор за тълкуване и обявяване на противоконституционност на закони вж П. Пенев, Съдебната власт в България ... цит. съч. стр. 113 и сл.

където бе развита централизирана система на ръководство и контрол. Другите актове на съдебната власт, решения по граждански, трудови, семейни, административни и пр. дела, се изпълняват чрез регламентираната и наблюдавана от министъра на правосъдието дейност на съдебното изпълнение. Тя се осъществява чрез системата на държавните и частни съдебни изпълнители.

Централната изпълнителна власт извършва подзаконова дейност, свързана с функционирането на съдебната власт извън подзаконовата дейност, която е възложена на ВСС. Става дума за подзаконова дейност във връзка с важни, съпътстващи правосъдието дейности, например за съдебните експертизи, правната помощ, правила и наредби за изтърпяване на наложени наказания и т. н.

Много важни са взаимоотношенията между изпълнителната власт и прокуратурата. Става дума преди всичко за работата на многочисления и разнообразен контролен апарат на изпълнителната власт и функцията на прокуратурата да следи за спазването на законността (чл. 127, т. 1 и т. 5 К). Това е сфера, в която сътрудничеството между властите е не само желано, но и задължително, за да се реализира обществения и държавен интерес.

След изменението на чл. 128 К през 2006 г. голяма част от дейностите на предварителното производство по наказателни дела премина към изпълнителната власт в лицето на разследващите полицаи от МВР. Остана разбира се функцията на прокуратурата да ръководи разследването и да упражнява надзор. Струва ми се обаче, че правилата се нуждаят от съществена доработка – необходимо е да се предвидят подробни контролни механизми, за да е ясно каква е съдбата на всяка образувана, спряна или прекратена преписка, да могат да се проверяват срокове и конкретни действия в предварителното производство, извършвани от органите на МВР.

Разбира се най-силното взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт е свързано с общата клауза за обжалваемост на административните актове. Съдебният контрол върху администрацията, включително най-висшата, е иманентен белег на правовата държава. Той бе въведен с чл. 120 К: „Съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон“. Темата за обхвата на съдебния контрол върху административните актове ще бъде разгледана подробно в раздела за административното правосъдие.

Непременно трябва да се маркира и ролята на министъра на правосъдието: като председателстващ пленума на ВСС, като подпомагащ разработката на бюджета на съдебната власт, участието му в квалификацията на съдебните кадри, в управлението на помощни за правосъдието дейности – изпълнение на наказанието лишаване от свобода,

правната помощ, съдебното изпълнение и др. С чл. 130в Конституцията даде на министъра и много важното правомощие да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи.

## Президентът и съдебната власт

Изложението няма да бъде пълно, ако не се засегне и въпросът за съотношението между компетенциите на президента и съдебната власт. Наистина президентът формално не може да се причисли нито към законодателната, нито към изпълнителната власт. Той обаче има правомощия, които са относими към всяка от тях. Същото е и по отношение на съдебната власт. Правомощията на президента, които се отнасят до съдебната власт, може да се групират в три групи: правомощия във връзка със законовата регулация на съдебната власт; статусни правомощия спрямо ръководството на съдебната власт и правомощия да въздейства върху последици от актове на съдебната власт.

Правомощията на президента във връзка със законовата регулация на съдебната власт се свързват с правото му да налага вето върху приет закон, когато той засяга организацията или устройството на съдебната власт. Към тази категория правомощия се отнася и правото му по чл. 150, ал. 1 К да сезира КС. Така президентът може да иска обявяването на противоконституционност на закони, които засягат съдебната власт или да иска тълкуване на важен за правоприлагането конституционен текст, например Тълкувателно решение № 14 от 1992 г. на КС, постановено по повод искане на президента Ж. Желев за тълкуване на чл. 6 от Конституцията относно равноправието, забраната за привилегии и дискриминации. Това решение на КС стана основен стълб за цялата съвременна демократична съдебна практика по защита на човешките права.

За пълнота тук трябва да посочим и правомощието на президента да инициира процедура за промени в Конституцията (чл. 154, ал. 1 К), включително такива, които засягат уредбата на съдебната власт. Статусните правомощия на президента във връзка с конструирането на ръководството на съдебната власт се изразяват в това, че той издава указ за назначаването на тримата висши ръководители и членове на право на ВСС – председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор (чл. 129, ал. 2 К). Президентът издава указа по предложение на ВСС. Той може да откаже назначаване на избрания от ВСС кандидат само веднъж, при второ предложение президентът е длъжен да издаде указ. Целта е чрез връщането за повторно обсъждане, президентът да привлече вниманието, както на ВСС, така и на гражданското общество върху качеството на кандидата и с това да повиши отговорността при повторния избор.



Правомощията на президента, с които може да въздейства върху последици от актове на съдебната власт, са правото му да помилва осъдени лица и правото му да опрощава несъбираеми държавни вземания. Тези правомощия не могат да се разбират като упражняване на правосъдна функция, те не преразглеждат и не ревизират съдебния акт, той продължава да е в сила. Помилването и опрощаването на вземания не са актове на правосъдие, това са актове на хуманизъм и милосърдие.

В заключение: отдавна е заглъхнал спорът, дали съдебната власт изобщо е власт в класическия смисъл на понятието. Наистина тя няма собствени властнически изпълнително-разпоредителни правомощия, за да бъдат наложени актовете ѝ, е необходима намесата на изпълнителната власт. Съдебната власт не е политически ангажирана и не подлежи на политически контрол и въздействие, тя е независима и механизмите за контрол и отчетност са много по-различни от тези на останалите две власти. И все пак няма съмнение, че съдебната власт е власт, защото постановява съдебен акт, за да разреши правния спор със сила на пресъдено нещо, сила задължителна и гарантирана от държавата.

В последните десетилетия в теорията си пробива път друга теза – че съдебната власт не само е власт, но има опасност да се превърне в доминираща, тъй като съдебният контрол е окончателен. Разбира се тези опасения са преди всичко теоретични, активността на органите на съдебната власт може лесно да бъде регулирана чрез законодателството – в какви рамки може и трябва да действа съдебната власт. Установяването на своеобразна съдебна диктатура не се е случило в нито една от страните с утвърдена демокрация. Все още съдебната власт е по-често обект на натиск и опити за влияние, отколкото да е самостоятелен субект, който чрез съдебните актове да изнемва територии и позиции от останалите две власти.

## СЪДЕБНАТА ВЛАСТ И КОНСТИТУЦИОННОТО ПРАВОСЪДИЕ

*проф. д-р Пенчо Пенев*

Според българската Конституция Конституционният съд не е част от съдебната система. Така е в повечето европейски страни, които са възприели системата на концентриран конституционен контрол. Само в две европейски държави - Норвегия и Дания е възприета дифузираната (разпръсната, децентрализирана) система на конституционен контрол, който се осъществява от общите съдилища. Дифузираната система е възникнала и е наложена най-напред в САЩ още през 1804 г. При нея по необходимост конституционното правосъдие е част от съдебната система. В няколко европейски държави конституционният контрол се упражнява от върховните съдилища: Швейцария и Кипър. В повечето европейски държави действа системата на конституционен контрол, упражняван от специален конституционноустановен органи Конституционен съд (трибунал, съвет): Австрия, Германия, Испания, Италия, Франция, Португалия, Белгия, Гърция, Унгария, Чехия, Словакия, Полша, Румъния, Турция, Русия, Литва, Латвия и Естония. Разликата между дифузираната американска система на конституционен контрол и концентрираната европейска система на конституционен контрол е в две насоки. При дифузираната система контролът се свежда единствено до конституционен контрол върху законите и контрол за съответствие на законите от определен щат с федералното законодателство, това го прави твърде ограничен по обхват. При нея съдилищата могат да откажат прилагането по конкретно дело на закон, който противоречи на конституцията или на по-висшето федерално законодателство. Дифузираната система на конституционен контрол има обаче и едно предимство и то е, че конституционният контрол е много по-приближен до гражданите, които търсят правосъдие и са страни по конкретно дело. При концентрираната система за конституционен контрол правомощията, които имат конституционните съдилища, са много повече: освен обявяване на противоконституционност на закон, те тълкуват конституцията, обявяват други актове и действия на висшите държавни органи за противоконституционни, произнасят се относно мандатите на висшите държавни длъжности и др.

Другата съществена разлика между двете системи е, че при дифузираната система решението на правоприлагащия съд за неприлагане на противоконституционен закон няма действие *erga omnes*, не се суспендира действието на закона по други случаи и пред други съдилища, решението се отнася само до конкретното дело. При концентрираната система контролът за конституционност е абстрактен и

когато един закон се обяви за противоконституционен, действието му се прекратява за бъдеще изцяло и по отношение на всички.

В България беше възприет европейският модел на конституционно правосъдие. В Конституцията от 1991 г. е предвиден само един случай на дифузиран конституционен контрол. Той е предмет на разпоредбата на § 3 от ПЗР към Конституцията – съдът не прилага по конкретно дело заварен от Конституцията закон, когато той ѝ противоречи. За да приложен § 3 К, е необходимо съдът да установи, че законът е заварен и противоречието с Конституцията е съществено и нетърпимо. Във всички останали случаи противоконституционността на закон може да бъде прогласена само от КС.

Разликите между традиционното (общото) правосъдие и конституционното правосъдие могат да бъдат определени по следния начин:

- Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117 К). В основата на тази защита са нарушени или застрашени субективни права и съдът я осъществява чрез решаването на възникнал правен спор при спазването на равнопоставена и справедлива процедура. Конституционният съд, упражнявайки правомощия си, също разглежда правни спорове. Те обаче не са свързани с нарушени субективни права, а с противоконституционни актове, действия и статuti на висши държавни органи. Поради тази причина политическата характеристика на тези спорове е напълно естествена (обявяване на противоконституционност на закон, оспорване на избори, обявяване на противоконституционност на политически партии и т. н.). Тези политически по своята характеристика спорове КС решава с правни средства като тълкува и прилага Конституцията, т. е. съизмерява атакуваните актове и действия с конституционните разпоредби и духа на Конституцията.

- Както съдилищата, така и КС не са политически органи по своята същност и характеристика. Те не се излъчват и не функционират по правилата на политическото битие. Тяхната легитимност не произтича от политическо възлагане. Поради предметното съдържание на осъществяваното правосъдие обаче, общото и конституционното правосъдие се различават съществено. За разлика от съдилищата КС не е част от разделените власти – той е орган, който контролира спазването на Конституцията от страна на трите власти като най-малко правомощия са му дадени по отношение на съдебната власт. КС контролира съдебното законодателство за конституционност и в много малка степен статутите на висшите съдебни длъжности чрез възможността да контролира конституционността на указите на президента за назначаване на председателите на върховните съдилища и главния прокурор и решенията на НС за избор на парламентарната квота на ВСС. КС не може да контролира по никакъв начин съдебните актове и това е най-съществен аргумент

за непринадлежност на конституционното правосъдие към съдебната система. КС не е и не може да бъде някаква четвърта инстанция по отношение на съдебната власт.

- Съществени разлики има и в статуса на съдиите, прокурорите и следователите спрямо статуса на конституционните съдии. Първите се избират и повишават в длъжност с конкурс, придобиват статут на несменяемост, могат да бъдат отстранявани за системни дисциплинарни нарушения и накърняване на престижа на съдебната власт от кадровия орган на системата ВСС. Конституционните съдии се избират на квотен принцип от НС, президента и общите събрания на ВКС и ВАС, функционират на принципа на мандатността (девет години) и имат изключително висок служебен статус.

- Според българската Конституция КС е единствения орган, който може да тълкува Конституцията по всеобщозадължителен начин (чл. 149, ал. 1, т.1 К). По отношение на законите такава задължителност на тълкуването Конституцията е предвидила за ВКС и ВАС (чл. 124 и чл. 125 К). Това разбира се не означава, че върховните съдилища не могат да тълкуват задължително за по-нисшестоящите съдебни инстанции разпоредбите на Конституцията, поради непосредственото действие на нейните норми тя е пряко приложимо право. Единственото изискване е такова тълкуване да бъде съобразено с вече направени тълкувания на Конституцията от страна на КС.

Това са главните, принципни различия между системата на съдилищата от общото правосъдие и КС, различия съществени по предмета на правосъдната дейност и различия в статута. Въпреки разликите двете системи се намират във взаимоотношения и зависимости помежду. Те се проявяват най-вече във връзка с образуването на конституционните дела и действието на решенията на КС.

ВКС, ВАС и главния прокурор могат да сезират КС по всички негови правомощия съгласно чл. 150, ал. 1 К. Другите субекти с универсална компетентност, които могат да сезират КС са: 1/5 от народните представители, президента и МС. Както се вижда половината от сезиращите субекти са представители на съдебната власт и това не е случайно. Конституцията е основен и върховен закон на държавата и другите закони не могат да ѝ противоречат. Законът е основното приложимо право за съдебната власт и тя трябва да може да реагира, когато той е противоконституционен. Така, както е редактиран текстът на чл. 150, ал. 1 К, се създава впечатление, че ВКС и ВАС могат да сезират КС по всяко от неговите правомощия, визирани в чл. 149 К. Всъщност тази възможност не трябва да се абсолютизира. ВКС и ВАС не би трябвало да могат да сезират КС за оспорване на национални избори, както и да искат обявяване на противоконституционност на политически партии или сдружения. Не могат, защото ще излязат вън от конституционнопризнатата им компетентност и ще нарушат принципа за

разделение на властите. Изводът е, че чл. 150, ал. 1 К трябва да се тълкува винаги при съобразяване разпоредбата на чл. 8 от Конституцията.

Главните правомощия, по които ВКС, ВАС и главният прокурор сезират КС по реда на чл. 150, ал. 1 са за обявяване на противоконституционност на закон, за несъответствие на закон с международен договор, по който България е страна или несъответствие с общопризнатите норми на международното право и за тълкуване на Конституцията. Това е така, защото тези правомощия са пряко относими към функционирането на звената на съдебната власт. Практиката на КС прие, че право да сезират КС с такива искания имат не само пленумите на ВКС и ВАС, но и колегиите им, например за ВКС – наказателната, гражданската и търговската колегия.

Наред с общата сезираща компетентност една категория висши звена на съдебната власт притежава и специална сезираща компетентност. Това са решаващите състави на ВКС и ВАС които разглеждат конкретно дело, могат да сезират КС с искане за обявяване на противоконституционност, ако преценят че приложимия по това дело закон противоречи на Конституцията. Това правомощие на върховните съдебни състави създава най-съществената и реална връзка между традиционното и конституционното правосъдие. Съдебният състав, който разглежда делото, не може да обяви противоконституционност на приложим закон, той няма такова правомощие по Конституция, затова спира делото и сезира КС. Ако КС обяви закона за противоконституционен, делото продължава без прилагане на разпоредбата, която е обявена за противоконституционна. Тук трябва да се отбележи едно важно обстоятелство, свързано с действието на решението на КС. Въпреки, че то е постановено по конкретен повод, във връзка с решаването на конкретно дело, отменителното решение на КС, с което обявява противоконституционност на законови разпоредби, има абстрактен характер и произвежда действие *erga omnes*. Отменените законови разпоредби не се прилагат не само по конкретното дело, но и по всички други висящи и бъдещи дела. Както отбелязахме в началото, това е концептуална разлика в действието на решението за обявяване на противоконституционност на закон при дифизираната и концентрираната система на съдебен контрол.

В теорията се води спор кога съдебен състав на ВКС или ВАС може да сезира КС – дали само, когато се съмнява или когато е убеден в противоконституционността на приложимия закон. Намирам спора за неуместен. Сезирането трябва да се свързва със свободното съдийско убеждение при решаването на делото. Щом, за да се формира то, е необходима намесата на КС, правото на сезиране може да се упражни. Конституцията не поставя никакви допълнителни ограничения.

Споделям идеята, която изказаха за първи път още преди повече от 20 години проф. Ж. Сталев и проф. Н. Неновски, възможност за сезиране на КС от решаващ

състав за противоконституционност на приложим закон да се даде и на по-ниски по ранг съдебни състав – от апелативните, а защо не и от окръжните съдилища. Ползата е, че въпросът за евентуална противоконституционност на приложимото право ще бъде решен в по-ранен етап. Известно е, че с приемането на новия ГПК, някои спорове не стигат процесуалната фаза на касационното производство и така като цяло конституционната защита срещу прилагането на противоконституционен закон, предвидена в чл. 150, ал. 2 К, става невъзможна.

За сравнение трябва да кажем, че правото да сезират КС е дадено на всички съдилища без значение от техния ранг в Полша, Чехия, Словакия, Унгария и Словения. Да добавим и това, че за страна като България, в която не е предвиден института на индивидуалната конституционна жалба, възможността на всички, (а не само на върховните съдебни състави) да сезират КС за противоконституционност на приложим закон, ще бъде своеобразен неин заместител. Така е защото инициативата за сезиране на КС може да идва от защитата на някоя от страните по делото.

Странно и необяснимо е защо конституционният законодател не е дал право на решаващите съдебни състави по чл. 150, ал. 2 К да могат да сезират КС не само при противоконституционност на приложим по делото закон, а и при несъответствие на този закон с разпоредби на международни договори, по които България е страна и при противоречие с общопризнати норми на международното право. Целта е една и съща – да се осигури прилагане на закон, който не противоречи на Конституцията и който отговаря на конституционното изискване за приоритет на международното пред вътрешното право (чл. 5, ал. 4 К). Бъдеща промяна на Конституцията трябва да преодолее това различие още повече, че противоречието с международните договор най-често се отнася до правна регулация на основни граждански права и свободи.

В края на темата няколко думи и за индивидуалната конституционна жалба. Тя би дала възможност на българските граждани за директен достъп до конституционното правосъдие. Как това може да стане, вметването ѝ в рамките на българския конституционен модел и основанията за предявяването ѝ, съм анализирал подробно в книгата си „Нормативни и практически очерчания на българското конституционно правосъдие. Проблеми и перспективи“, стр. 242 и сл.

Изложението за съдебната власт и конституционното правосъдие ще бъде непълно, ако не се кажат няколко думи и за значението на практиката на КС за функционирането на съдебната система в България. Най-важните решения на КС относно съдебната власт могат да бъдат разпределени в три раздела: решения относно спазване на принципа за разделение на властите и защита на независимостта на съдебната власт; решения, свързани с магистратския статут, организацията и

ръководството на системата и решения, относими към практическото правораздаване включително за съдебния контрол върху административните актове<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Подробен списък на решенията по всеки един от тези раздели съм дал в Съдебната власт в България ..., цит. съч. стр. 117 – 129.

## НЕЗАВИСИМОСТТА НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ. КОНСТИТУЦИОННИ И ЗАКОНОВИ ГАРАНЦИИ

*проф. д-р Пенчо Пенев*

Независимостта на съдебната власт е ключова за функционирането ѝ в правовата държава. Тя е емблематично качество, защото без независимост не може да се осигури проявлението на свободното съдийско убеждение. То от своя страна гарантира справедливото правосъдие. Там, където няма независимост на съдебната власт, не може да има истинско правосъдие. Тя е своеобразна мяра за неговата автентичност.

Независимостта на съдебната власт е многопластово понятие. Независими трябва да бъдат не само отделните звена на съдебната власт (съд, прокуратура и следствие), но и ВСС като орган, който ръководи и представлява системата. В първия случай независимостта е основен белег на непосредственото осъществяване на правосъдните функции, във втория независимостта основно се проявява във взаимоотношенията с органите и институциите на другите власти – не само законодателна и изпълнителна, но и тези, които имат самостоятелна конституционноустановена компетентност – президент, Конституционен съд и т. н. Единствено за съдебната власт Конституцията прогласява независимостта като иманентен белег. Това не е случайно. Чрез изричен конституционен изказ се показва колко е важно съдебната власт да е независима. Да се прогласява независимостта на законодателната власт в Конституцията е безсмислено, след като в чл. 1 България е определена като парламентарна република. Наистина нейните актове подлежат на проверка за конституционосъобразност от страна на КС, но това не е посегателство срещу независимостта, а е конституционноустановена форма, чиято цел е да установи върховенството на Конституцията.

Конституцията не прогласява независимост и за изпълнителната власт, защото цялото и функциониране е свързано с упражняването на постоянен парламентарен контрол за изпълнението на политическата програма, чиито главни основания като източник и като целенасоченост, трябва да се търсят в политическото мнозинство. Ако доверието на това мнозинство бъде оттеглено, пада и правителството. Независимостта на изпълнителната власт е строго институционална – парламентът не може да замести изпълнителната власт в нейните правомощия, но може да я контролира политически по основните направления и приоритети на дейността ѝ.

Независимостта на съдебната власт обхваща, както строго институционалната ѝ независимост спрямо другите органи на държавната власт, така и независимостта ѝ спрямо всякакви други невластови фактори – политически, икономически и пр. Единствената конституционнопрогласена подчиненост е спрямо върховенството на



закона (чл. 117 К). Според българската Конституция съдебната власт не може бъде обект и на конституционен контрол от страна на КС. Той упражнява такъв контрол по отношение на актовете на НС, а ВАС упражнява контрол върху актовете на изпълнителната власт. За актовете на съдебната власт по Конституция е възможен и достатъчен само инстанционния съдебен контрол, т. е. контролът се осъществява вътре в самата система. Това също е важен конституционен белег на независимостта на съдебната власт.

Независимостта в разглеждания смисъл ще разбираме главно като независимост на съдията, прокурора или следователя да осъществява своите функционални правомощия. Тази независимост е прогласена и регулирана на няколко нива. Първото ниво разбира се е конституционното. Това е преди всичко цялостната регулация на съдебната власт в Глава шеста на Конституцията. Непременно трябва да се добавя и чл. 4 К, прогласяващ принципа на правовата държава, чл. 8 К, установяващ принципа за разделение на властите и чл. 150 К, относно възможността върховните съдилища и главния прокурор да сезират КС по основните му правомощия.

Второто ниво на регулация на независимостта на съдебната власт е законовото. Основният нормативен акт тук у ЗСВ. Като изключим разпоредбите с чисто технически характер, почти всички други пряко или косвено се отнасят към темата за съдебната независимост: статут на съдиите, прокурорите и следователите, кадрови процедури, развитие в кариерата, дисциплинарна отговорност, функции на административните ръководители, принцип на случайното разпределение на делата, право на защита от актовете на ВСС и т. н. Голямо е значението за съдебната независимост на процесуалното законодателство – ГПК, НПК, АПК, ДОПК. Те установяват принципите за публичност, състезателност, диапазона на допустимите доказателства и доказателствени средства, правилата за отвод и самоотвод на магистратите, обжалваемостта.

Третото ниво на регулация на съдебната независимост е свързано с действието на много международни актове, за част от които България като член на Съвета на Европа и на Европейския съюз е страна, а други установяват общопризнати принципи и стандарти за независимо правосъдие. Те се отнасят до широк кръг въпроси: гарантиране на независимост при осъществяване на правосъдието, осигуряване на адекватно ръководство на системата, недопустимост на политическо или друго влияние, материална обезпеченост и поддръжка на системата, самостоятелен и достатъчен бюджет, право на защита на магистратите по кадрови решения, които ги засягат. Главната част от тези актове се отнасят до независимостта на съдилищата като основен носител на правосъдната власт. Ето по-важните от тях: Основни принципи на ООН за независимостта на съдебната власт, Европейска харта за статута на съдиите,

Становище № 1/2001 г. на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) към Комитета на министрите на Съвета на Европа относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите, Становище № 2/2001 г. на КСЕС относно финансирането и управлението на съдилищата, Становище № 3/2002 г. на КСЕС относно принципите и правилата, определящи професионалното и етично поведение на съдиите, Становище № 4/2003 г. на КСЕС относно първоначалното и текущо обучение на съдиите, Становище № 9/2006 г. на КСЕС относно ролята на националните съдии за гарантиране на ефективно прилагане на международното и европейското право, Становище № 10/2007 г. на КСЕС относно Съвета на съдебната власт в служба на обществото, становища на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) CDL-INF/1999, CDL-AD/2002, Становища № 444/2007 г. и № 515/2009 г., Резолюция № 1730/2010 г. на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, прогласяващи принципа за ненамеса в работата на съдиите прокурорите и следователите при решаване на специфичните въпроси в дейността на всяка една от магистратските професии.

Независимостта на отделния магистрат трябва да се разбира като качество, статусен елемент от длъжността на съдията, прокурора или следователя, при изпълнението на която той взема своето компетентно и мотивирано решение по съвест, убеждение и в съответствие със закона. Без необходимата квалификация независимостта е лишена от смисъл. Тя не е имагинерно понятие, не е самоцелна независимост, не е независимост, която може да се реализира свръхсвободно и анархистично. Истинската независимост на съдията, прокурора или следователя има три основни котви: добър регламент, който да я позволява и да я гарантира, добра професионална квалификация, за да може оптимално да я целенасочи и нравствена устойчивост, за да може да я материализира в съдебния акт. Най-накрая независимостта не е само право, свързано с длъжността на магистрата, тя е задължение на магистрата – той не може доброволно да се откаже от нея, да я свали като неудобна дреха. Отказът от независимост е най-тежкото нарушение, нещо повече – в повечето случаи той е свързан с извършването на престъпление срещу правосъдието.

В следващото изложение ще се опитам да разгледам няколко от най-важните фактори за съществуването на магистратската независимост, които са уредени в Конституцията и в закона. Това са фактори, свързани с ръководството на системата, фактори, свързани със статута на магистратите и фактори, които се намират извън системата.

Уредената в Конституцията несменяемост стои в основата на статусното регулиране на магистратската независимост. Несменяемостта дава спокойствие, увереност и професионално самочувствие. Веднъж придобита, несменяемостта е

елемент от правното положение на съдията, прокурора и следователя до навършване на 65-годишна възраст.

Гаранция за независимост дава и уредения в Конституцията функционален имунитет на магистрата. При осъществяване на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове освен, извършеното е умишлено престъпление от общ характер (чл. 132 К).

Макар и косвено независимостта на магистратите силно се влияе от доброто регламентиране и функциониране на кадровата дейност на двете колегии на ВСС.

Справедливото оценяване на магистратския труд и гарантираното справедливо и по заслуги израстване в кариерата е важен стимул за независимостта.

Независимостта на магистратите е тяхно свързана и с квалификацията. Не е достатъчно независим и свободен невежия магистрат. Незнанието създава благоприятна почва за въздействие и манипулация. Обратно, професионализмът поражда респект и уважение. Когато магистратът си е извоювал респект и уважение, независимостта е много по-лесна за отстояване. Повишаването на квалификацията на българските магистрати е гарантирано от държавата чрез съществуването и развитието на Националния институт на правосъдието (НИП). България е от малкото страни в Европа, в които държавата поема изцяло разходите по обучението на магистратите. НИП е може би единствената институция в българското правосъдие, която неизменно е получавала отлични оценки при всички проверки, извършени от Европейската комисия в рамките на механизма за сътрудничество, а и по време на предприсъединителния период.

Независимостта на магистратите се влияе силно и от един струва ми се малко пренебрегван фактор – обществената атмосфера на доверие или недоверие в българската съдебна власт. Когато недоверието стига до степен на враждебност, независимостта както на системата, така и на отделния магистрат, е застрашена. Причината е стремежът да се предизвика доверие в медиите, в политическите фактори или в обществото като цяло, става дума за съобразяване с очакванията и претенциите на публиката за сметка на свободното и независимо съдийско, прокурорско или следователско убеждение. Пак в тази връзка наложително е съдиите, прокурорите и следователите да използват всички възможни начини за разясняване на своите актове и действия, при това веднага, а не след месец или два, когато волно или неволно погрешната или непрофесионална информация е стигнала до масовото съзнание. Системата трябва да се научи да се представя, да обяснява и в крайна сметка да се защитава. Мантрата „съдът говори с актовете си“ е остаряла в глобалния свят на електронни комуникации. Това е една горда и малко надменна фраза от миналото,

еманация на чест и професионално достолепие. Тя важи и сега но не е достатъчна – съдът трябва да проговори на хората кратко, ясно, убедително още преди да оповести подробните мотиви на своя акт. Така магистратите не само ще защитят своята независимост и своето свободно убеждение, но и ще спомогнат за повишаване на правосъзнанието на гражданите в Република България.

Последните изменения в Конституцията възложиха на Инспектора към ВСС проверка на българските магистрати за нарушена независимост. Много важно е как ще бъдат дефинирани хипотезите в новия ЗСВ. Във всички случаи мисля, че проверката за нарушена независимост ще е проверка за нарушаване на конституционните и законови принципи за независимост, когато това е довело да субективен отказ от независимост без значение дали той е доброволен или принудителен. Трябва да е налице резултатно деяние, което обективно да може да бъде установено. Инспекторатът не може да прави проверки за нагласи или намерения.

Следващият важен аспект на независимостта на съдебната власт е свързан с независимостта на ръководния кадрови орган на системата ВСС. Неговата независимост е изключително важна, защото нарушаването ѝ се отразява демотивиращо върху цялата система. Лошото кадруване, несправедливо провежданата дисциплинарна практика, поражда основателни съмнения за решаващи външни фактори при израстването в кариерата и оценката на поведението на съдиите, прокурорите и следователите. Същото може да се каже и когато ВСС не упражнява достатъчно добре своите защитни функции при нарушаване на независимостта на системата като цяло или на отделния магистрат. Последните изменения в Конституцията и в ЗСВ са насочени към това да се укрепи кадровия капацитет на ВСС, да се поощри професионализма и откритостта чрез разделянето на ВСС чрез две колегии и премахването на тайното гласуване. Иначе, на конституционно и законово ниво, в персонален план независимостта на членовете на ВСС е добре уредена, както от гледна точка на избора, така и от гледна точка на упражняване на правомощията им. Налице са конституционните и законови предпоставки и относно възможността на ВСС да формира и защитава самостоятелния бюджет на системата като основен фактор на нейната независимост.

Независимостта на ВСС не трябва да бъде разбрана като недосегаемост или неотговорност. Конституцията е предвидила основанията за предсрочно прекратяване на мандата на избран член на ВСС, сред които е дисциплинарното нарушение и лишаването от право да се упражнява юридическата професия (чл. 130, ал. 8 К). Форма на отчетност на системата предвижда разпоредбата на чл. 84, т. 16 К с последна редакция от 2015 г., според която НС изслушва и приема годишните доклади на ВКС, ВАС и на главния прокурор, внесени от ВСС, за прилагането на закона и за дейността

на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Изслушването и приемането на докладите не означава намеса в правосъдната работа, чрез тази форма на отчетност не може да се стигне до ревизия или отмяна на постановени съдебни актове. Целта ѝ е да очертае общата картина и тенденции в правораздаването, за да може самата система да извърши необходими корекции, а законодателната власт в лицето на НС да ги подпомогне с адекватни законодателни промени. Всъщност това е една своеобразна среща на законодателя с правоприлагащите органи в търсенето на начини за подобряване на работата на българското правосъдие което, както навсякъде, зависи от доброто законодателство и професионалното му и справедливо правоприлагане.

Накрая трябва да посочим конституционноустановената независимост и на Инспектората към ВСС. ИВСС бе създаден с промяната в Конституцията през 2007 г., а функциите му бяха значително разширени с последните изменения в Конституцията през 2015 г. Макар да е посочен като орган към ВСС, Инспекторатът има съществени специфики като орган на съдебната власт. Той не е подчинен на ВСС, съставът му се избира от НС с квалифицирано мнозинство от 2/3, предсрочното прекратяване на мандата не може да се извършва от ВСС, изобщо Инспекторатът не е конструиран като интегрална част от съдебната власт в тесния смисъл на думата – той не участва в правораздаването, нито директно в ръководството на системата. Той е създаден, за да извършва единствено и само конституционнопредвидените контролноустановителни проверки спрямо звената от съдебната власт. За да осигури обективната и безпристрастна контролна дейност на ИВСС Конституцията предвижда институционална независимост на институцията в лицето на главния инспектор и съдебните инспектори. Според чл. 132а, ал. 6 К ИВСС проверява дейността на органите на съдебната власт без да засяга независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, като при осъществяване на функциите си главният инспектор и инспекторите също се ползват с независимост и се подчиняват само на закона. За да обезпечи тази независимост, чл. 132а, ал.5 К предвижда, че бюджетът на ИВСС се приема от НС в рамките на бюджета на съдебната власт. На практика това означава, че проектът за бюджет на Инспектората се подготвя от самия него, макар и при условията на чл. 130в, т. 1 К (при подпомагащото участие на министъра на правосъдието), защитава се от Инспектората в НС, като самостоятелно перо от бюджета на съдебната власт и се упражнява самостоятелно от него.

ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ.  
ЗАСЕДАНИЯ. РЕШЕНИЯ. МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

*проф. д-р Пенчо Пенев*

Когато говорим за уредбата на правното положение на ВСС като колективен орган и на членовете му като носители на индивидуални мандати, трябва да имаме предвид няколко основни положения. На първо място конституционната уредба трябва да бъде съответна, равнопоставена на уредбата на другите висши носители на държавната власт: времетраене на мандатите, невъзможност за външна намеса при изпълнение на функциите, възможността за защита на системата при необходимост. На второ място конституционната и законодателната уредба трябва да отчитат спецификата на ВСС като висш администриращ орган на съдебната система – става дума за избора на квотите от състава на ВСС, основанията за прекратяване на мандатите, актовете на ВСС и тяхната съдебна обжалваемост. На трето място конституционната и законова уредба трябва да бъде такава, че са осигури пълна независимост на ВСС при осъществяване на основните му кадрови функции, тъй като справедливото кадрване, както и налагането на дисциплинарни наказания са едни от вай-важните гаранции за изграждането на жизнеспособен кадрови потенциал на системата. Имаме предвид гарантирания самостоятелен бюджет на съдебната власт, съотношенията с правомощията с министъра на правосъдието, отчета за работата на системата пред НС чрез внасяните от ВСС годишни доклади.

Въпросите относно статута ще бъдат разгледани в следната последователност: възникване на мандатите на трите квоти от състава на ВСС, избираемост, съвместимост, основания за предсрочно прекратяване на мандатите и дисциплинарна отговорност на членовете на ВСС. Процедурите по възникване на мандатите на членовете на ВСС от трите квоти, разбира се са различни. За членовете по право – председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор мандатът възниква чрез назначаване с указ на президента по предложение на пленума на ВСС и е с продължителност от 7 години. Президентът не може да откаже назначаването при повторно направено предложение (чл. 129, ал. 2 К). Останалите две квоти – квотата на съдебната власт и квотата на НС се избират поотделно от органите на съдебната власт и от парламента. Квотата от членовете на ВСС от органите на съдебната власт се избира

по следния начин: 6 члена за попълване на съдебната колегия се избират от общо събрание на съдиите в страната, 4 члена за състава на прокурорската колегия се избират от общо събрание на прокурорите в страната и 1 член за състава на прокурорската колегия се избира от общо събрание на следователите в страната. Изборните членове на ВСС от квотата на парламента се избират в съотношение 6 за съдийската колегия и 5 за прокурорската колегия с мнозинство от 2/3 от народните представители. Относно процедурата, избиране на кандидатурите и провеждане на избори от трите квоти ще отбележим само, че те много подробно са уредени в ЗСВ. Макар че регламентацията там поставя някои въпроси, които заслужават дискусия, новата уредба с изменения на ЗСВ от 2016г. е крачка напред. И все пак продължавам да поддържам тезата, че най-добрият вариант за нашите условия е НС да провежда избора на извънсъдебната квота, но номинациите да се правят не от депутати и от парламентарни групи, а от външни институции, главно от средите на гражданското общество: професионални организации, академични общности, неправителствени организации, наблюдаващи правосъдието. Така реално изборът ще бъде защитен от политическо и партийно повлияване. Важно изискване относно мандатите на изборните членове на ВСС е, че те започват и приключват едновременно.

Конституционните изисквания за избираемост са предмет на чл. 130, ал. 2 К. За членове на ВСС се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко 15-годишен юридически стаж. Текстът е аналогичен с текста на чл. 147, ал. 3 К, който въвежда такова изискване и за членовете на КС. В теорията и практиката се постави въпросът може ли след избора на членовете на ВСС, респективно на КС изискването за високи нравствени качества да се преценява и от кого, липсата му може ли да бъде основание за прекратяване на мандата. Отговор беше даден с Решение № 11/1994 г. по к. д. № 16/1994 г. на КС. Не споделям критиките, отправени към това решение в смисъл, че КС бил неоснователно отклонил искането и с това пропуснал уникалната възможност да се произнесе по едно толкова важно конституционно изискване. Внимателният прочит на Решение № 11/1994 г. показва, че на практика в мотивите си КС е направил едно убедително инцидентно тълкуване на изискването за „високи нравствени качества“. В мотивите си КС всъщност казва следното. Първо, критериите за високи нравствени качества са критерии за морала и не подлежат на юридизиране включително чрез съставяне на каталог, който да бъде прогласен в решение на КС. Второ, отговорността за изпълнение на изискването за високи нравствени качества тежи върху органите, които са излъчили конституционните съдии, респективно членовете на ВСС. Тяхното решение не подлежи на първоначален конституционен въпрос, доколкото решава въпрос за целесъобразност, а не за конституционност. Предполага се, че с оглед ранга и позициите на

излъчващите субекти максимално се гарантира правилния избор. Трето, ако изборът е неправилен, нито КС, нито ВСС могат да извършват процедури за отстраняване поради неизбираемост, защото не е предвидено такова конституционно основание за прекратяване мандата на членовете на ВСС и конституционните съдии. В такъв случай политическа и морална отговорност пред обществото може да носи органа, който е излъчил съответния член на ВСС макар, че и той не може вече да коригира избора си. Възможен изход би бил обществен и политически натиск за оставка. Това е един неюридически изход от ситуацията и правилно КС се е въздържал да го коментира.

Друго е положението с второто изискване за избираемост – наличието на 15-годишен юридически стаж. То е обективно установимо и ако не е налице, няма пречка да бъде констатирано от пленума на ВСС и след избора като мандатът на неизбираемия член на ВСС бъде прекратен. Разбира се такова решение може да се обжалва пред ВАС на общо основание.

Материята относно несъвместимостта, както основанията, така и предсрочното прекратяване на мандата поради несъвместимост, е регулиран изцяло в ЗСВ. Трябва да се отбележи обаче, че в Конституцията не е предвиден текст, който да възлага на ЗСВ регулирането на тази обичайно конституционна материя, (доколкото става дума за несъвместимост на яконституционно установени длъжности). Това е сериозен дисонанс, който би следвало да бъде коригиран в бъдеще. Това може да стане с конкретни конституционни текстове или преpraщаща конституционна норма, която да възлага компетентност на обикновения законодател да регулира в ЗСВ материята за несъвместимостта и последиците от нарушаването ѝ. Ако това не бъде направено, съответните текстове в ЗСВ винаги ще бъдат под угрозата да бъдат обявени за противоконституционни, доколкото дописват без уредена делегация конституционната уредба (Конституцията отсъства текст за предсрочно прекратяване на мандата поради несъвместимост – чл. 130, ал. 8 К).

Основанията за несъвместимост са уредени в чл. 18 ЗСВ. Изборен член на ЗСВ не може да бъде народен представител, кмет, общински съветник, да заема друга държавна длъжност, да упражнява търговска дейност, да получава възнаграждение по договор или по друго служебно правоотношение, да упражнява свободна професия, да членува в политическа партия или да извършва политическа дейност, да извършва дейности, които нарушават независимостта му, да членува в синдикални организации извън системата на съдебната власт, ако е в родствени връзки с друг член на ВСС, ако е осъждан за извършено умишлено престъпление или ако е дисциплинарно освободен от длъжност. Изборен член се освобождава (прекратява се предсрочно мандата му) от пленума на ВСС, ако в 1-месечен срок от избора не освободи длъжността или не преустанови несъвместимата дейност.



Другите основания за предсрочно прекратяване на мандата на избран член на ВСС са уредени в чл. 130, ал. 8 К и чл. 27 ЗСВ: при подаване на оставка, при влязъл в сила акт за извършено престъпление, при трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си, при дисциплинарно освобождаване от длъжност или лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност. При прекратяване на мандата на избран член на ВСС на негово място се избира друг от съответната квота, който довършва мандата.

Основанията за освобождаване от длъжност на членовете по право на ВСС – председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор са посочени в чл. 129, ал. 3 К: подаване на оставка, влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от 1 година и при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт. Конституцията не казва изрично по каква процедура ще се извършва освобождаването. Би трябвало да се приеме, че прекратяване на мандата на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор може да стане по предложение на пленума на ВСС с мнозинство, каквото се изисква за приемане на предложението за назначаване. Президентът не може да откаже освобождаване от длъжност при повторно направено предложение (аргумент от чл. 129, ал. 1 и 2 К). Основателно с Решение на КС от 2006 г. бе обявена за противоконституционна разпоредба в ЗСВ, с която се предвиждаше освобождаването на председателя на ВКС председателя на ВАС и на главния прокурор да се извършва не само по предложение на пленарния състав на ВСС, но и по предложение на  $\frac{1}{4}$  от народните представители, прието с мнозинство от  $\frac{2}{3}$  от народните представители, като президентът да не може да откаже освобождаването при повторно направено предложение. Текстът открито нарушаваше принципа за разделение на властите.

Дисциплинарната отговорност на избраните членове на ВСС е уредена в ЗСВ. Съгласно чл. 307, ал. 2 от закона на избран член на ВСС се налага дисциплинарно наказание за извършено тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

Заседанията на ЗСВ са уредени в съответствие с новото структуриране на ръководния орган на съдебната власт – заседания на пленума на ВСС и заседания на колегиите на ВСС. Добро конституционно решение при изменение на Конституцията през 2015 г. беше отпадането на чл. 131 К, който налагаше тайно гласуване при вземане на кадрови решения от ВСС. Така се осигури откритост, прозрачност и отговорност при вземането на кадровите решения. С последващото изменение на ЗСВ идеята доби завършен вид, като в чл. 33 от закона се предвиди, че гласуването винаги е явно и

решенията се обявяват публично включително и тези, приети на закрито заседание. ЗСВ предвиди също, че членовете на ВСС не могат да гласуват „въздържал се“ при вземането на кадрово решение. Заседанията на пленума на ВСС се председателстват от министъра на правосъдието. Той не участва в гласуването. При негово отсъствие заседанията на пленума се ръководят от представляващия ВСС, председателя на ВКС, председателя на ВАС или главния прокурор. Съдийската колегия се председателства от председателя на ВКС, при негово отсъствие от председателя на ВАС или от най-старшия присъстващ член. Прокурорската колегия се председателства от главния прокурор, а при негово отсъствие от най-старшия присъстващ член. Министърът на правосъдието може да присъства на заседанието на колегии като не участва в гласуването. Главният инспектор също може да присъства на заседанията на пленума и на съдийската и прокурорската колегии като не участва в гласуването.

Решенията на пленума се вземат с обикновено мнозинство с изключение на решенията за предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателя на ВКС, председателя на ВАС или главния прокурор, както и при приемане на решение за прекратяване на мандата на избран член на ВСС, които се приемат с мнозинство от най-малко 17 гласа. Решенията на колегии на ВСС по чл. 30, ал. 5, т. 1-4 ЗСВ се приемат с мнозинство не по-малко от 8 гласа за съдийската колегия и не по-малко от 6 гласа за прокурорската колегия. Това са решения по кадровите въпроси, атестирането, дисциплинарната отговорност и определянето на броя, назначаването и освобождаването на административните ръководители в съответните звена на системата. Решения по останалите въпроси се вземат с мнозинство повече от половината от присъстващите на заседанието на съответната колегия членове. Заседание на пленума и на съответната колегия се провежда, ако присъстват повече от половината членове. Решенията на пленума и на колегии се мотивират. Член на пленума или на колегии не участва в гласуването, когато то се отнася до него лично или до негов роднина. Ако има основателна причина член на пленума или колегията може да се отведе от решаването на даден въпрос.

За да обобщим ще кажем, че решенията, които вземат пленума и колегии на ВСС са открити и публични, резултат от явно и ангажирано гласуване (не се допуска гласуване „въздържал се“), мотивират се и подлежат на обжалване, когато с тях се засягат права или законни интереси.

Като говорим за решенията на пленума на ВСС, трябва да кажем, че висшият ръководен кадрови орган на системата има подзаконова нормативна компетентност. Той може да издава подзаконовни нормативни актове – наредби, правилници, ръководства. След кратко колебания в практиката с Решение № 9/2014 г. КС прие, че ВСС като единствен кадрови орган на съдебната власт, може да издава подзаконовни

нормативни актове, когато те се отнасят до осъществяване на конституционноустановената му компетентност.

Министърът на правосъдието е особена фигура в конфигурацията на изпълнителната власт. Неговата основна задача по Конституция е освен да е главен юридически съветник на правителството, да подпомага работата на съдебната власт в две направления – материално и организационно подпомагане на работата ѝ и упражняване на законодателна инициатива чрез МС чрез приемане, изменение или допълнение на законите, които пряко засягат съдебната власт. Това означава министърът на правосъдието да има постоянна чувствителност към работата и проблемите на звената от съдебната власт. Конституцията предвижда важно средство в тази насока – министърът председателства заседанията на пленума на ВСС. Това му дава възможност въпроси, че не участва в гласуването, да участва при формирането на политики, да акцентира върху важни въпроси и да бъде трансмисия при осъществяването на общодържавни начинания, отнасящи се до съвместното функциониране на изпълнителната и съдебната власт. Министърът на правосъдието има още една важна функция, за която като че ли не се държи достатъчно сметка. Той е основният комуникатор, представляващ българската съдебна система в органите на Европейския съюз. Неговите становища, анализи и препоръки се приемат за меродавни и формират в много голяма степен отношението на държавите членки и органите на ЕК към българското правосъдие.

На конституционно ниво правомощията на министъра на правосъдието са формулирани в чл. 130в. Той предлага проект на бюджет за съдебната власт и го внася във ВСС, може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, участва в организирането на квалификацията на магистратите. И без да се казано в Конституцията, в съответствие с българската правосъдна традиция, министърът на правосъдието подпомага организационно и ресурсно съдебната власт, когато тя има нужда от това – например изграждане на комуникационни системи, осигуряване на материална и друга логистична помощ.

## ВИДОВЕ СЪДИЛИЩА. ФУНКЦИИ, РОДОВА И МЕСТНА ПОДСЪДНОСТ НА СЪДИЛИЩАТА С ОБЩА КОМПЕТЕНТНОСТ. ИНСТАНЦИОННО РАЗГЛЕЖДАНЕ НА ДЕЛАТА В РАМКИТЕ НА ОБЩОТО ПРАВОСЪДИЕ

*Атанас Атанасов<sup>8</sup>*

Page | 44

Законоустановеността на съдилищата е една от гаранциите за осигуряване на правото на справедлив процес, признато с чл. 6 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи<sup>9</sup>. Българският законодател на конституционно ниво е предвидил съставляващите системата на общото правосъдие съдилища, предписал е и съществуването на специализирани съдилища, като военните съдилища и Върховния административен съд и е дал възможността със закон да се създават и други специализирани съдилища. Също така с Конституцията на Република България /КРБ/ е установена и забрана да бъдат създавани извънредни съдилища. При така съдържашката се в КРБ основна уредба на системата на съдилищата и овластяването със закон да бъдат създавани специализирани съдилища, Законът за съдебната власт е нормативният акт, който изчерпателно изброява видовете съдилища: районни, окръжни, административни, военни, апелативни, специализиран наказателен съд, апелативен специализиран наказателен съд, Върховен касационен съд и Върховен административен съд.

### ОБЩИ И СПЕЦИАЛИЗИРАНИ СЪДИЛИЩА

Конституцията и Законът за съдебната власт, с разпоредбите, с които установяват съдилищата, чрез които се осъществява правосъдието в страната, позволяват да бъдат обособени две основни групи от съдилища, съответно съставляващите системата на общото правосъдие и специализираните по материя на разглеждани дела съдилища. Първата група от съдилища, които биват наричани и общи, обхваща районните, окръжните, апелативните съдилища и Върховния касационен съд. Тези съдилища разглеждат като първа, втора и касационна инстанция гражданските и наказателните дела, съобразно установената в процесуалните закони своя компетентност, като районните съдилища разглеждат и административно-наказателни дела, като първа инстанция, образувани по жалби срещу наказателни постановления, с които се налагат административни наказания на физически лица и имуществени санкции на юридически лица. В тези случаи, макар и районните съдилища да са част от системата на общото

---

<sup>8</sup> Съдия в Софийски градски съд.

<sup>9</sup> съкращавана като ЕКЗПЧОС или само ЕКПЧ.

правосъдие, техните актове подлежат на обжалване по касационен ред пред специализирани съдилища, каквито са административните съдилища.

Доколкото са специализирани по различни материи, специализираните съдилища не съставляват една единна система, като съобразно компетентността им, те могат да се обособят в отделни самостоятелни системи – на административното правосъдие, военни съдилища и специализирани наказателни съдилища.

Системата на административното правосъдие обхваща административните съдилища, създадени в областните центрове, както и Върховния административен съд. Сред така съставляващите системата на административното правосъдие съдилища само Върховният административен съд е установен на конституционно ниво. В съответствие с установената в чл. 119 от КРБ възможност със закон да бъдат създавани специализирани съдилища, административните съдилища, тяхната компетентност и обусловеността на седалищата и районите им от тези на окръжните съдилища, са уредени със Закона за съдебната власт. Административното правосъдие се осъществява чрез разглеждане на дела по оспорване на индивидуални, общи и нормативни административни актове, като в зависимост на органа, издал оспорвания акт, първоинстанционните дела могат да са от компетентността или на административните съдилища, или на Върховния административен съд/ВАС/. В последните случаи Върховният административен съд разглежда дела като първа инстанция в съдебни състави от трима съдии, постановените по тези дела решения подлежат на касационно обжалване пред петчленни съдебни състави на съдии от ВАС. Когато разглежда дела, образувани по жалби или протести срещу решения на административните съдилища, ВАС заседава в състав от трима съдии.

Военните съдилища разглеждат първоинстанционни наказателни дела срещу военнослужещи, както и дела за престъпления, извършени при или по повод изпълнението на службата им от резервисти и граждански лица от състава на въоръжените сили. Актовете на военните съдилища подлежат на обжалване и протестиране пред военноапелативния съд. Решенията и присъдите на военноапелативния съд се атакуват по касационен ред пред Върховния касационен съд. Специализираният наказателен съд и апелативният специализиран съд също са създадени със закон, като структурното им място в съдебната власт и реда за функционирането им са уредени в Закона за съдебната власт, а компетентността им – в Наказателно-процесуалния кодекс. Специализираният наказателен съд е приравнен на окръжен съд, като седалището му е в гр. София. На специализирания наказателен съд са подсъдни делата за престъпления, свързани с участие в организирани престъпни групи, ръководене на такива групи, престъпления, извършени по поръчение или в изпълнение на решение на организирани престъпни групи, както и престъпления по глава първа на Особената част на Наказателния кодекс. Актовете на специализирания наказателен съд подлежат на протестиране и обжалване пред апелативния специализиран наказателен съд, чието седалище също е в столицата. Така посочените специализирани наказателни съдебни институции са компетентни да осъществяват

първоинстанционно и въззивно разглеждане на делата, свързани с организирана престъпност и престъпления по глава първа от Особената част на НК, доколкото касационното разглеждане на същите дела се осъществява от Върховния касационен съд.

## ВИДОВЕ СЪДИЛИЩА СЪОБРАЗНО ТЕРИТОРИАЛНАТА ИМ КОМПЕТЕНТНОСТ

Системата на общите съдилища, съобразно установените съдебни райони в страната, обхваща районните, окръжните, апелативните съдилища, както и Върховният касационен съд. Пленумът на Висшия съдебен съвет има правомощия да определя броя, съдебните райони и седалищата на съдилищата в страната. Съдебните райони в страната не винаги съвпадат с административно-териториалното деление на страната. Районните съдилища са основните съдилища в страната, които разглеждат първоинстанционни граждански и наказателни дела, освен в случаите, в които съответните процесуални закони предвиждат определени дела да са подсъдни като първа инстанция на по-горни съдебни инстанции. Понастоящем в България има 113 районни съдилища, чиито съдебни райони обхващат цялата територия на страната. Районните съдилища разглеждат първоинстанционните граждански дела в състав от един съдия, а първоинстанционните наказателни дела в зависимост от предвиденото наказание – еднолично, в състав от един съдия или от съдебни състави, председателствани от съдия и с участието на съдебни заседатели.

Териториалната компетентност на окръжните съдилища се разпростира върху съдебните райони на районните съдилища, които влизат в състава на съответния съдебен окръг. В страната има 28 окръжни съдилища, чиито седалища са разположени в градовете – областни центрове. Окръжните съдилища разглеждат като втора инстанция делата, образувани по жалби и протести срещу съдебните актове на районните съдилища. В тези случаи съдебните състави, в които заседават окръжните съдилища, са съставени от трима съдии. Окръжните съдилища разглеждат и определени в съответните процесуални закони първоинстанционни дела, като критериите за това могат най-общо да бъдат обобщени като по-висока цена на иска в гражданското съдопроизводство, а в наказателното – по-високата обществена опасност на съответните престъпления. Първоинстанционните граждански дела, които са им подсъдни, се разглеждат от окръжните съдилища в състав от един съдия, а първоинстанционните наказателни дела – от едноличен съдебен състав, от съдебен състав от един съдия и двама съдебни заседатели или от разширен съдебен състав от двама съдии и трима съдебни заседатели, в зависимост от предвиденото наказание за престъплението, за което е повдигнато обвинение с обвинителния акт.

Постановените от окръжните съдилища съдебни актове по разглежданите от тях първоинстанционни дела подлежат на обжалване и протестиране пред апелативните съдилища. Като се изключат двата военноапелативния съд и апелативния специализиран наказателен съд, в страната има 5 апелативни съдебни съдилища, със седалища съответно в София, Пловдив, Велико Търново, Варна и Бургас. С оглед

правомоцията им да разгледат дела само като въззивна инстанция /в наказателното производство и като компетентна да постанови възобновяване на наказателно производство в определени случаи/, апелативните съдилища заседават в съдебни състави от по трима съдии.

На Върховния касационен съд на конституционно ниво е възложена функцията да осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на закона от всички съдилища. Именно в изпълнение на тази своя функция, Върховният касационен съд има юрисдикция върху цялата територия на страната, упражнявайки я като висшата съдебна инстанция по наказателни и граждански съдилища. Върховният касационен съд разглежда делата като касационна инстанция, тогава, когато се прилага триинстанционно съдебно производство. В рамките на такова производство постановените от апелативните или окръжните съдилища въззивни съдебни актове подлежат на обжалване и протестиране пред Върховния касационен съд. Освен чрез произнасяне като касационна съдебна инстанция, правомоцията на Върховния касационен съд да осъществява върховен надзор върху съдилищата за точното и еднакво прилагане от тяхна страна на закона се осъществяват и чрез изпълнение на компетентността му, чрез своите колегии, да приема тълкувателни решения при противоречива или неправилна практика на съдилищата по прилагане на закона, както и съвместно с Върховния административен съд да участва в постановяване на тълкувателни постановления. Тези тълкувателни решения и постановления са задължителни за органите на съдебната власт, както и за органите на централната и местна администрация, както и за органите на местно самоуправление.

## СТРУКТУРА И АДМИНИСТРИРАНЕ НА РАЙОННИЯ СЪД КАТО ОСНОВЕН ПЪРВОИНСТАНЦИОНЕН СЪД В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Розалина Ботева<sup>10</sup>*

Page | 48

### **I. Въведение**

Съгласно разпоредбата на чл. 119, ал. 1 КРБ правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища, а структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата (чл. 126, ал. 1 от КРБ).

Законът за съдебната власт урежда подробно видовете съдилища. Според чл. 61, ал. 1 ЗСВ съдилищата са районни, окръжни, административни, военни, апелативни, специализиран наказателен съд, апелативен специализиран наказателен съд, Върховен касационен съд (ВКС) и Върховен административен съд (ВАС).

Съгласно чл. 30, ал. 2, т. 7 ЗСВ броят, съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, административните и апелативните съдилища се определят от пленума на Висшия съдебен съвет по предложение на съдийската колегия след съгласуване с министъра на правосъдието или по предложение на министъра на правосъдието, като районите не съвпадат с административно-териториалното деление на страната. Възможно е съдебният район да обхване няколко общини. Поначало ЗСВ не изисква изрично съдебните райони да следват административно-териториалното деление на страната, но в практиката почти няма изключение (изключение е община Тополовград, която е в границите на област Хасково, но районният съд е част от съдебния район на Окръжен съд – гр. Ямбол). По правило територията на 28-те области съвпада с тази на съдебните райони. Когато се говори за съдебна карта, това е един от важните въпроси. Изходната основа, при която се очертава съдебната инфраструктура, следва да изхожда от задълбочено познание за факторите, които определят ролята и значението на съдилищата в регионите, така че да се достигне до идеята за самостоятелна, различна от административната, съдебна карта. Защото актуалната съдебна карта в голяма степен е пряка функция на административното деление, като това положение е исторически обусловено, но следва да бъде внимателно преосмислено. Целите, които следва да бъдат формулирани при определяне на мястото на районните съдилища, освен свързани с правосъдието и гарантирането на правото на гражданите на достъп до съд, следва да държат сметка и за социалното, културното и икономическото развитие на съответните общности и значението на местния съд в тези насоки.

---

<sup>10</sup> съдия в Софийския районен съд



Разпоредбата на чл. 37 ЗСВ (ДВ, бр. 59 от 22.07.1994г., отм. бр. 64 от 7.08.2007г.) регламентира, че броят, съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища се определят от ВСС. При действието на Закона за устройство на съдилищата (ЗУС) (ДВ, бр. 23 от 19.03.1976 г) районите и седалищата на районните, окръжните и военните съдилища се определят от Държавния съвет.

Броят на съдиите се определя от пленума на ВСС, съобразно степента на натовареност – по предложение на една от колегиите след съгласуване с административните ръководители на органите на съдебната власт - чл. 30, ал. 2, т. 8 ЗСВ. С определение № 10830 от 17.07.2013 г. на ВАС по адм. д. № 9454/2013 г., 5-членен с-в, се приема, че решенията на ВСС по чл. 30, ал. 2, т. 3 от ЗСВ (сега чл. 30, ал. 2, т. 8 ЗСВ), с които се определят броя на съдиите, прокурорите и следователите по съдилища, прокуратури и следствени органи съобразно степента на натовареност и се разкриват или съкращават щатни бройки, не създават права или задължения за правните субекти, поради което не могат да бъдат възприети като административни актове по смисъла на АПК. По своята правна природа това са вътрешно-служебни актове, с които се осъществява общото ръководство в съдебната система, което съгласно Конституцията и ЗСВ е прерогатив на ВСС. Обратното становище е застъпено в решение № 14293 от 1.12.2014 г. на ВАС по адм. д. № 11921/2014 г., VI о., с което жалбата на председател на съд е разгледана по същество. Предмет на оспорване по делото е решение на ВСС, с което е съкратена незаета щатна длъжност "съдия" в Апелативен специализиран наказателен съд, чиято щатна численост е намалена от 12 на 11 броя. Мотивите за вземане на решението са ниската натовареност по щат съгласно справка от 19.06.2014 г., според която броят на делата, разглеждани от Апелативен специализиран наказателен съд е 2.75 при средна за страната – 6.09 и броят на свършените дела е 2.60 при средна за страната – 5.34. При тези данни и с оглед необходимостта да се оптимизират щатове в съдебната система е прието за целесъобразно от Комисията по предложенията и атестирането да бъде съкратена една длъжност за съдия и разкрита друга в друго звено на съдебната власт – Софийски градски съд, с висока натовареност по щат. Висшият съдебен съвет е възприел мотивите на КПА и е отхвърлил възраженията на председателя на Апелативния специализиран наказателен съд, включително и това, че няма да може да формира състави по разглежданите дела при намаляване на броя на съдиите и в крайна сметка не може да бъде осигурено нормалното функциониране на съда в изпълнение на основната му дейност – осъществяване на въззивен контрол върху актовете на първостепенния съд – Специализирания наказателен съд. Върховният административен съд е приел, че е наложително количествените показатели на Апелативния специализиран наказателен съд, при сравнението им с тези на останалите апелативни съдилища, да бъдат обсъдени във връзка с особеностите на разглежданите дела и съдопроизводството пред този съд. Следва да бъде преценено има ли качествена разлика с оглед фактическа и правна сложност на делата, разглеждани от Апелативния специализиран наказателен съд (АСНС) и как тя следва да бъде отчетена. Като е приел, че ВСС е взел решение за съкращаване на длъжност в границите на количествените статистически показатели без да отчете качествените особености на конкретното звено

на съдебната власт, съдът е отменил решението на ВСС. С срещу постановеното решение е подадена касационна жалба, по която е образувано адм.д. № 631 по описа за 2015 г. на ВАС, петчленен състав, втора колегия. С решение № 3891 от 07.04.2015 г., постановено по цитираното дело, решението на тричленния състав е оставено в сила. Върховният административен съд е приел, че в разпоредбата на чл. 30, ал. 1 ЗСВ (сега чл. 30, ал. 2 ЗСВ) е предвидено, че за осъществяване на правомощията си, определени от Конституцията, ВСС извършва дейностите, изброени в т. т. 1-18 (сега т.т. 1- 20), като в т. 3 (сега т. 8), посочена като правно основание за постановяване на оспореното решение на ВСС, е предвидено, че ВСС определя броя на съдиите, прокурорите и следователите по съдилища, прокуратури и следствени органи, съобразно степента на натовареност – по предложение на или след съгласуване с административните ръководители на органите на съдебната власт, а за прокурорите и следователите – и с главния прокурор, като може да разкрива нови и да съкращава незаети длъжности. Предвид съдържанието на тази разпоредба, е възприет изводът, че същественото за преценката относно законосъобразността на оспореното пред съда решение за съкращаване на броя на съдиите в АСНС е дали това решение съответства на законово регламентираното изискване броят на съдиите да е съобразен със степента на натовареност на този съд.

В ЗСВ не е дадено определение за понятието „степен на натовареност”, не са дефинирани и примерни критерии, показатели или изобщо някакви измерители, които да бъдат взети предвид при определянето на степента на натовареност. Въпреки че с разпоредбата на чл. 209а ЗСВ е предвидено задължение на ВСС в наредба за показателите и методика за атестиране на магистрати да определи и критерии за отчитане на степента на натовареност на органите на съдебната власт, такива критерии не са били приети преди обявяване на разпоредбата за противоконституционна с решение № 10/2010 г. на Конституционния съд, обн. ДВ, бр. 93/2011 г.

Към настоящия момент действа разпоредбата на чл. 209б ЗСВ (Нов – ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г.), съгласно която Пленумът на Висшия съдебен съвет, по предложение на съответната колегия, приема наредба за показателите и методиката за атестиране и критериите за отчитане на степента на натовареност на съдии, прокурори и следователи и на административните ръководители и техните заместници, както и за реда за провеждане на атестирането. Следва да се посочи, че правомощието на ВСС да определи такива критерии или система (методика) за отчитане на степента на натовареност на органите на съдебната власт не е отпаднало в периода от влизане в сила на решението на КС до приемането на разпоредбата на чл. 209б ЗСВ, тъй като то е имплицитно включено в други, изрично регламентираны правомощия на Съвета. От степента на натовареност на органите на съдебната власт е обусловено законосъобразното упражняване на правомощията на ВСС, предвидени в чл. 30, ал. 2, т.т. 7 и 8, чл. 198, ал. 2, т. 4, чл. 233, ал. 6, чл. 244, чл. 341, ал. 2 ЗСВ, тъй като във всички изброени случаи ВСС следва да упражнява съответното си правомощие, след като отчете степента на натовареност на органа на съдебната власт.

На ВСС е възложено задължението да определи степента на натовареност на органите на съдебната власт като необходимо условие за определянето на броя на съдиите, прокурорите, следователите в съответния орган на съдебната власт, съгласно правомощието му по чл. 30, ал. 1, т. 8 ЗСВ. Затова именно ВСС следва както да изясни какво включва понятието "степен на натовареност" на орган на съдебната власт, както и да определи тази степен на натовареност, т. е. да създаде степенувана система, която да отчита по обективни, реални и единни критерии натовареността на органите на съдебната власт. Наред с това критериите за преценка на степента на натовареност (след като бъдат изяснени и определени) следва да бъдат оповестени, за да се доведат до знанието на съответните органи на съдебната власт и по този начин да се гарантира спазването на принципите на съразмерност, истинност, равенство при упражняване на предоставените със закон административни правомощия на ВСС.

С решение по Протокол № 62 от 16.12.2015 г. ВСС е приел Правила за оценка натовареността на съдиите, изменени с решение по Протокол № 29 от 20.12.2016г. на съдийската колегия на ВСС, които влизат в сила от 01.04.2016 г. Моделът за оценка на натовареността залага базова стойност за годишна натовареност на съдия, като приема, че той разполага с 252 работни дни или 1600 работни часа годишно, равни на 100 пункта. Допуска се, че нормалната натовареност е между 70 и 110 пункта (в първоначалната редакция- 130 пункта), като под има 70 пункта - ниска натовареност, над 110 пункта - висока, а над 180 пункта - свръхвисока натовареност. Правилата се прилагат заедно със специално създадената централизирана Система за изчисляване на натовареността на съдиите (СИНС). След изтичане на едногодишен период на приложение на Правилата Съдийската колегия приема анализ на данните, събрани чрез СИНС- § 11 (1) ПЗР Правилата. Към настоящия момент предвидения в посочената разпоредба срок не е изтекъл и не е изготвен анализ на данните, събрани чрез системата, нито съдийската колегия на ВСС се е произнесла за достоверността на системата.

При действието на ЗСВ (отм.) определянето на състава на съдебната власт отново е в правомощията на ВСС.

Съгласно ЗУС (отм.), броят на съдиите от районните, окръжните и военните съдилища се определя от Народното събрание, а между сесиите - от Държавния съвет-чл. 70 ЗУС (отм.). Законът предвижда избор от Народното събрание за всички съдии с мандат от 5 години.

## ***II. Районният съд – общ и основен първоинстанционен съд***

Районният съд (РС) е общ първоинстанционен съд. Предметната подсъдност на районните съдилища не е изчерпателно изброена. РС разглежда дела, които не са предоставени със специален закон в компетентността на окръжния съд като първа инстанция.

РС е общ първоинстанционен съд и по наказателни дела – предметната подсъдност е посочена в чл. 35 НПК. В този текст от процесуалния закон изчерпателно

са изброени престъпленията, за които първоинстанционен е окръжният съд. За всички останали престъпления компетентен е районният съд като основен първоинстанционен съд.

По силата на ЗАНН районният съд е компетентен да разглежда всички жалби против наказателни постановления, с които се реализира административнонаказателна отговорност.

В системата на общите съдилища като първа инстанция могат да действат както районният съд, така и окръжният съд.

Районният съд е действа само като първоинстанционен съд. Районните съдилища правораздават по граждански, наказателни и административнонаказателни дела. РС е посочен като приемащ орган от българската държава в производства по регламенти в областта на Международното частно право на Европейския съюз – Регламент № 1393/ 2007 на Европейския парламент и Съвета относно връчването в държавите-членки на съдебни и извънсъдебни документи по граждански или търговски дела (връчване на документи) и за отмяна на Регламент (ЕО) №1348/2000 на Съвета; Регламент на Съвета (ЕО) № 1206/2001 от 28 май 2001 г. относно сътрудничеството между съдилища на държавите-членки при събирането на доказателства по граждански или търговски дела; Регламент на Съвета 861/2007 от 11 юли 2007 г. за създаване на европейска процедура за искове с малък материален интерес, Регламент (ЕС) № 650/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 4 юли 2012г. относно компетентността, приложимото право, признаването и изпълнението на решения и приемането и изпълнението на автентични актове в областта на наследяването и относно създаването на европейско удостоверение за наследство (ОВ, L 201/107 ОТ 27 юли 2012 г.)

### ***III. Структура, състав и администриране на районния съд.***

Районният съд се състои от съдии и се ръководи от председател – чл. 77, ал. 1 ЗСВ.

Съгласно разпоредбата на чл. 77, ал. 2 ЗСВ в районния съд могат да се създават отделения. Диспозитивният характер на посочената разпоредба налага извод, че законът предвижда факултативна възможност за създаване на отделения. В този случай структурата на районния съд обхваща състави, които разглеждат отделни дела и отделения, в които се включват няколко състава. Създаването на отделения е възможно при по-голяма численост на съдиите. Посредством отделенията се осъществява специализация на съдиите по съответна категория дела. Специализация по категория дела е удачна при съдилища с повече съдии. Създаването на отделения спомага за повишаване на квалификацията на съдиите и подобряване организацията на работата в съда. Аналогична разпоредба се съдържа и в отменения ЗУС (чл. 19), съгласно която „В районни съдилища с повече съдии може да се въведе специализация на съдиите по материя.” Специализацията по материя е възможна в съдилища с достатъчен брой съдии, но също е резултат на правни традиции. Въвеждането на специализация на

съдиите е възможност за повишаване на качеството и ефективността на правосъдието. В съдилищата с минимален състав на съдиите специализацията е невъзможна, тъй като видовете дела и техният брой не могат да осигурят равномерно натоварване между съдиите, в случай че се извърши профилиране по материя.

#### ***IV. Председател на районния съд***

Понятието административен ръководител е регламентирано в Конституцията със създаването на нова алинея на чл. 129 през 2003 г. с цел да се преустанови несменяемостта на едни и същи лица на ръководна длъжност. Председателят на съда е мандатна длъжност. Съгласно цитираната разпоредба, административните ръководители в органите на съдебната власт, с изключение на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване. Промяната е предхождана от текст с аналогично съдържание в ЗСВ (отм.) – чл. 125а, ал. 5. Тази разпоредба е станала повод Конституционният съд да се произнесе с Решение № 13 от 16.12.2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 17/2002 г., с което е прието, че тя е противоконституционна. Мотивите на съда са, че основният закон не прави никакво деление на магистратите на "обикновени" и "ръководни". Всички съдии, прокурори и следователи имат общ статут по отношение на несменяемостта, което осигурява стабилност на съдебната система. Този конституционен принцип изключва въвеждането на мандатност на определена категория магистрати, която да породи смяната на съдии, прокурори и следователи от длъжността, която заемат (до това практически водят посочените по-горе разпоредби). Изключение Конституцията допуска само по отношение на председателите на Върховния касационен и Върховния административен съд и главния прокурор - чл. 129, ал. 2 от основния закон. Ограничителното тълкуване е преодоляно посредством посоченото изменение в Конституцията.

Следва да бъде отбелязано особеното мнение към посоченото решение, съгласно което няма конституционна пречка със закон да бъде въведен мандат за длъжности, непредвидени в Конституцията. В Решение № 33/1998 г. Конституционният съд е стигнал до извода, че няма конституционна разпоредба, която да изключва възможността мандат да имат и други органи, освен посочените в Конституцията. Законът не засяга магистратите в това им качество и не ги освобождава от длъжност, а предвижда единствено провеждане на общи събрания по чл. 30, ал. 1 ЗСВ (отм.), последвани от предвидената в закона процедура по чл. 30, ал. 2 - 8 от същия закон.

Административните ръководители имат мандат, тъй като техните функции и правомощия на ръководители не са част от правораздавателната дейност.

Същата разпоредба е станала повод и за последващо произнасяне на Конституционния съд. Предмет на делото е била разпоредбата на чл. 125а, ал. 8, изр. 2 ЗСВ (отм.) „До встъпването в длъжност на нов административен ръководител досегашният продължава да изпълнява длъжността”. С решение № 1 от 7.03.2006 г. на КС на РБ по конст. д. № 8/2005 г. разпоредбата, в посочената част, е била обявена за

противоконституционна. Прието е, че с изменението на чл. 129, ал. 3 от Конституцията (ДВ, бр. 85 от 2003 г.) са уредени едни и същи основания за освобождаване от длъжност на всички административни ръководители в съдебната власт, от което без съмнение следва изводът, че конституционният законодател третира председателите на върховните съдилища и главния прокурор еднакво с останалите административни ръководители в съдебната власт. За тях също е необходимо правомощията им да бъдат ограничени с изтичане на срока на мандатите им. Член 125а, ал. 8, изр. второ противоречи на чл. 129, ал. 5 от Конституцията поради това, че допуска административният ръководител да продължи да изпълнява ръководната длъжност до встъпване на неговия приемник.

Възможността за повторно назначаване на административните ръководители в съдебната власт, с изключение на тези по чл. 129, ал. 2 от Конституцията не дава основание за друго решение относно конституционността на оспорената разпоредба, тъй като правомощията на органа се изчерпват с изтичане на мандата.

Правомощията на председателя на районния съд са регламентирани в ЗСВ- чл. 80. Когато отсъства, той се замества от заместник–председател по линията на старшинството.

Правомощията на председателя могат да се разделят условно на административни и организационни функции.

Административните функции на председателя се изразяват в изготвяне на справки, доклади и обобщена информация за дейността на съда.

Председателят на съда има компетенции по отношение на съдебните служители. Той назначава и освобождава съдебните служители.

Председателят има компетенции и по отношение на държавните съдебни изпълнители и на съдиите по вписванията.

Втората група правомощия на председателя са организационните функции. Издаваните от председателя актове при изпълнение правомощието, предвидено в разпоредбата на чл. 80, ал. 1 ЗСВ – да осъществява общо организационно или административно ръководство, могат да бъдат индивидуални административни актове и такива с организационен характер.

Към първата група спадат тези актове, които засягат права, свободи или законни интереси на адресатите. Изпълнявайки вменените му със ЗСВ задължения да осъществява общо организационното и административно ръководство на съда, председателят разполага с право на преценка как по най-оптимален начин, в рамките, установени от закона, да организира работата на съдебните служби, съобразно конкретно възникналите нужди. Така, допустимо е през времето, когато се извършва инвентаризация, достъпът на граждани в деловодството на съда да бъде ограничен. Индивидуални административни по характера си са и актовете, издадени по ЗДОИ, когато председателят не е делегирал правомощията си и не е възложил функциите на служител по предоставяне на достъп до обществена информация на друго лице. Белезите на индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК притежават и заповедите на председателя, с които се определя размер на допълнително трудово

възнаграждение (ДТВ) на съдии и съдебни служители, респективно се отказва плащането на такова. По-целесъобразно от гледна точка на доброто управление и за защита независимостта на индивидуалните съдии е критериите за заплащането на ДТВ да бъдат определени в нормативен акт, като по този начин се сведе до минимум възможността за индивидуална преценка на административния ръководител. По този начин ще се избегнат липсата на критерии и яснота относно начина, по който е определен размерът на ДТВ, респективно отказът да бъде платен такъв, без да се нарушава принципът на целесъобразност при определяне конкретния размер на същото.

Общото събрание на районния съд не притежава компетентност да се произнася по въпроси, касаещи основания за отвод по чл. 22 ГПК. В т.см. и председателят на съда не може да издаде заповед, с която да изключи изначално определен съдия от разпределението на определени дела. Председателят не притежава йерархична власт по отношение на работещите в съда съдии. Заповед в този смисъл подлежи на оспорване по съдебен ред. (в т.см. определение № 10953 от 21.10.2015 г. на ВАС по адм. д. № 10567/2015 г.)

Заповедта на председателя на съда, с която е наредено да се извърши промяна в настройките в системата за случайно разпределение на дела, като същата бъде нулирана и натовареността на административния ръководител бъде променена по видове, е индивидуален административен акт и подлежи на оспорване. Със заповедта се засяга правото на останалите съдии, в частност на оспорващите, на равномерна натовареност при прилагане на принципа на случайното разпределение. В т.см. определение № 14303 от 30.12.2015 г. на ВАС по адм. д. № 10566/2015 г., VI о. Заповед с подобно съдържание противоречи и на чл. 79, ал. 2, т.9 ЗСВ.

#### ***V. За дисциплинарната власт на председателя на съда по отношение на съдиите.***

Следва да бъде анализирана разпоредбата на чл. 327 ЗСВ, съгласно която „Административният ръководител може да обръща внимание на съдиите, прокурорите и следователите за допуснатите от тях нарушения по образуването и движението на делата или по организацията на работата им, за което уведомява съответната колегия на Висшия съдебен съвет. ” Посочената разпоредба следва да бъде разглеждана във връзка с тази на чл. 80, ал. 1, т. 13 ЗСВ, съгласно която председателят "в края на всяко шестмесечие предоставя на Инспектората към Висшия съдебен съвет обобщена информация за образуването, движението и приключването на делата на съдиите, както и за окончателно отменените актове от по-горните инстанции, а на министъра на правосъдието – информация за образуването, движението и приключването на преписките и делата на държавните съдебни изпълнители и на съдиите по вписванията.“

Заповедите по чл. 327 ЗСВ подлежат на съдебен контрол, като оспорването на обективизираната в тях мярка следва да бъде разгледано като оспорване на индивидуален административен акт. Обръщането на внимание изисква доказване на нарушение на

служебните задължения – деяние и вина на магистрата и прилагането му носи неблагоприятни последици за същия. Заповедта по чл. 327 ЗСВ не само засяга доброто професионално име на адресата, но и рефлектира пряко на възможностите за кариерно израстване на съдията във връзка с оценката на професионалните и деловите му качества при участие в конкурс за повишаване или преместване в органите на съдебната власт, при което се извършва атестиране от Висшия съдебен съвет, както и при повишаване в ранг на място. В този смисъл е тълкуването, дадено с Решение № 6932 от 22.05.2014 г. на ВАС по адм. д. № 2585/2014 г., VI отделение.

Следващата категория актове съставляват тези, които имат организационен характер и са издадени в пределите на правомощията на председателя на съда да осъществява административно ръководство. Организацията на пряката правосъдна дейност в структурите на съдебната власт е прерогатив на председателя – чл. 80, ал. 1, т. 1 ЗСВ. Съгласно чл. 80, ал. 2 ЗСВ разпорежданията на председателя във връзка с организацията на работата на съда са задължителни за всички съдии и служители в него. Съдиите са длъжни да изпълняват възложените от председателя им задачи във връзка с организацията на работата на съда.

Според чл. 2, ал. 2, т. 3 АПК, извън обхвата на този кодекс са актовете, с които се създават права или задължения на органи, подчинени на органа, издал акта, освен ако с тях се засягат права, свободи или законни интереси на граждани. В административно отношение съдията е подчинен на председателя на съда. За обезпечаване ефективността на това правомощие, в ал. 2 на чл. 80 ЗСВ е регламентирано, че разпорежданията на председателя във връзка с организацията на работа в съда са задължителни за всички съдии и служители в него. Затова отказът на административен ръководител на орган на съдебната власт по смисъла на чл. 167 ЗСВ да разреши ползването на платен годишен отпуск на магистрат не съставлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 от АПК. Волеизявлението (респ. произнасянето в срок по подобно искане) не е постановено въз основа на административноправна норма и поради това не може да възникне, да се развие или прекрати административно правоотношение, ето защо не може да бъде характеризирано и като административен акт. Вътрешноведомствен характер има и заповедта на административния ръководител за командироване на магистрат за срок до 3 месеца. Не съставлява индивидуален административен акт бездействието на административния ръководител по искане за възстановяване на дело. Мълчаливият отказ по смисъла на чл. 58, ал. 1 АПК по принцип съставлява законно презумирано отрицателно по съдържание волеизявление от страна на административния орган по отправеното до него искане за издаване на административен акт с конкретно предписано съдържание, т. е. мълчалив отказ по чл. 145, ал. 2, т. 1, вр. чл. 58, ал. 1 АПК, е налице при неизпълнение в сроковете по чл. 57 АПК на задължение на административния орган да разгледа по същество отправено до него искане. Председателят на съда не е административен орган по смисъла на § 1, т. 1 ДР на АПК, а при липсата на задължение за произнасяне по искането за възстановяване на дело, бездействието му не представлява мълчалив отказ, т. к. срок за произнасяне въобще не



започва да тече - чл. 58, ал. 1, вр. чл. 57 АПК. Такъв характер има и заповедта на административния ръководител, издадена с цел обезпечаване на случайното разпределение на делата, при съобразяване на Единната методика по приложение на принципа за случайното разпределение на делата. Вътрешноведомствен характер има заповедта, с която се определя член на съдебния състав при невъзможност на член на състав да участва в делото, по което не е докладчик; заповедта, с която се утвърждава график за дежурства; заповедта, с която се регламентира съставянето на различни регистри, напр. регистър на отводите, на обученията, в които вземат участие съдиите; с които се определя докладчик за изготвяне становище по тълкувателно дело на ВКС.

Отказът на председателя на съда да издаде пълна деловодна справка за движението на заведените от лице дела не съставлява индивидуален административен акт. Посоченият въпрос е бил предмет на разглеждане по адм. № 12104/2015 г. на ВАС, VI о. С определение № 11472 от 2.11.2015 г. съдът е приел, че писмото има уведомителен характер и не препятства възможността на страната да извърши справка за заведените от нея дела лично на място в съда. Писмото не носи белезите на индивидуален административен акт, защото не е издадено от орган на администрацията и не засяга пряко законни права и интереси на молителя.

Не представлява индивидуален административен акт и не подлежи на оспорване заповедта на председателя, с която е разпоредено да се изиска доброволно съдия да изплати парична сума, която му е недължимо платена като сума за облекло - Определение № 2672 от 9.03.2016 г. на ВАС по адм. д. № 1131/2016 г., VI о. В определението е прието, че заповедта не представлява индивидуален административен акт по смисъла на чл. 21 АПК, тъй като не съдържа властническо волеизявление на административен орган или на овластен със закон за това орган, с което да се засягат права, свободи или законни интереси на оспорващия, нито се създават задължения за него. Заповедта съдържа нареждане, което има за адресат служител или служители в администрацията на съда. Заповедта не създава задължение за съдията да върне посочената сума, нито може да послужи за основание за принудително събиране на сумата, а създава задължение само за съответния служител от администрацията на съда да поиска връщане на сумата.

Със ЗИДЗСВ е изменен чл. 80 ЗСВ (ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г.), регламентиращ правомощията на председателя на РС, като са предвидени нови правомощия на председателя, които кореспондират с принципа на съдийското самоуправление и разбирането, че председателят е „пръв сред равни“. Съгласно разпоредбата на чл. 80, ал. 2, т. 5, председателят предлага на общото събрание разпределението на съдиите по отделения, когато има такива, а съгласно т. 6 с.р.-определя по предложение на общото събрание председателите на отделения, когато има такива, за срок 5 години.

В разпоредбата на чл. 80, ал. 1, т. 4 ЗСВ е регламентирано задължение на председателите да разглеждат дела.

В ЗСВ липсва задължителна уредба на въпроса за натовареността, с която следва да работят председателите и заместник- председателите на съдилищата. В разпоредбата

на чл. 79, ал. 2, т. 9 ЗСВ (нова – ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г.) е регламентирано правомощие на общото събрание на РС да приема правила за определяне на натовареността на председателя на съда, на неговите заместници, на председателите на отделения, ако има такива, на съдиите от районния съд, които са натоварени с осъществяването на организационни функции, както и в случай на предписание на здравните органи. С решението на ВСС по протокол № 25 от 1 юли 2010 г. е препоръчано на административните ръководители на съдилищата да спазват процентно съотношение на индивидуална натовареност към общата натовареност на съда, определено съобразно инстанционните нива. Визираното решение на ВСС има препоръчителен характер, което обуславя съществуването на противоречива и разнопосочна практика по неговото приложение. Извън регулация е останала натовареността на заместник-председателите на съдилища. С решение по протокол № 22 от 29.05.2014 г. на ВСС е определена минималната натовареност на административните ръководители и техните заместници, а именно: за районните съдилища: с щатна численост до 5 съдии и до 20 съдебни служители – 90% натовареност на председателите и 100% натовареност на заместник-председателите; с щатна численост над 5 до 10 съдии и над 20 до 35 съдебни служители – 80% натовареност на председателите и 90% натовареност на заместник-председателите; с щатна численост над 10 до 20 съдии и над 35 до 60 съдебни служители – 70% натовареност на председателите и 90% натовареност на заместник-председателите; с щатна численост над 20 до 35 съдии и над 60 до 80 съдебни служители – 60% натовареност на председателите и 80% натовареност на заместник-председателите; с щатна численост над 35 до 70 съдии и над 80 до 150 съдебни служители – 50% натовареност на председателите и 70% натовареност на заместник-председателите; с щатна численост над 70 до 200 съдии и над 150 съдебни служители – 25% натовареност на председателите и 40% натовареност на заместник-председателите. Решението е със задължителен характер. Същото е предмет на оспорване по адм.д. № 9188/ 2014 г. на VI о. на ВАС. По посоченото дело е постановено решение № 1675 от 16.02.2016 г. на ВАС по адм. д. № 9188/2014 г., VI о, с което е отхвърлена жалбата срещу решенията по т. 82.2.1, т. 82.2.2, т. 82.2.4 и т. 82.2.3 на протокол № 22 от заседанието на Висшия съдебен съвет, проведено на 29.05.2014 г., в частта, с която за административните ръководители и техните заместници на административните съдилища с щатна численост над 35 до 70 съдии и над 90 до 170 съдебни служители се определя 30 % натовареност на председателите и 60 % натовареност на заместник-председателите. С определение от 10.12.2014 г., постановено по същото дело, след установено от съдебния състав несъответствие на разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изр. 2 ЗСВ в частта „осъществява управление на дейността ѝ” с разпоредбата на чл. 117, ал. 2, изр. 1 и чл. 130, ал. 6 Конституцията на РБ производството по делото е спряно до произнасяне на Конституционния съд. По искането на тричленния състав на ВАС пред Конституционния съд е образувано к.д. № 13 по описа за 2014 г. С определение от 20.01.2015г. по същото дело искането е допуснато за разглеждане по същество. С решение № 3 от 07.07.2015 г. е отхвърлено искането за установяване на

противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изр. 2 в частта „и осъществява управление на дейността ѝ”. Конституционният съд е приел, че макар да е орган на управление на съдебната власт, отсъства каквато и да е субординация в отношенията ВСС– органи на съдебната власт, когато в качеството си на държавни органи съдиите осъществяват правосъдна дейност, прокурорите – надзора за законност, и следователите – разследването по наказателни дела. Такова е разбирането и на КС, отразено в мотивите към Решение №10/2011 г. по к.д. № 6/2011 г., ДВ, бр. 93/2011 г., където се посочва, че „Той (ВСС) по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си от останалите две власти и от Висшия съдебен съвет, като контролът върху актовете им се осъществява от по-горната инстанция“. В следващото Тълкувателно решение № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г., ДВ, бр. 58/2014 г. отново е изведена функционалната независимост на органите на съдебната власт по отношение на ВСС – „Той (ВСС) по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си.“ Законодателят, с оспорената разпоредба на чл. 16, ал. 1, изр. второ от ЗСВ, също така изключва от обсега на осъществяването от ВСС управление онази част от дейността на органите на съдебната власт, която се гарантира от функционалната им независимост, т.е. дейностите по правораздаване и надзор за законност.

Със ЗСВ законодателят е създал първичната правна уредба на дейността на ВСС (чл. 30, чл. 30а , чл. 31 ЗСВ), която в обобщен вид се свежда до кадрови, дисциплинарни, организационни, бюджетно-финансови, ръководни и контролни дейности. За осъществяването им с устройствения закон са въведени правомощия, които не са уредени на конституционно ниво, но са пряко свързани, произтичат от правомощията, определени в чл. 130, ал. 6 и ал. 7 КРБ. Така чрез правомощието по чл. 30, ал.1, т. 9 ЗСВ да анализира и отчита степента на натовареност на органите на съдебната власт ВСС има възможност да взема адекватни управленски решения, свързани с правомощието му: да създава и закрива съдилища, да променя съдебни райони, да определя броя на съдиите, прокурорите и следователите по съдилища и на тази основа да решава всички въпроси, които са свързани с провеждането на кадровата политика в органите на съдебната власт, чието основание е правомощието по чл. 130, ал. 6, т. 1 от Конституцията. При всяка една от посочените видове дейности е налице изпълнение на функциите по управление на съдебната власт, които осъществява ВСС. При положение, че с Тълкувателно решение № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г., ДВ, бр. 58/2014 г. на ВСС е признато правомощие с правно основание чл. 133 КРБ да издава подзаконови нормативни актове в изпълнение на конституционните му функции по чл.130, ал. 6 от Конституцията, то това представлява типична управленска дейност, от чийто обхват е изключена функционалната независимост на органите на съдебната власт. Управленските правомощия на органите на съдебната власт, включително тези на административните ръководители при осъществяване на неправораздавателна

дейност, по никакъв начин не се накърняват от разпоредбата на чл. 16 ЗСВ в оспорената част.

Становището на Конституционния съд не може да бъде споделено. В разпоредбата на чл. 130, ал. 6 и ал. 7 от Конституцията са изброени правомощията на ВСС. Те се свеждат до кадрови (назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност), ограничени организационни (организиране само на квалификацията на органите на съдебната власт), дисциплинарни правомощия и правомощия по приемане на проекта на бюджета на съдебната власт. Организационните и дисциплинарните правомощия са добавени по-късно, което е аргумент, че дори за най-малкото разширяване – с ограничени организационни правомощия по отношение на непряката правосъдна дейност на структурите на съдебната власт, е необходимо изменение на Конституцията.

ВСС е замислен от конституционния законодател като орган, който да осигури едновременно гаранции за квалифицирано и за свободно от политически предубеждения решаване на въпроса за назначаването и освобождаването на съдиите, прокурорите и следователите.

Като кадрови и административен орган е приеман ВСС и в цялата досегашна практика на Конституционния съд (Решение № 3/1992 г. по к.д. № 30/91 г.; Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4/1993 г.; Решение № 3/1994 г. по к. д. №1/94 г.; Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 9/94 г.; Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/1996 г.; Решение № 1/1999 г. по к. д. № 34/98 г.; Решение №2/2002 г. по к. д. № 2/2002 г.; Решение № 7/2006 г. по к.д. № 6/2006 г.; Решение № 8/2007 г. по к.д. №5/2007 г.; Решение № 9 от 2011 г. по к. д. № 7/2011 г.; Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 г.; Решение № 9 от 2014 г. по к. д. № 3/2014 г.)

В решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6/2011 г. е прието, че "Висшият съдебен съвет пряко обслужва функционирането на съдебната система, а не я ръководи, каквато е например ролята на Министерския съвет в изпълнителната власт (...) Той по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си от останалите две власти и от Висшия съдебен съвет, като контролът върху актовете им се осъществява от по-горната инстанция".

Висшият съдебен съвет няма ръководни функции по отношение на съдиите, прокурорите и следователите. По отношение на органите на съдебна власт ВСС има единствено правомощията по чл. 130, ал. 6 т. 1-3 от Конституцията.

Недопустимо е със закон да се възлага „управление по същество” на съдебната власт. Затова Конституцията свежда управленския процес в съдебната власт до управление на човешкия ресурс: кадрова дейност (вкл. и дисциплинарната власт) и бюджетно управление.

В решение № 8/2006 г. по к.д. № 7/2006 г. Конституционният съд е посочил, че “несъщинската правосъдна дейност по организацията и дейността на съдилищата, прокурорските и следствени органи” е предоставена за уреждане със закон (чл. 133 от Конституцията), като „богатата практика на Конституционния съд по този

конституционен текст, развитието на нормите в Закона за съдебната власт и традицията на съдебните закони в България показват, че под организация на съдебната дейност се разбира насрочването, движението и приключването на съдебните дела, прокурорските и следствени преписки”. Разпоредбата на чл. 133 отделя организацията и дейността на ВСС от дейността на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, което означава, че в конституционния модел структурите на съдебна власт, които ВСС администрира, също разполагат с правомощия по администриране на т.нар. несъщинска правосъдна дейност.

Недопустимо е да бъдат възлагани нови функции на ВСС или дейностите да са такива, че да ги превръщат от администриране в управление на дейността на органите на съдебната власт “по същество”, т.е. да влияят на пряката организация на правосъдната дейност. Именно такава намеса допуска изр. 2 на чл. 16, ал. 1 ЗСВ, тъй като предвижда “управление на дейността на съдебната власт”, а не управление на дейността на административните структури в съдебната власт.

Разпоредбата на чл. 16, ал.1 ЗСВ, определяйки ВСС като орган, който осъществява управление на дейността на съдебната власт без да засяга независимостта на нейните органи, нарушава принципа за разделение на властите, като поставя в зависимост съдебната власт от законодателната.

В разпоредбата на чл. 23 ЗУС (отм.) са регламентирани правомощията на председателя на районния съд. За разлика от настоящата уредба, разпоредбата на чл. 23 ЗУС (отм.) създава задължение на председателя да ръководи обобщаването и изучаването на съдебната практика. Съгласно сега действащата уредба правомощието по анализ и обобщение на практиката на съда е вменено на общото събрание на съда. Със същата разпоредба е уредено правомощие на председателя на районния съд да организира съвместни мероприятия с прокуратурата, органите на предварителното разследване, адвокатурата и други органи и организации за предотвратяване на престъпленията и правонарушенията; да полага грижи за повишаване квалификацията на съдиите и съдебните заседатели.

Независимо че в ЗСВ не е предвидено изрично правомощие на председателя на районния съд относно повишаване на квалификацията на съдиите, не съществува пречка и би било добра практика председателят да организира обучения с цел повишаване квалификацията на съдиите. Съгласно Стокхолмската програма<sup>11</sup>, която определя приоритетите на Европейския съюз в сферата на правосъдие, свобода и сигурност „от съществено значение е да се засили обучението по въпроси, свързани със Съюза и то да стане систематично достъпно за всички професии, участващи в изграждането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие”. Същите не

<sup>11</sup> Стокхолмската програма определя приоритетите на Европейския съюз в сферата на правосъдието, свободата и сигурността за периода 2010—2014 г. Като се основава на постиженията на своите предшественици — програмите от Тампере и Хага, тя цели да отговори на бъдещите предизвикателства и да подсили допълнително сферата на правосъдието, свободата и сигурността с дейности, насочени към интересите и потребностите на гражданите. Пълнен текст на документа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=URISERV:jl0034>

следва да се ограничават единствено до такива, свързани с прилагане на Правото на Европейския съюз/ПЕС/. Редовното провеждане на обученията, които се отнасят както до прилагането на ПЕС, така и до вътрешното право, ще допринесе за повишаването на квалификацията на съдиите като основен фактор за изграждане на висок професионализъм, гаранция за независимостта на съда и правораздаване, утвърждаващо принципа на върховенство на правото.

Според чл. 168, ал. 1 от ЗСВ, при осъществяване на дейността си, председателят на съда се подпомага от заместник. В отделните районни, административни, окръжни и апелативни съдилища, броят на заместниците на председателя е различен. Няма установено по нормативен ред или с решение на ВСС правило, което да урежда броя на заместниците на председателя в зависимост от големината на съответния съд, броя на съдиите и отделенията в него (при създадени такива в районните съдилища), броя на съдебните служители или други критерии. В практиката е установено заместник-председателите на съда да ръководят и съответните отделения в съда.

Заместник-председателят изпълнява функциите на председателя в случаите на отсъствие на последния. Административният ръководител във всички случаи на отсъствие възлага с писмена заповед на заместника си да изпълнява функциите му или част от тях. Когато административният ръководител не е определил кой да го замества, функциите му се изпълняват от един от заместниците му по старшинство. При отстраняване от длъжност на административния ръководител функциите на административен ръководител до избирането на нов се осъществяват от един от неговите заместници, определен от съответната колегия на ВСС, а при липса на заместник – от съдия, определен по старшинство - чл. 168, ал. 7 ЗСВ. Разпоредбата на ал. 8 с.р. регламентира хипотезата, в която административният ръководител няма заместник. Съгласно посочената разпоредба, във всички случаи на отсъствие, той възлага с писмена заповед на съдия от съответния орган да изпълнява функциите му или част от тях. Когато административният ръководител не е определил кой да го замества, функциите му се изпълняват от един от съдиите.

Заместник-председателят изпълнява главно подпомагачи, съвещателни функции и само при възлагане или при необходимост замества председателя.

Относно мандатността на заместниците на административните ръководители следва да бъде посочено, че с Решение № 4 от 7.10.2004 г. на КС на РБ по конст. д. № 4/2004 г. е обявена противоконституционност на разпоредбата на чл. 125, ал. 7 ЗСВ (отм.), съгласно която заместниците на административните ръководители се назначават за срока на мандата, по време на който съответният ръководител изпълнява длъжността си, като се приема, че те имат самостоятелен петгодишен мандат съгласно чл. 129, ал. 6 от Конституцията. Разбирането на КС е, че в понятието административни ръководители по смисъла на чл. 129, ал. 5 Конституцията се включват и заместниците на административните ръководители. В ЗСВ (ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.) - чл. 168, ал. 2, е прието, че заместникът на административния ръководител се назначава за срок от 5 години с право на повторно назначаване. С последващо изменение на ЗСВ е предвидено, че за избирането на заместник на административния ръководител не е

предвидено да се провежда конкурс, а последният се назначава по предложение на председателя. Логиката на законодателя е, че след като заместникът подпомага дейността на самия председател (арг. чл. 168, ал. 1 на ЗСВ) е логично да бъде зачетена преценката на титуляря относно хората, с които би могъл да отстоява концепцията си за управление, утвърдена от ВСС с избора му за ръководител на съответното звено от съдебната система. Председателят упражнява оперативните функции на общо ръководство и контрол досежно организация на работата в съда и в интерес на работата е неговите предпочитания да се ползват с приоритет, т. к. са основани на преки впечатления относно качествата на кандидатите.

При упражняване на предоставеното му право по чл. 168, ал. 2 от ЗСВ (в редакцията преди изменението му ЗИДЗДВ, ДВ бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г.) ръководителят на съответния орган на съдебната власт не действа в качеството на административен орган по смисъла на § 1, т. 1 от ДР на АПК, упражняващ предоставени му със закон властнически правомощия. Съответно, направеното предложение по чл. 168, ал. 2 от ЗСВ (в посочената редакция) не представлява едностранно властническо волеизявление, създаващо права или задължения за трети лица, а е организационно действие за осъществяване ръководството на съда. Отхвърлянето на направеното от председателя предложение с решение на ВСС пряко засяга защитеното от закона право на административния ръководител да има за заместник най-подходящия според него магистрат и да формира екипа си, което обосновава правния му интерес от съдебна защита. Изложеното обуславя извод, че на основание чл. 36, ал. 1 от ЗСВ председателят, като заинтересовано лице, е активно легитимиран да оспори решението на Висшия съдебен съвет, с което е отказано назначаването на предложения от него заместник.

Към настоящия момент ЗСВ предвижда, че заместникът на административен ръководител на съд се назначава от съдийската колегия на ВСС по мотивирано предложение на председателя на съответния съд след становище на общото събрание на съдиите от този съд - чл. 168, ал. 2 ЗСВ. Визираната регламентация съответства на принципа на съдийско самоуправление. Следва да се посочи и че, заместниците организират дейността именно на тези обособени части на съда. Посочената процедура е приложима и при избор на заместници на определения за изпълняващ функциите на председател. Независимо, че в закона не е разписана процедура за избор на заместници на определения за изпълняваща функциите на административен ръководител, нито има изрично препращане, не съществуват пречки визираната процедура да не бъде приложена.

Съгласно чл. 172 ЗСВ административни длъжности са и председател на отделение или колегия в съда. Председателите на отделение администрират делата в отделението и могат да председателстват съдебните състави в него. Те се назначават от съответния председател. Законът не предвижда ред за обжалване на актовете на председателите, с които се назначават, респективно освобождават от длъжност председателите на отделения.

Деятелността на председателите по администриране на съдилищата се подпомага от назначените с тази цел специализирани съдебни служители – съдебни администратори и административни секретари, чиито правомощия са уредени в Правилника за администрацията на съдилищата (Правилника). Според чл. 4, ал. 1 от Правилника, съдебният администратор ръководи администрацията на съда. В чл. 5 от Правилника подробно се регламентират правомощията на съдебния администратор, които покриват изцяло функционирането на администрацията и общата организация на дейността на административната дейност в съда. Наред с длъжността на съдебния администратор в много от съдилищата са назначени и административни секретари. В Правилника е заложен принципът за взаимозаменяемост на съдебния администратор и административния секретар – чл. 5, ал. 2 и чл. 9, ал. 2. Общото разглеждане на правомощията на съдебния администратор и административния секретар позволява да се направи извод, че като цяло те осъществяват дейността по организация и управление на административната дейност в съда, но без да се припокриват. Поначало липсата на подробна и недвусмислена уредба в Правилника позволява злоупотребата с едновременното назначаване на административен секретар и съдебен администратор, дори и в малки съдилища, в които очевидно няма необходимост от заемане на двете длъжности. Съдебният администратор по замисъл следва да освободи в голяма степен председателя на съда от несвойствените му административни функции, но това на практика не се реализира.

## ***VI. Общото събрание (ОС).***

В районни съдилища, в които има повече от трима съдии, общото събрание се състои от всички съдии. Когато броят на съдиите е по-малък от трима, те участват в общото събрание на друг районен съд, определен от председателя на окръжния съд. Общото събрание се свиква и ръководи от председателя на съда. То може да се свика и по искане на не по-малко от 1/3 от всички съдии. Правомощията и функциите, които законът възлага на общото събрание на районния съд, не са съдебни актове, издадени в изпълнение на правораздавателна дейност. В неговата компетентност е да анализира и обобщава практиката на съда и да разглежда други въпроси по предложение на председателя на съда или на член на общото събрание. Във връзка с направения анализ се констатира дали едни и същи правни норми се прилагат еднообразно или противоречиво. Еднообразното прилагане на едни и същи правни норми съдейства за подобряване на ефективността и качеството на правосъдието, като по този начин помага за гарантиране на пълното приложение на член 6 на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и за повишаване на общественото доверие в съдебната система.

Със ЗИДЗСВ, ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г., се дават нови правомощия на общото събрание, а именно: да прави предложения за назначаване на председател на съответния съд и изслушва всички кандидати; да изслушва предложените от председателя на съда кандидати за назначаване на негови заместници



и може да изразява становище относно предложенията; да определя броя и съставите на отделенията, ако има такива, както и тяхната специализация по материя; да дава мнения по искания за приемане на тълкувателни решения и тълкувателни постановления, засягащи дейността на районните съдилища; да обсъжда всяка година доклада на председателя за дейността на съда; да дава становища на Министерския съвет и на Народното събрание по законопроекти, които се отнасят до дейността на районните съдилища; да приема вътрешни правила за организацията на дейността си; да приема правила за определяне на натовареността на председателя на съда, на неговите заместници, на председателите на отделения, ако има такива, на съдиите от районния съд, които са натоварени с осъществяването на организационни функции, както и в случай на предписание на здравните органи. В ал. 2 на с.р. е предвидено, че общото събрание може да изразява становища по въпроси, свързани с организацията на дейността на съда, които са от компетентността на председателя на районния съд при направено предложение от не по-малко от една трета от съдиите.

Посочената разпоредба търпи критика. Не съществува пречка да бъде въведен принципа на споделена отговорност за управлението на съдилищата между председателя и общото събрание посредством предвиждане възможност общите събрания да вземат решения по въпроси, имащи организационен характер, което напълно съответства на принципа за утвърждаване на съдийското самоуправление.

Общото събрание (ОС) на районния съд може да приема валидни решения, ако на него присъстват повече от половината от съдиите от съответния съд. Решенията се считат за приети, ако за тях са гласували повече от половината от присъстващите.

Съгласно разпоредбата на чл. 56 ЗСВ (отм.) ОС се състои от всички съдии, съдия- изпълнители, съдии по вписванията. С Решение № 13 от 16.12.2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 17/2002 г., обн. ДВ, бр. 118/2002 г., разпоредбата е обявена за противоконституционна досежно думите „съдия-изпълнители и съдии по вписванията” - „недопустимо е от гледна точка на Конституцията общото събрание на районния съд да включва и съдия-изпълнители и съдии по вписванията, защото те не са магистрати”. В същото решение е прието, че ОС не е конституционно предвиден орган и не може да решава кадрови въпроси, поради което не може да прави предложения за назначаване на председател. Следва да бъдат споделени аргументите в особеното мнение, съгласно които разширяването на правомощията на ОС защитава независимостта на съдиите. „Видима е опасността едноличният ръководител да авансира политически угодни и юридически послушни магистрати от по-долни инстанции. Какви независими решения могат да се чакат от магистрат, чиято кариера и оттам заплащане зависи единствено от административния ръководител”. Член 129 от Конституцията определя единствено органа, който взема решение за назначаване или освобождаване на магистрати. С оглед изложеното може да бъде направен изводът, че следва да бъде засилено съдийското самоуправление като бъдат разширени правомощията на общото събрание на съдиите в процеса на администриране на съдилищата, включително и посредством номиниране на председател и заместник- председател.

## ***VII. Обобщение и заключение.***

В чл. 119, ал. 1 от Конституцията на Република България са регламентирани видовете съдилища, които осъществяват правораздаването. Районните съдилища са основните първоинстанционни съдилища в Република България. Това положение е установено в основните процесуални закони, които регламентират процедурата по разглеждането на гражданските и наказателните дела в съдилищата.

Общата уредба за районните съдилища е регламентирана в чл. 76–81 на Закона за съдебната власт.

Според чл. 77, ал. 1 от ЗСВ районният съд се състои от съдии и се ръководи от председател.

Председателят на съда е мандатна длъжност. Съгласно цитираната разпоредба, административните ръководители в органите на съдебната власт, с изключение на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване.

Административните ръководители имат мандат, тъй като техните функции и правомощия на ръководители не са част от правораздавателната дейност.

Правомощията на председателя могат да се разделят условно на административни и организационни функции.

Според чл. 168, ал. 1 от ЗСВ, при осъществяване на дейността си председателят на съда се подпомага от заместник.

Заместник-председателят изпълнява функциите на председателя в случаите на неговото отсъствие. Административният ръководител във всички случаи на отсъствие възлага с писмена заповед на заместника си да изпълнява функциите му или част от тях. Когато административният ръководител не е определил кой да го замества, функциите му се изпълняват от един от заместниците му по старшинство. При отстраняване от длъжност на административния ръководител функциите на административен ръководител до избирането на нов се осъществяват от един от неговите заместници, определен от съответната колегия на ВСС, а при липса на заместник – от съдия, определен по старшинство- чл. 168, ал. 7 ЗСВ. Разпоредбата на ал. 8 с.р. регламентира хипотезата, в която административният ръководител няма заместник. Съгласно посочената разпоредба, във всички случаи на отсъствие, той възлага с писмена заповед на съдия от съответния орган да изпълнява функциите му или част от тях. Когато административният ръководител не е определил кой да го замества, функциите му се изпълняват от един от съдиите.

Съгласно чл. 172 ЗСВ административни длъжности са и председател на отделение или колегия в съда. Председателите на отделение администрират делата в отделението и могат да председателстват съдебните състави в него. Те се назначават от съответния председател. Законът не предвижда ред за обжалване на актовете на председателите, с които се назначават, респективно освобождават от длъжност председателите на отделения.

В районни съдилища, в които има повече от трима съдии, общото събрание се състои от всички съдии. Правомощията и функциите, които законът възлага на общото събрание на районния съд, не са част от съдебната дейност и актовете на общото събрание не са съдебни актове, издадени в изпълнение на правораздавателна дейност.

С оглед утвърждаване на статута на председателя на съда в съответствие с принципа «пръв сред равни» следва да се утвърди ролята на общото събрание, тъй като разширяването на правомощията му гарантира независимостта на съда.

## СЪЩНОСТ И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СЪДЕБНИТЕ СЛУЖБИ - СЕКРЕТАРИАТ, ДЕЛОВОДСТВО, АРХИВ

Галина Иванова<sup>12</sup>

Page | 68

Работата на съдебната система би била невъзможна без многобройната армия на съдебната администрация, чиято основна цел е да обезпечи съдопроизводството и създаде формалната и документална обосновааност на юриспруденцията, като придаде форма на волята на съда и с това я облече в законов образ. И ако зад понятието администрация се крие „процес, включващ хора, заети съвместно в работата по постигането на общи цели“<sup>13</sup>, то съдебната администрация следва да се определи като дейност на хора, чиято цел е реализиране на специфичните за правосъдието цели по установяване на приложимото право в спорните отношения между страните по делата, защита на обществения интерес чрез налагане на санкции за неправомерното поведение на нарушителите и изпълнение на постановените съдебни актове.

Правилно е да се говори за съдебна администрация, а не просто за съдебни служби, обособени според своя предмет на дейност в рамките на един съдебен орган, доколкото самият устройствен закон в чл. 340 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), и в трите му алинеи говори за администрация, както и че администрацията на органите на съдебната власт е администрацията на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд, на главния прокурор, на Върховната касационна прокуратура, на Върховната административна прокуратура, на Националната следствена служба, на съдилищата, на прокуратурите, на окръжните следствени отдели и на следствения отдел в специализираната прокуратура. Самата администрация няма самостоятелни функции, а тя съществува, за да подпомага работата на съответните органи, към които се отнася, в случая на съдебните органи.

За да се разбере как работи съдебната администрация следва да се надникне, макар и без излишно задълбочаване в нормативната уредба, регламентираща нейното функциониране.

### **I. Нормативна рамка**

Самостоятелно регламентиране на организацията на работата на съдебната администрация е дадено още с първите устройствени закони, като със Закона за устройство на съдилищата, приет с ДВ бр. 7 от 12.01.1899 г., освен в посочените в глава седма, озаглавена „Вътрешно устройство на съдебните места“ разпоредби, където са разгледани правилата относно вътрешния ред за провеждане на съдебните заседания в следващата глава осма „Правилник за съдебните места“ е посочено, че правилата, които се отнасят до вътрешния ред и делопроизводството на „съдебните места“ се определят чрез един общ правилник, който се издава от Министъра на правосъдието. Така през всички години до наши дни, уредбата на функционирането на съдебната система, нейната вътрешна структура и работа на отделните служби е била уреждана последователно в действалите в съответствие с актуалните за времето си устройствени

<sup>12</sup> районен съдия в РС Нови пазар

<sup>13</sup> Веренхайен Т., Танев Т., „Въведение в публичната администрация“ изд. ИКО, С., 2000 г., стр.19.

закони и правилници<sup>14</sup>. Освен в правилник за работата на съдебната администрация редица права и задължения на съдебните служители са били уредени както в самите устройствени закони, така и в нарочно създадени закони, в т.ч. и закони за конкретните съдебни служби, като например Закона за съдебните пристави (за съдебните изпълнители), приет с ДВ бр. 284 от 31.12.1902 г. Освен в нарочните правилници, уредба на правата и задълженията на отделните категории съдебни служители се съдържа и в специалните правилници относно специфично обособените дейности в рамките на съдебната система, конкретно тези по нотариалната работа, дейността на съдебните изпълнители, както и работата на бюрата за съдимост<sup>15</sup>.

Налице са и отделни правилници, уреждащи работата на администрацията във върховните съдилища – Върховния касационен съд, Върховния административен съд, както и на прокуратурата<sup>16</sup>.

От особена важност за регламентирането на редица дейности с изключително важно значение за провеждането на обичайното съдопроизводство, както и за някои негови изключения е Правилникът за организация на работата на районните, окръжните и военните съдилища, обн. ДВ бр. 89 от 15.11.1977 г., на който по – късно

<sup>14</sup> Правилника за вътрешния ред и организацията на работата на окръжните и народните съдилища; Правилник за организация работата на съдебните учреждения – действал до 1978 г.; Наредба № 28 от 20.03.1995 г. за функциите на служителите в помощните звена и канцелариите на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища, издадена от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 30 от 31.03.1995 г., в сила от 27.11.2004 г.; Правилник за съдебната администрация в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища (Загл. изм. - ДВ, бр. 33 от 2007 г.), издаден от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 95 от 26.10.2004 г., в сила от 27.11.2004 г., , отм., бр. 9 от 29.01.2008 г.; Правилник за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища, издаден от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 9 от 29.01.2008 г. отм., бр. 66 от 18.08.2009 г.; Правилник за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища, издаден от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 66 от 18.08.2009 г.; отм., бр. 8 от 28.01.2014 г.; Правилник за администрацията в съдилищата, издаден от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 8 от 28.01.2014 г., **отменен с Решение № 8802 от 13.07.2016 г. на ВАС** по адм. д. № 3754/2014 г., IV о., докладчик съдията Марио Димитров.

<sup>15</sup> Законъ за заплатите и длъжностните лица по съдебното ведомство, Обн., ДВ, бр. 81 от 12.04.1912 г., в сила от 1.01.1913 г.; Правилник за нотариалната работа; Правилник за работата на съдебните изпълнители, Правилник за вписванията; Правилник за финансовата и счетоводната отчетност на съдебните учреждения, Издаден от министъра на правосъдието Обн. ДВ. бр.91 от 14 Ноември 1958г.; Наредба № 466 за организация на работата на бюрата за съдимост; и по – новите Наредба № 1 от 9.06.1986 г. за организацията и работата на бюрата за съдимост, издадена от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 57 от 22.07.1986 г. и отм., бр. 10 от 4.02.2000 г.; Наредба № 1 от 24.01.2000 г. за организацията и работата на бюрата за съдимост, издадена от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 10 от 4.02.2000 г., отм., бр. 24 от 4.03.2008 г.; Наредба № 8 от 26.02.2008 г. за функциите и организацията на дейността на бюрата за съдимост, издадена от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 24 от 4.03.2008 г.

<sup>16</sup> Правилник за администрацията на Върховния административен съд, обн., ДВ, бр. 37 от 17.05.2016 г., в сила от 17.05.2016 г.; Правилник за администрацията на Върховния касационен съд, обн., ДВ, бр. 24 от 18.03.2014 г.; Правилник за администрацията на Прокуратурата на Република България (ПАПРБ), обн., ДВ, бр. 106 от 10.12.2013 г., изм. и доп., бр. 58 от 26.07.2016 г.

ще обърнем дължимото внимание.

Съвременната структура на съдебната администрация е паралелно свързана с организацията на цялостната държавна администрация, доколкото съдебната власт е един от трите основополагащи стълба на държавната власт съгласно чл. 8 от Конституцията на Република България от 1991 г., и като такава, макар и отличаваща се със своя уникалност, тя разкрива редица общи черти с тези на останалите държавно функциониращи администрации. В този смисъл от важно значение, за да се разбере начина на функциониране на съдебните служби, правата и задълженията на отделните категории служители, са и приетите общи закони в тази публична сфера – Закон за администрацията, Обн., ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г. и Закон за държавния служител, Обн., ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г., в сила от 28.08.1999 г.

За първи път със Закона за администрацията е извършено структуриране на администрацията според изпълняваните дейности – на обща и специализирана и макар тази диференциация да е извършена още през 1998 г., прокрадването на този тип разделяне на работата на съдебната администрация е уредено за първи път едва с последния Правилник за администрацията в съдилищата, издаден от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 8 от 28.01.2014 г., където в чл. 2, ал.1 е записано, че администрацията е обща и специализирана и се ръководи от съдебен администратор или административен секретар.

В този смисъл разглеждането на структурата на съдебната администрация не може да подмине анализа на нейните функции, принципи, структура, длъжности и статут на съдебните служители.

## II. Функции на съдебната администрация

Основна функция на съдебната администрация е административно-организационната, т.е. да подпомага органите на правосъдието при осъществяване на своите правомощия, като тази функция е формулирана още в самия устройствен закон в чл. 340, ал.1 от ЗСВ. Функциите на съдебната администрация са резултат от целите, които тя има и които са свързани със създаване на необходимата вътрешна организация на процеса на осъществяване на съдопроизводството, т.е. да се разпределят отделните дейности между отделните й структури при условията на относителна самостоятелност и взаимна обусловеност, така че да се гарантира обезпечаване на цялостния съдебен процес по всяко едно дело. То означава разпределение на компетентностите в съответствие с хода на съдебното производство от самото му начало – сезиране на съда, до неговия завършек – приключване на делото с влязъл в сила съдебен акт.

Според някои автори, в областта на публичната администрация се извеждат като основни функции на държавната администрация следните шест функции: административно-организационна, икономическа, социална, информационна, контролна и регулативна<sup>17</sup>. От тях относими към съдебната система са административно-организационната, информационната и регулативната. Благодарение на административно-организационната функция се определя създаването, разкриването и закриването на отделните служби в съдебната администрация, реда на дейностите в тях и възможната координация помежду им, т.е. вътрешната структура на съдебната администрация. Информационната функция на съдебната администрация се състои в необходимостта да се гарантира необходимата прозрачност на действията на

<sup>17</sup> доц. д-р Величков Ив., доц.д-р Бенев Б., „Държавна администрация (структура, функции, проблеми)“ С.,2004, ЕкоПринт

съдебните органи, така че да ги направи познаваеми и предвидими. Регулаторната функция осъществява необходимото въздействие и взаимодействие между осъществяваните в съдебната система процеси.

Всички тези функции се реализират чрез предвидените в Правилника за администрацията на съдилищата (ПАС) организационни и контролни механизми, конкретно дейността на съответния ръководител, което е регламентирано в устройствения закон, като част от правомощията на съответния председател на съд (чл.80, чл. 86, 93, чл. 99, чл. 100д, чл. 106, чл. 114, чл. 122 от ЗСВ) или на съдебния администратор или административен секретар, съгласно чл. 2, ал.1 от ПАС.

### **III. Принципи в работата на съдебната администрация и нейните служители**

Според посоченото в монографията „Държавнослужебно право на Република България” на проф. д-р Добри Димитров, принципите на държавнослужебното право са базови, основополагащи начала, които характеризират различните страни и аспекти на държавната дейност. Принципът е общо правило (норма) за изграждане на всяка социална система<sup>18</sup>. Пак там авторът сочи, че принципите формират една цяла система и поради тази причина те трябва да се прилагат в тяхното единство и при пълно съчетаване. Принципите съставляват основно правило за поведение, поради което те имат задължителен характер и неспазването им води до съответната отговорност на техните адресати. Принципите имат и саморегулиращата за прилагащите ги функция, т.к. те предпазват гражданите, потребители на съответните държавни дейности и услуги, от свободното и неограничено използване на правните норми против интересите на потребителите. Те очертават допустимата рамка на функциониране на системата. В изпълнение на принципите се осъществява и подбора на кадрите, които реализират изпълнението на функциите и целите на съдебната система.

Принципите, на които се подчинява организацията на работата в съдебната администрация, са посочени в чл. 3 от ПАС, където е записано, че при осъществяването на своята дейност съдебните служители се ръководят от принципите на законност, отговорност, прозрачност, бързина, ефективност, лоялност и йерархична подчиненост съобразно изискванията за качествено обслужване на физическите и юридическите лица, както и на професионалната етика на съдебните служители.

Принципът на законност изисква спазване на действащите и приложимите закони и подзаконови нормативни актове. Изисква се, и то особено от съдебните служители, познаване и спазване не само на законите и изобщо на нормативните актове в приложимата сфера от вътрешното законодателство, но и на международните актове и особено на европейското процесуално законодателство. Съгласно чл. 345, ал.1 от ЗСВ, съдебният служител е длъжен да изпълнява задълженията си добросъвестно и точно съобразно длъжностната му характеристика.

Неотменна част от принципа на законност е този на отговорността при изпълнение на възложените дейности, основни и допълнителни, който всеки съдебен служител следва да изпълнява своите задължения съобразно изискванията на законите, като в случай на отклонение от това той носи лична отговорност за допуснатите нарушения, което е предмет на дисциплинарната му отговорност.

Принципът на прозрачност е проекция на информационната функция на съдебната администрация и се състои в прилагането на ясни и точни механизми на

<sup>18</sup> Проф.д-р Димитров Д., „Държавнослужебно право на Република България”, Сиела, С.2010, с. 67

работа, които правят действията на администрацията, а с това и на целия съдебен процес, познаваеми и предвидими.

Принципите на бързина и ефективност изискват осъществяването на поисканите от страните процесуални действия в максимално кратки срокове, така, че да направи резултатите от действията на съда ефективни и да защитят правата и интересите на гражданите във възможно най-кратки срокове и да направят правосъдието своевременно, т.е. резултатно в момента, в който то се налага да бъде приложено.

Принципът на лоялност изисква от съдебните служители спазване на такова поведение към ръководството на съответния орган на съдебната власт, което да зачита неговата воля и авторитет и направените властнически волеизявления. Това на практика се изразява в полагането на добросъвестни усилия за пълно, срочно и качествено изпълнение на поставените задачи.

Йерархичната подчиненост е принципът, който гарантира успешното функциониране на принципите на законност, лоялност и спазването на професионалната етика. Йерархията в съдебната система се изразява в различните нива на отговорност и подчиненост, като нейното добро функциониране е гаранция за високото качество на крайния резултат – осигуряване на бързина, качество и ефективност на правораздавателния процес. Йерархията се състои в проявата на подчиненост на актовете и действията на по-нискостоящите в йерархията звена на повисшестоящите, както и във възможностите за контрол по изпълнението на висшестоящите спрямо нисшестоящите.

Принципът на професионалната етика е свързан с личната етика, морала, ценностите и убежденията на съдебните служители. Самата професионална етика е самостоятелно кодифицирана чрез Етичен кодекс на съдебните служители, утвърден от ВСС и в него са посочени нормите на професионално и лично поведение, което следва да има всеки един от съдебните служители. Освен установените в ПАС принципи с Етичния кодекс са посочени и допълнителни принципи, които имат специфично за функционирането на съдебната власт значение, като политически неутралитет и конфиденциалност.

Съгласно принципа на политическия неутралитет съдебният служител не допуска в своята работа да бъде повлиян от свои или чужди политически пристрастия.

Принципът на конфиденциалност изисква съдебните служители да опазват в тайна данните и фактите, представляващи нормативно защитена информация и станали им известни при или по повод служебната им дейност.

Важно за работата на съдебните служители е и изграждането на подчинени на взаимната колегиалност и учтивост взаимоотношения, които допринасят за доверието както вътре в самата структура на съдебния орган, така и на външната среда към съдебната система. Взаимоотношенията между отделните служители, независимо от тяхното структурно положение в системата на съдебната администрация, се подчиняват на напълно безличния характер (без субективна обвързаност и пристрастност) на взаимоотношенията между служителите от едно и също или от различни йерархични нива. Този безличен характер на взаимоотношенията, лишен от всякакви пристрастия, гарантира не само еднаквото отношение към всички служители, но и еднаква оценка на изпълнението на задачите от всеки един от тях. Това особено силно важи в отношенията между служителите от различни йерархични нива и най-вече между тези, натоварени с административно-организационни и дисциплинарно санкциониращи



правомоция.

Изграждането на екип от силно мотивирани и обединени от общите цели на организацията служители е несъвместимо с наличието на субективно обвързани и пристрастни отношения, което пречи на разгръщането на творческите и интелектуални възможности на всеки един служител.

#### **IV. Структура на съдебната администрация**

##### **A. Съдебен администратор**

Съгласно посоченото в правилника за съдебната администрация същата е разделена в две основни категории - обща и специализирана, чл. 2, ал.1 от ПАС. Съдебната администрация се ръководи от съдебен администратор или административен секретар. Тук е мястото да се посочи, че макар това да са длъжности на съдебни служители, на тях им е придадено особено административно–управленско качество, което ги издига в йерархията на съдебната структура на ниво, равнопоставено на съдийските правомощия и особено на тези на административния ръководител на съответната структура. Съгласно установените през последните години стандарти за работа на съдебните служители, общото ръководство на съдебната администрация се осъществява от съдебен администратор или административен секретар. Техните правомощия са подробно разгледани в Глава втора „Устройство на администрацията“ от ПАС. Сред правомощията на съдебния администратор са комплекс от административно-организационни и контролни дейности като планиране, организиране и ръководство на съдебните служители; управлението на цялостната административна дейност в съда; разпределението на дейностите между отделните звена на администрацията на съда и изпълнението на задълженията на съдебните служители. От особено значение е посредническата дейност, която е отредена на съдебния администратор, между административния ръководител и съдиите с администрацията на съда. Това придава на съдебният администратор изключително отговорната задача да бъде ретранслатор на волята на административното ръководство на съда към съдебните служители, т.е. отгоре надолу и в обратен ред, като предава в съответната форма посланията на стоящите ниско в йерархията съдебни служители към ръководството на съда. Съдебният администратор има отговорната роля за организиране провеждането на конкурсите за назначаване на съдебните служители, обучението и повишаването на професионалната им квалификация. На тази категория служители е възложен контролът за спазването на трудовата дисциплина и уплътняване на работното време, както и всички трудови права и задължения на съдебните служители. Съдебният администратор има решаващо значение и при планиране бъдещите дейности на съда и тяхното материално техническо и финансово обезпечаване, което изисква изготвянето на точни прогнози за необходимите инвестиционни и други бюджетни разходи.

Едно специфично правомощие е възложено на съдебния администратор, а именно упражняването на контрол по събирането на таксите от администрацията на съда. Относно това би следвало същото да отпадне, доколкото чл. 129, ал.6 от ГПК предвижда отговорност за длъжностно лице, което даде ход на молбата (исквата молба), без да е внесена напълно държавната такса, отговаря по чл. 6 от Закона за държавните такси. Следва да се признае, че това длъжностно лице, което извършва проверката за редовност на една искова молба или молби, по които се образуват дела е единствено и само съдията докладчик по образуваното дело. Той е длъжен съгласно разпоредбите на процесуалните закони да следи освен за редовността на съдържанието на исковата молба, също и за платените дължими такси, които се определят по

действащите тарифи - Тарифа № 1 към Закона за държавните такси за таксите, събирани от съдилищата, прокуратурата, следствените служби и Министерството на правосъдието, ДВ, бр. 15 от 1996 г., приложима за таксите по наказателни и административни дела и таксите събирани от Министерство на правосъдието, прокуратурата и следствените служби и Тарифа за държавните такси, които се събират от съдилищата по Гражданския процесуален кодекс (ГПК), приета с ПМС № 38 от 27.02.2008 г., обн., ДВ, бр. 22 от 28.02.2008 г., в сила от 1.03.2008 г. Този контрол, който се предвижда да упражнява съдебният администратор е трудно осъществим, т.к. в съвременната структура на съдилищата е предвидено създаването на единна регистратура, където се подават исковите молби и практически съдебният администратор няма непосредствено наблюдение и възможност да упражнява постоянен контрол върху внесените и с това допълнително дължими държавни такси. Тази разпоредба е един процесуален анахронизъм, останал от времето на действието на отменения Правилник за организацията на работата на районните, окръжните и военните съдилища, издаден от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 89 от 15.11.1977 г. (Правилник от 1977 г.) и действал до 22.07.1994 г., където в чл. 30, ал.1 от него се е предвиждало всички книжа, по които се образуват дела, и книжата, подлежащи на таксуване по Закона за държавните такси „се приемат от административния секретар на съда“. Това е изисквало и правеното на нарочно отбелязване върху книжата за датата на постъпването им и събраната такса. Освен с Правилника от 1977г., съгласно Правилника за финансовата и счетоводната отчетност на съдебните учреждения, изд. от министъра на правосъдието, Обн. ДВ. бр.91 от 14. ноември 1958г. административните секретари в съдилищата са били натоварени с цялостната счетоводна работа в съдебните учреждения, като в административно отношение те са били пряко подчинени на ръководителя на съдебното учреждение, а относно начина на водене на счетоводството - на началника на финансово-счетоводния отдел при Министерството на правосъдието. С този правилник е било разписано, че в малките съдебни учреждения, където по щата им няма предвидени нотариален книговодител и секретар на съдебно-изпълнителната служба, административният секретар извършва финансово-отчетната работа във всички служби.

Всичко това идва да покаже, че доколкото в сегашната структура на съдебната администрация е предвидено приемът на входящата кореспонденция, а това означава и постъпилите в съда иски молби и други, по които се образуват дела, както и книжата за насрочените продажби да се приемат в служба "Регистратура" и съответните служители, работещи в нея само регистрират и разпределят постъпилата поща, а не от административния секретар или съдебен администратор, то задължението за контрол върху събирането на дължимите такси следва да бъде премахнато от длъжностните задължения на съдебният администратор, респ. административен секретар. Съгласно сегашната структура на съдилищата и създадената с нея обща регистратура, книжата, по които се образуват дела, се предават най-късно на следващия ден от постъпването им на административния ръководител на съда или на определени от него съдии, които образуват делото, ако са налице процесуалните изисквания, като определят вида му и съдията докладчик на принципа на случайния подбор, използвайки програмата за случайно разпределение на делата. С това е предвидено исковите молби да не постъпват нито при съдебния администратор или административния секретар и поради това е напълно безпредметно вменяването на задължение на тези служители да следят и да упражняват контрол по събирането на таксите от администрацията на съда. Този контрол следва да се провежда от всеки конкретен съдия докладчик по всяко дело или

от нарочно определен служител с финансово-контролни функции, познаващ правилата за изчисление на държавните такси. Логично е този контрол да се осъществява и след приключване на делото, доколкото до неговото окончателно приключване контрол върху него, в процесуален смисъл на думата, има съдията докладчик. Това не би противоречало на правилото на ГПК, че държавните такси се заплащат предварително, т.к чл. 76 от ГПК дава възможност ако таксите не са събрани, съдът да постанови определение за тяхното последващо събиране – чл. 77 от ГПК. За допълнителното събиране на дължимите държавни такси е налице и още една възможност, която предвижда чл.248 от ГПК, за изменение от съда на постановеното решение в частта на разноските. В този смисъл *de lege ferenda* в бъдещия правилник, доколкото и настоящият е отменен с Решение № 8802 от 13.07.2016 г. на ВАС по адм. д. № 3754/2014 г., IV о., докладчик съдията Марио Димитров, следва контролното правомощие относно държавните такси, възложено към момента на съдебните администратори, респ. административен секретар, да отпадне.

Административно–организационните и контролни функции на съдебния администратор се изразяват и в правомощието му да дава задължителни разпореждания на съдебните служители.

#### **Б. Административен секретар**

Съгласно Правилника за администрацията на съдилищата също е особена категория съдебен служител, който подпомага административния ръководител и съдебния администратор при изпълнение на функциите им. С това и на тази специфична длъжност е придадено, освен качеството на подпомагащ административното ръководство орган, и такова на упражняващ административно-организационни функции, като ръководство работата на съдебните заседатели и на стажант-юристите. Описаните административни функции на съдебния администратор са присъщи и за административния секретар, който освен сходните на съдебния администратор права и задължения, макар и от по-ниска степен, може да го замества при неговото продължително отсъствие.

#### **В. Служител по сигурността на информацията**

Това е също една специфична длъжност в рамките на съдебната администрация, с която е натоварен конкретен служител, отговорен за защитата на класифицираната информация в съда съгласно ЗЗКИ и ППЗЗКИ. Този служител е пряко подчинен на административния ръководител на съда.

#### **Г. Съдебен помощник**

С изменения в Закона за съдебната власт, приет с ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г., извършени през 2002 г., беше предвидена възможност за разкриване на щатове към ВКС, ВАС и ВКП и ВАП на съдебни и прокурорски помощници, които да имат подпомагащи работата на магистратите функции. Регламентиране на техните правомощия обаче стане едва с Правилника за администрацията в районните, окръжните, административните, военните и апелативните съдилища, приет от Висшия съдебен съвет, обн., ДВ, бр. 66 от 18.08.2009 г. С приемането на сега действащия ЗСВ беше предвидена възможност съдебни помощници да се назначават и в окръжните и апелативни съдилища, а през 2011 г. това беше възможно и във всички останали съдилища и прокуратури. Разкриването на тези щатове става по преценка на Висшия съдебен съвет въз основа на степента на натовареност на съответния орган на съдебната

власт. Функциите на съдебните помощници са помощни и се отнасят до работата на магистратите. Самите съдебни помощници са задължително лица с юридическо образование, съгл. чл. 11 от ПАС и следва да отговарят на общите изисквания за назначаване на магистрати, съгл. чл. 162 от ЗСВ. Следва да се отбележи, че времето, през което лицето е работило като съдебен помощник се зачита за юридически стаж, съгл. чл. 164, ал.8 от ЗСВ.

В правомощията на съдебните помощници е изготвянето на проекти на съдебни актове, проучване и обобщаване на съдебната практика по възложени от съдия докладчик или административен ръководител въпроси. Правомощията, които са разписани в ПАС, за съдебните помощници са идентични с посочените в чл. 246а и следв. от ЗСВ.

## **V. Обща и специализирана администрация**

Структурата на съдебната администрация вече беше посочено, че се дели на обща и специализирана, което разделяне е извършено въз основа на посочения в чл. 5 от Закона за администрацията критерий, според разпределението на дейностите на такива, които създават условията за осъществяване на същинските функции и цели на организацията и самото осъществяване на тези функции и цели на органа на държавната власт.

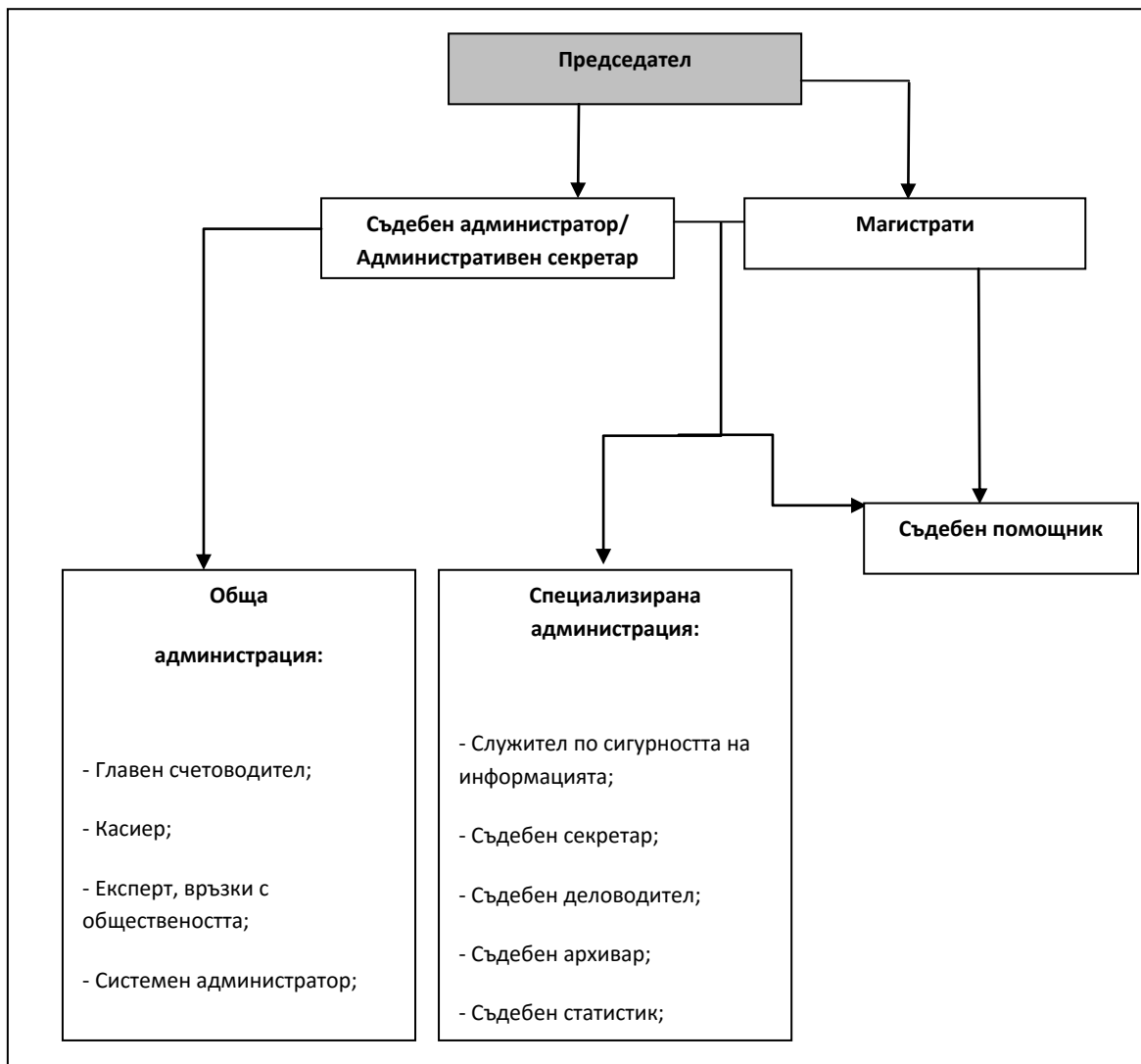
Общата администрация осъществява материално-техническата и финансова обезпеченост на специализираната администрация, както и подпомага дейността на административния ръководител на съда, съдебния администратор или административния секретар. Общата администрация включва следните административни звена, които са обособени в отдели или сектори, както следва: "Финансова дейност и снабдяване"; "Стопанисване и управление на съдебното имущество"; "Човешки ресурси"; "Информационно обслужване, статистика и информационни технологии"; "Пресслужба и информация". С правилника за администрацията на съдилищата е дадена възможност, в рамките на правомощията по ЗСВ, на всеки един административен ръководител на съда да определи конкретните потребности от обособяването на отделните звена, както и съвместяването на няколко функции от едни и същи служители. Последното е от изключително важно значение за обезпечаване на нормалното функциониране на съдебния орган при наличие на кадрови дефицит или липса на натовареност от такъв мащаб, която да оправдае съществуването на самостоятелни щатове за тези длъжности.

Специализираната администрация включва звената, които реално подпомагат и осъществяват процеса на правораздаване. Това са отличаващите се със своята специфика и уникалност съдебно процесуални действия, които характеризират цялостната дейност на съдебната система.

Специализираната администрация се състои от административни звена, обособени в служби и самостоятелни длъжности, както следва: "Регистратура за класифицирана информация"; "Регистратура"; "Съдебно деловодство"; "Съдебни секретари"; "Архив"; "Връчване на призовки и съдебни книжа"; "Служител по сигурността на информацията"; "Съдебни помощници"; "Бюро съдимост". За някои от тези специализирани административни длъжности има и специално разработени нормативни актове, уреждащи тяхната дейност и функциониране - Наредба № 8 от 26.02.2008 г. за функциите и организацията на дейността на бюрата за съдимост, издадена от Министъра на правосъдието, последната обн., ДВ, бр. 24 от 4.03.2008 г.

Структурата на съдебната администрация може да бъде изобразена по следния

начин:



Осъществяването на отделните дейности в общата и специализираната администрация се изпълнява от заетите в съдебната система съдебни служители. Това са лица, работещи по трудови договори и назначени след проведен конкурс, и за тях, съгласно чл. 359 от ЗСВ, се прилага Кодексът на труда. Това не са държавни служители в тесен смисъл на думата, но доколкото съдебната власт, в която те са назначени е част от държавната власт, в широк смисъл са именно такива. Съдебните служители не са държавни служители по смисъла на Закона за държавния служител, т.к. сами те не притежават властнически правомощия, които са им делегирани от държавата. Съдебните служители нямат самостоятелни държавновластнически функции и поради това те не принадлежат към държавните служители. За съдените служители не се прилага Законът за държавния служител, а Кодексът на труда.

Разпределянето на отделните длъжности в съдебната администрация се извършва въз основа, от една страна на тяхното разпределение, определено от функциите, които изпълняват, съгласно Правилника за администрацията в съдилищата и от друга, от Класификатора на длъжностите в администрацията, приет от ВСС на основание чл. 341 от ЗСВ. С последните изменения, направени в ЗСВ с ДВ бр. 28 от

2016 г.е посочено, че всяка от колегиите на Висшия съдебен съвет, след съгласуване с комисия "Бюджет и финанси", ще издава Класификатор на длъжностите на съответните органи на съдебната власт, в който се определят наименованията на длъжностите, минималната образователна степен и други изисквания за съответната длъжност, възнаграждението за длъжността, ранг за длъжността и възнаграждение за ранг.

В Класификатора на длъжностите в администрацията, длъжностите на съдебните служители са обособени в раздели: Page | 78

**Раздел А. Ръководни длъжности:** Главен секретар (за ВСС), съдебен администратор, директор (за ВСС), началник отдел, началник кабинет на председателя на ВКС/ВАС, началник кабинет на главния прокурор, началник кабинет на директора на НСлС, главен счетоводител, ръководител сектор, началник служба, административен секретар.

**Раздел Б. Експертни и технически длъжности:** програмист, системен администратор, служител по сигурността на информацията, главен/старши/младши експерт, съдебен помощник, прокурорски помощник, експерт връзки с обществеността, стенограф, сътрудник комисия (за ВСС), главен/старши/младши специалист, секретар на колегия във ВКС и ВАС, завеждащ служба, съдебен секретар, съдебен деловодител, съдебен архивар, съдебен статистик, призовкар, касиер, домакин, работник поддръжка сгради, шофьор, куриер, пазач невъоръжена охрана, чистач.

**Раздел В. Специфични длъжности в:**

**В1. Инспекторат към ВСС:** главен инспектор в инспектората на ВСС, инспектор в инспектората на ВСС, експерт в инспектората на ВСС.

**В2. Дейност „Вътрешен одит“:** ръководител на вътрешен одит-директор, държавен вътрешен одитор, главен/старши/младши вътрешен одитор, стажант-одитор.

**В3. Национален институт на правосъдието:** директор, заместник-директор, програмен координатор, програмен сътрудник.

**В4. Учебен център:** ръководител учебен център, главен готвач, помощник-готвач, работник-кухня, барман, сервитьор, рехабилитатор, камериер.

В Класификатора длъжностите на съдебните служители за всяка длъжност са посочени шифър от НКПД, точното наименование, изискуемото минимално образование, трудов стаж, трудово възнаграждение, минимален и максимален ранг. Предвидено е диференцирано заплащане за отделните длъжности в зависимост от органа, където се заемат, като за едни и същи длъжности във: ВКС, ВАС, ВКП, ВАП, НСлС, НИП и ИВСС е предвидено по-високо трудово възнаграждение, спрямо тези в останалите органи на съдебната власт.

## VI. Разпределение на общата администрация

Съобразявайки се с направеното в ПАС разделяне на администрацията в звена, което е според предмета на дейност и от посочените в Класификатора длъжности, следва да се посочи, че същите могат да се групират по следния начин:

Звено "Финансова дейност и снабдяване", включващ – Главен счетоводител, касиер, домакин. Служителите от това звено осъществяват финансово-счетоводното обслужване на съда в съответствие със Закона за счетоводството и другите нормативни актове, подпомагат административния ръководител на съда и съдебния администратор за правилното и законосъобразно използване на финансовите ресурси и опазване на паричните средства и стоково-материалните ценности, разработват проект за годишния бюджет и бюджетните прогнози на съда, извършват плащанията във връзка с разходите на съда и възнагражденията на съдиите, служителите, вещите лица, съдебните

заседатели, особените представители и др., събират и отчитат постъпленията от държавните такси и други приходи, осъществяват материално-техническото снабдяване на съда с инвентар, техника, консумативи, материали и обзавеждане и др. посочени в ПАС дейности.

Звено "Стопанисване и управление на съдебното имущество", включващ: работник поддръжка сгради, шофьор, куриер, пазач невъоръжена охрана, чистач. Тук следва да се посочи, че управлението на сградния фонд на цялата съдебна система, до промените, направени с ДВ бр. 100 от 2015 г., в Конституцията на Република България, в чл. 130в, се осъществяваше от министъра на правосъдието, който възлагаше на административните ръководители на съдилищата тяхното стопанисване. С извършените през 2015 г. промени в КРБ и последвалите такива през 2016 г., с ДВ бр. 28 от 2016 г., на ЗСВ управлението на имуществото на съдебната власт се организира от Пленума на Висшия съдебен съвет, чл. 387-390 от ЗСВ, който разпределя ползването на недвижимите имоти, предоставени на съдебната власт, между отделните нейни органи и възлага стопанисването им на административните им ръководители. В сгради, предназначени за съвместно ползване от органи на прокуратурата и на съда, управлението се предоставя на ръководството на съдебния орган, а при наличие на няколко различни по степен съдебни структури, управлението на цялостния сграден фонд се предоставя на ръководителя на най – висшестоящата структура. Съвместното използване на сградния фонд от различни структури на съдебната власт се извършва след като се извърши разпределение на ползването на съдебните сгради (обособяват се конкретни помещения за ползване на отделните органи), целта на което е носене на самостоятелна отговорност по тяхната поддръжка, консумативи и пр. Така, с Решение № 24 от 09.06.2016 г. по т.27, Пленумът на Висшия съдебен съвет упълномощи административните ръководители на органите на съдебната власт, на които е възложено стопанисването на недвижимите имоти да организират тяхното управление и поддържане.

Служителите от звено "Стопанисване и управление на съдебното имущество" отговарят за строителството, ремонта, използването и стопанисването на съдебните сгради, предоставени на съда.

Звено "Човешки ресурси", включващо: служител по сигурността на информацията, главен/старши/младши специалист по управление на човешките ресурси. Служителите от това звено събират, обработват и съхраняват служебната информация за съдиите и съдебните служители, поддържат редовното водене на служебните и трудовите досиета на заетия персонал.

Звено "Информационно обслужване, статистика и информационни технологии", включващо: програмист, системен администратор I–II степен, съдебен статистик, главен/старши/младши специалист. Служителите от това звено участват в процеса на въвеждането и поддържането на информационните и компютърните системи в съда, отговарят за програмното и технологичното осигуряване на компютърната техника, провеждат обучение на съдиите и съдебните служители за работа с програмни продукти и организират публикуването на постановените съдебни актове на страницата на съда в интернет.

Звено "Пресслужба и информация", включващо: експерт връзки с обществеността, стенограф, сътрудник комисия (за ВСС), секретар на колегия във ВКС и ВАС, завеждащ служба. Служителите от това звено изпълняват една от изключително важните функции – информационната, като подготвят и осигуряват информационната стратегия на съда, организират и провеждат информирането на обществеността и

осигуряване на връзки със средствата за масово осведомяване, информират гражданите за процедурите, извършвани в съда, и реда за тяхното осъществяване, предоставят информация за реда за достъп до делата, местонахождението на различните служби и друга информация, свързана с дейността на съда и др.

Следва да се посочи, че обособяването на отдели е организационно оправдано при наличие на по-голям щат и наличие на няколко длъжности от едно и също звено, в останалите случаи е достатъчно да има обособени сектори на дейност, като при недостатъчен кадрови ресурс е възможно съвместяването на няколко различни дейности от един и същ съдебен служител.

## **VII. Разпределение на специализираната администрация**

Специализираната администрация е обособена в самостоятелни служби, включващи регистратури и деловодства.

### **A. Регистратура за класифицирана информация**

Създаването на такава регистратура беше обусловено от Закона за защита на класифицираната информация и има за цел съхраняване на създадените или получени в съда материали и/или документи, съдържащи класифицирана информация съгласно изискванията на Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) и Правилника за прилагането му (ППЗЗКИ).

В това звено работят служители, посочени в раздел Б на Класификатора на длъжностите, служител по сигурността на информацията. Право на достъп до регистратурата и съдържащите се в нея документи имат съдиите и служителите в съда, получили по законоустановения ред достъп до материали и/или документи по делото, маркирани с гриф за сигурност, отговарящ на нивото на сигурност на класифицираната информация.

Самите регистратури се обособяват съгласно изискванията на ЗЗКИ, приемат се от ДКСИ и подлежат на специален контрол.

### **Б. Регистратура (обща)**

В служба "Регистратура" работят съдебни деловодители, които приемат и регистрират входящата кореспонденция, в т.ч. и книгата за подлежащи на образуване дела, експедираат изходящата кореспонденция, водят разносна книга. В общата регистратура или в нарочно обособена такава, в по-големите съдилища, се приемат и регистрират книгата на насрочени публични продажби.

В самата регистратура се водят на хартиен и/или електронен носител следните книги и регистри: входящ дневник; изходящ дневник; разносна книга; регистър на заявленията за достъп до обществена информация; книга по чл. 251, ал. 3 АПК.

Съдържанието и предназначението на всяка една от книгите е подробно описана в ПАС и целта на тяхното водене е да се създаде хронологична и документална удостоверителност на постъпилите в съда книга.

### **В. Съдебно деловодство**

Служба "Съдебно деловодство" включва всички деловодители в съда. Възможности за обособяване на самостоятелни деловодства, според предмета на обслужваната съдебна дейност, е възможно при по-големите съдилища, като това допринася за по-добрата организация и качество на изпълнение на работата. Например деловодство за наказателни, за граждански или за административни дела; за първоинстанционни или въззивни производства и пр.



Конкретните измерения на дейността на съдебните деловодители са също детайлно разработени в ПАС, като само ще споменем, че те окомплектоват образуванията и разпределени на съдия докладчик входящи документи, извършват вписвания в съответните деловодни книги, изготвят списък за призовките, изпращат призовките, изготвени по образец, и съобщенията по делата, с изключение на тези по отложените дела, подреждат и докладват своевременно на съдията докладчик новопостъпилите документи към висящите дела, следят за изтичане на процесуалните срокове, организират и поддържат подреждането на делата в деловодството, проверяват ежемесечно делата без движение и спрените дела и ги докладват на съдията докладчик, извършват проверки и предават в архива делата след приключването им и пр.

В деловодството се водят на електронен носител и/или на хартиен носител следните книги и регистри: азбучен указател за образуванията наказателни, граждански, търговски, фирмени, изпълнителни и административни дела; описна книга; книга за открити заседания; книга за закрити и разпоредителни заседания; книга за привеждане в изпълнение на влезли в сила присъди и определения по глава двадесет и девета от Наказателно-процесуалния кодекс; книга за веществените доказателства; книга за получените и върнатите призовки и други съдебни книжа; регистри за юридически лица с нестопанска цел и другите юридически лица, които не са търговци, и специални регистри; книга по чл. 634в от Търговския закон; регистър на съдебните решения по чл. 235, ал. 5 ГПК; книга за приемане и отказ от наследство; регистър на изпълнителни листове, издадени за държавни такси и суми, присъдени в полза на съдебната власт; регистър на актовете, с които преписката е върната, респективно производството по делото е прекратено и върнато на първоинстанционния съд за поправка на очевидна фактическа грешка, допълване, изменение в частта за разностите на решението или отстраняване на нередовности и за администриране на жалбата.

Регистрите за юридическите лица с нестопанска цел и другите юридически лица, които не са търговци, се водят от окръжен съд по седалище на ЮЛ и съдържат обстоятелства за направените вписвания.

Регистрациите за политическите партии и движения се водят от СГС.

В ПАС е дадено подробно съдържание на водените книги и регистри, както и характера и последователността на обработване на делата според техния вид и последователността на съдопроизводствените действия. Видовете дела, тяхното класифициране и подреждане са подробно разгледани в глави XIV – XVI от Правилника за администрацията в съдилищата, където са описани и задълженията на деловодителите при работа с тях.

### **Г. Съдебни секретари**

Служба "Съдебни секретари" включва всички съдебни секретари в съда. Задълженията на съдебните секретари са посочени както в съответните процесуални закони – ГПК, НПК и АПК, относно начина на изготвяне на съдебните протоколи и тяхната доказателствена стойност за процеса, така и в Правилника за администрацията в съдилищата.

Съгласно посоченото в ПАС, съдебният секретар: съставя протоколи за откритите съдебни заседания под диктовката на председателя на състава, които са на разположение на страните в тридневен срок от съдебното заседание; изготвя списъци за реда и часовете на разглеждане на делата и ги поставя пред съдебните зали и информационните табла; изпълнява разпореденията на съда, постановени в откритите заседания; вписва в книгата за открити съдебни заседания делата на състава; съставя

документи за изплащане на определените суми за възнаграждения и разноски на експерти, свидетели, съдебни заседатели и други; съставя списъци на лицата за призоваване в съда след първото по делото заседание; изготвя призовките по отложените дела и отразява резултата в книгата за откритите заседания в тридневен срок от съдебното заседание; в срока за изготвяне на протокола предава обявените за решаване дела на съдията докладчик, а отложените, прекратените и с изготвени актове дела – в деловодството.

Съдебните секретари, имащи право на достъп по ЗЗКИ, изпълняват и специалните изисквания на този закон и ППЗЗКИ.

#### **Д. Архив**

Служба "Архив" осигурява съхраняването на всички свършени дела, деловодни книги и всички други документи, създавани в резултат на дейността и във връзка с осъществяването на функциите на структурните звена на съда, съгласно сроковете за тяхното съхранение.

Сроковете за съхранение на делата са различни според характера на производствата и степента обществена значимост на техния предмет. Например в апелативните, окръжните, административните и военните съдилища делата се съхраняват 10 години; в районните съдилища, службите по вписванията и съдебно-изпълнителните служби – 5 години; бракоразводните дела, обаче се съхраняват 10 години; делата за издръжка и за изменение на издръжка – 25 години, а при издръжка и изменение на издръжка на дете – 5 години след навършване на 25-годишна възраст на детето, в чиято полза е била присъдена; делата за осиновявания и за установяване на произход – 130 години; запрещение – 25 години.

Различен е и срокът на съхранение на водените в съдилищата книги и регистри - описните книги и азбучниците се съхраняват 100 години; книгите за открити и закрити заседания – 25 години; книгите за приемане и отказ от наследство – 100 години.

#### **Д. Служба "Връчване на призовки и съдебни книжа"**

В тази служба работят съдебни служители на длъжност призовкари и куриери. В работата си служителите връчват призовките и съдебните книжа съгласно изискванията на процесуалните закони.

#### **Е. Служба "Бюро „Съдимост"**

Работата на службата е регламентирана с нарочна Наредба № 8 от 2008 г. за функциите и организацията на дейността на бюрата за съдимост (ДВ, бр. 24 от 2008 г.) и освен на общите деловодни практики е строго подчинена на специалните правила, които предвижда наредбата. Специфичното в тази дейност е, че тя съществува само при районните съдилища, към които се създават бюрата за съдимост. В самото бюро съдимост се събира, съхранява и обменя информация за осъдените лица, родени в района на съда, които са осъдени от български съдилища или които са освободени от наказателна отговорност от български съдилища и са им наложени административни наказания по чл. 78а от Наказателния кодекс.

### **VIII. Производство по дела**

Тук е моментът да се посочи, че за разлика от по новите правилници, единствено Правилникът за организацията на работата на районните, окръжните и

военните съдилища, издаден от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 89 от 15.11.1977 г. и отменен с Наредба № 28 от 20.03.1995 г. урежда детайлно процедурата на провеждане на разпоредителните (закрити) заседания, съдебните (открити) заседания, както и провеждането на съдебни действия във от седалището на съда. За сравнение, настоящият правилник не предвижда подобна прецизна уредба на отделните процесуални действия на съда и съдебните служители, и в същото време тази празнота не е запълнена нито от устройствения закон, нито от процесуалните закони. В последните правилници се говори за „Производство по несвършени дела“, „Производство по дела за обжалвани актове“ и пр., но в тях липсва процедура относно провеждането на самите процесуални действия на съда и съдебните служители. Липсва уредба, която да сочи и какъв е вътрешният ред на самото съдебно заседание – разположението на съдебния състав, прокурора, секретар – протоколистите, страните, адвокатите и пр. За да не забравяме добрите стари практики, които неясно и все по-рядко се предават през поколенията магистрати и съдебни служители, като мнозина вече са забравили къде и по какъв начин те са били уредени, следва да се върнем към първоизточника на тяхната свършена за времето си уредба - **Правилник за организацията на работата на районните, окръжните и военните съдилища**, изд. от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 89 от 15.11.1977 г., отменен с ДВ бр. 59 от 22.07.1994 г., наричан Правилника от 1977 г.<sup>19</sup>. Посоченото в този правилник, преценено през призмата на съвременните процесуални закони, изисква в бъдещите правилници да се намери място и за регламентиране на следните процесуални дейности:

#### **А. Провеждане на разпоредителни (закрити) заседания**

Разпоредителните заседания се провеждат в тридневен срок от възлагане делото на докладчика, а по бързите и незабавните производства – веднага. По въпросите, разгледани в тези заседания, съдът се произнася незабавно. Поради това, че повечето разпоредителни заседания се провеждат само от съдията докладчик, без участието на секретар – протоколист, то протокол за разпоредителното заседание се изготвя в самото заседание, само по преценка на съда, като в този случай е задължително участието на секретар – протоколист. В противен случай, единствен акт, който овещества проведеното разпоредително заседание е актът на съда, с който той се произнася по поставените въпроси, обикновено това е разпореждане, определение, заповед.

В книгата за разпоредителните заседания се вписва резултатът от закритото или разпоредителното заседание, което става с разпорежданията, определенията,

<sup>19</sup> **Раздел II Разпоредителни (закрити) заседания Чл. 67.** (1) Разпоредителните заседания се провеждат в тридневен срок от възлагане делото на докладчика, а бързите - веднага. По въпросите, разгледани в тези заседания, съдът се произнася незабавно.

(2) Протоколът за разпоредителното заседание се изготвя в самото заседание.

**Чл. 68.** В книгата за разпоредителните заседания се вписват само решенията и определенията, с които се решават въпросите или прекратяват делата и преписките. Останалите определения не се вписват в книгата.

**Чл. 69.** Когато от разпоредително заседание делото се връща на прокурора за допълнително разследване, то се изпраща на прокурора най-късно на следващия ден.

заповедите на съда, с които се решават въпросите или прекратяват делата и преписките. Останалите определения не се вписват в книгата.

Когато от разпоредително заседание делото се връща на прокурора за допълнително разследване, то се изпраща на прокурора най-късно на следващия ден.

## **Б. Провеждане на съдебни (открити) заседания**

Тук отново, въпреки че настоящият правилник предвижда регламентация на провеждане на самото заседание – чл. 83-85 от ПАС, следва да се посочи, че липсва точна регламентация на процедурата, по която се провежда самото съдебно заседание. Липсва уточнение дори и за разположението на съда и целия съдебен състав, в случаите, когато заседават повече от един съдия – тричленен, петчленен или седемчленен съдебен състав, формиран от съдии и съдебни заседатели. Това, обаче, не може да се каже за Правилника от 1977 г.<sup>20</sup>, където са налице детайлно разписани правила за провеждането му.

---

<sup>20</sup> **Чл. 70.** (1) За всяко съдебно заседание се изготвя обявление за реда и часовете за разглеждане на делата. Това обявление в деня на заседанието се поставя пред съдебната зала и такова обявление се предоставя на информатора при съда. Съдебните заседания се откриват в точно определения в обявлението час.

(2) Когато гражданските дела са насрочени по групи за определени часове, правилото на чл. 107, ал. 1, изр. 2 ГПК се прилага поотделно за съответната група дела.

**Чл. 71.** (1) В съдебните заседания съдиите заемат места според старшинството си - старшият член от дясната страна, а младшият - от лявата страна на председателя на състава. Съдебните заседатели се подреждат по същия ред според възрастта им, а във военните съдилища - по звание.

(2) Съдебните заседатели във военния съд не могат да бъдат по-младши по звание от подсъдимия, когато е военнослужещ.

(3) Прокурорът, общественият обвинител, частният тълковник, ищецът, частният обвинител и жалбоподателят заемат определените им места от дясната страна на съда, а секретарят, подсъдимият, общественият защитник, ответникът и ответникът по жалба - от лявата.

**Чл. 72.** При влизане на съдиите в съдебната зала всички лица, които се намират там, включително прокурорът и секретарят, стават прави. Участващите по делото лица стоят прави, когато говорят на съда или задават въпроси. При обявяване на решението или присъдата всички лица, включително съдиите, прокурорът и секретарят, стоят прави.

**Чл. 73.** (1) По време на разглеждане на делата може да се влиза и излиза от съдебната зала само с разрешение на председателя на състава.

(2) След откриване на заседанието делата се дават на страните и техните защитници и повереници само с разрешение на председателя на състава.

(3) В случая на чл. 114 ГПК в призовката съдът указва на страната по кои въпроси ще бъде разпитана.

**Чл. 74.** Обещанието на свидетеля, че ще каже истината, на вещото лице, че ще даде вярно заключение, на преводача, че ще направи верен превод, и на тълковника, че ще направи вярно тълкуване, се отбелязва в протокола на заседанието.

**Чл. 75.** (1) (Изм. - ДВ, бр. 2 от 1984 г.) Протоколите се изготвят в самото заседание или в сроковете по чл. 126 ГПК.

(2) Протоколът се съставя под диктовката на председателя.

(3) Пledoариите се отразяват в съществената им част.

(4) В протокола се отбелязва кога е започнало и свършило заседанието по делото и датата на изготвяне протокола.

В този смисъл, в бъдещите правилници следва да намерят място и разпоредби относно провеждането на откритите съдебни заседания, като се посочи, че в съдебните заседания съдиите заемат места според старшинството си - старшият член от дясната страна, а младшият - от лявата страна на председателя на състава. Съдебните заседатели се подреждат по същия ред според възрастта им, а във военните съдилища - по звание. Съдебните заседатели във военния съд не могат да бъдат по-младши по звание от подсъдимия, когато е военнослужещ.

Прокурорът, частният тъжител, ищецът, частният обвинител и жалбоподателят заемат определените им места от дясната страна на съда, а секретарят, подсъдимият, общественият защитник, ответникът и ответникът по жалба - от лявата.

При влизане на съдиите в съдебната зала всички лица, които се намират там, включително прокурорът и секретарят, стават прави. Участващите по делото лица стоят прави, когато говорят на съда или задават въпроси. При обявяване на решението или присъдата всички лица, включително съдиите, прокурорът и секретарят, стоят прави.

По време на разглеждане на делата може да се влиза и излиза от съдебната зала само с разрешение на председателя на състава.

След откриване на заседанието делата се дават на страните и техните защитници и повереници само с разрешение на председателя на състава.

В случаите, когато съдът разпореди страната да се яви лично и да даде обяснения за обстоятелства по делото в призовката се посочват въпросите, по които трябва да отговори.

---

(5) Ако разглеждането на делото е започнало след обявеното време, в протокола се отбелязва причината за закъснението.

**Чл. 76.** (Изм. - ДВ, бр. 2 от 1984 г.) Глобите, наложени във връзка с производството по делата (на свидетели, експерти и др.), се вписват от секретаря веднага след заседанието в книгата за глобите, а изпълнителен лист се издава, след като определението за наложена глоба е влязло в сила. За вписването секретарят прави бележка отстрани на определението, с което е наложена глобата. При отменяне на глобата секретарят отбелязва отменянето в книгата за глобите.

**Чл. 77.** (1) Насрочените дела в открито заседание се вписват в срочната книга най-късно един ден преди заседанието.

(2) В срочната книга се вписват съставът на съда, докладчикът, прокурорът и резултатът от разглеждането на делото. Когато делото е отложено, спряно или прекратено, вписва се причината за това, а когато делото е решено, вписват се датата и накратко съдържанието на съдебния акт.

(3) Срочната книга се попълва от секретаря на състава, а резултатът от делата - от съдията-докладчик.

(4) Приемането и предаването на делата след приключване на съдебното заседание от секретаря на докладчика и от докладчика в деловодството се извършват срещу подпис и дата в книгата за откритите заседания.

**Чл. 78.** Когато със съдебния акт се присъждат суми, в диспозитива му се посочват правното основание на задължението и времето на възникването му.

**Чл. 79.** (1) Протестът и жалбата, които подлежат на разглеждане от по-горен съд и на които е даден ход, се изпращат заедно с делата най-късно до три дни след изтичане срока за обжалване. Разписката за връчване на препис от жалба по гражданско дело се изпраща на по-горния съд допълнително, веднага след връщането ѝ.

(2) Във всеки съд се води списък на делата, изпратени на втората инстанция, в който след връщането им се отбелязва резултатът от обжалването или протестирането.

Обещанието на свидетеля, че ще каже истината, на вещото лице, че ще даде вярно заключение, на преводача, че ще направи верен превод, и на тълковника, че ще направи вярно тълкуване, се отбелязва в протокола на заседанието.

Протоколите се изготвят в самото заседание или в сроковете по ГПК и НПК. Протоколът се съставя под диктовката на председателя. Пледоариите се отразяват в съществената им част. В протокола се отбелязва кога е започнало и свършило заседанието по делото и датата на изготвяне на протокола. Ако разглеждането на делото е започнало след обявеното време, в протокола се отбелязва причината за закъснението.

След приключване на съдебното заседание съдебният секретар отразява в книгата за открити заседания резултата от заседанието.

Резултатът по решените дела се отразява в книгата за открити заседания и описната книга от съдебен служител.

## **В. Провеждане на съдебни действия извън седалището на съда**

Съгласно разписаното съдържание на нормата на чл. 133, ал.1 от ЗСВ заседанията се провеждат в съдебната сграда по седалището на съда. Това е отправната точка и тя е задължителна за всички видове дела. Следователно принципът е, че делата се разглеждат в съдебните зали в съдебните сгради. Изключението, което законът допуска, е посочено в чл. 133, ал.2 от ЗСВ и то сочи, че в изключителни случаи със съгласието на председателя на съда съдебният състав може да реши да проведе съдебното заседание **в друга сграда**. Всъщност именно това води до създаването на съдебни зали ad hoc или т.н „заседания на пункт”, доколкото това са зали или помещения, приспособени за такива, извън сградата на съда.

Необходимост от регламентиране на работата в тези изключителни случаи е налице, доколкото последните правилници не регламентират провеждането на съдебни заседания на пункт, а поради извършените процесуални промени все повече заседания ще бъдат провеждани по този начин. Една от възможните причините е невъзможност на капацитета на изградените съдебни зали за поемане на всички необходими и задължителни участници по някои дела (пример в това отношение е създадената във Варненския затвор съдебна зала, за нуждите на окръжния и апелативния съд във Варна), на следващо място поради необходимостта от изграждане на специализирани помещения за изслушване на деца, т.н „**сини стаи**”. Необходимостта от провеждане на щадящо, дружелюбно изслушване на децата, участници в съдебни процедури в специално оборудвани помещения, извън сградите на съдебните органи и в частност на съда, всъщност представлява провеждане на съдебни заседания, извън съдебната сграда по седалището на съда, а това е посочено в чл. 133, ал.2 от ЗСВ. Всичко това изисква нормативно регламентиране на технологията на провеждане на тези заседания, така както това е ставало с отменения Правилник за организацията на работата на районните, окръжните и военните съдилища, от 15.11.1977г.<sup>21</sup>. Следва да се подчертае,

<sup>21</sup> **Чл. 80.** (Изм. - ДВ, бр. 2 от 1984 г.) (1) Районните, окръжните и военните съдилища могат да разглеждат дела на пунктове извън седалищата им.

(2) Извън района на окръга окръжните и районните съдилища разглеждат дела с разрешение на министъра на правосъдието.

(3) Извън района си, но в района на съответния окръг, районните съдилища разглеждат дела с разрешение на председателя на окръжния съд.

че потребност от провеждане на съдебни заседания, извън сградата на съда, има както по наказателни дела, възможността за което е дадена в разпоредбата на чл. 262 НПК, но и по граждански дела, каквато възможност предвижда чл. 135, ал.1, изр.2-ро от ГПК (приложим е за брачни дела, дела за родителски права, домашно насилие и пр.).

Начинът, по който следва да се провеждат тези съдебни заседания, трябва да е в съответствие с посочените в чл. 133 от ЗСВ две предпоставки:

**Първата предпоставка е наличие на изключителен случай, изискващ** провеждане на съдебно заседание извън сградата на съда. Причините, обуславящи такъв изключителен случай могат да се обособят в две групи – първата е **обективна** - липса на достатъчно съдебни зали в съдебната сграда и типичен пример е съдебната зала във Варненския затвор. Втората причина има **субективен характер** и е свързана с особеностите на личността, заради която се налага провеждането на съдебното заседание – напр. дете, което следва да се изслуша в защитена среда, даваща необходимата специализирана (социално – психологическа) помощ.

**Втората предпоставка е да има съгласие на председателя на съда.** Съгласно чл. 133, ал.2 от ЗСВ, в изключителни случаи, със съгласието на председателя на съда, съдебният състав може да реши да проведе съдебното заседание в друга сграда. Това означава, че за да се проведе съдебното заседание е необходимо мотивирано искане от съдията докладчик по делото до председателя на съда, който да разреши провеждането на съдебното заседание в друга сграда. Такова разрешение следва да се изисква, съответно да се дава, във всички случаи на провеждане на съдебни заседания, извън сградата на съда, т.к. е свързано с цялостното обезпечаване на съдопроизводството.

Административният ръководител на съда е единственият, който може да разреши и провеждането на съдебни действия извън сградата, където по принцип те се провеждат, съгл. чл. 133, ал.1 от ЗСВ, излизането на съдебен секретар за водене на протокол за съдебното заседание, техника – при нужда (компютър, лаптоп, пишеща машина и пр.). Никой друг освен председателя не може да нареди на съдебния секретар да напусне сградата на съда, да се вземе техника, ако е необходимо и да участва в подобно заседание на пункт. Освен тези лица, би могло да се наложи и на съдебните

---

(4) Военните съдилища разглеждат делата по начало в района на поделението, от което са подсъдимите.

**Чл. 81.** За разглеждане на насрочените на пункт наказателни дела се определят съдебни заседатели от района на пункта. Председателят на съда може да разпореда да се определят съдебни заседатели от други райони, когато важни съображения налагат това.

**Чл. 82.** (1) Делата, които са от особен обществен интерес, могат да се разгледат пред колективите на трудещите се, а за военните съдилища - пред личния състав на поделенията, ако това би допринесло за разширяване на възпитателното въздействие.

(2) Когато делото се разглежда пред колектива на трудещите се или във военно поделение, то не може да бъде отложено само за решаването му в седалището на съда.

**Чл. 83.** (1) Когато няколко дела трябва да се разгледат или отделни съдебни действия по тях да се извършват извън седалището на съда, в едно и също или близки места, това се възлага на един състав, съответно на един съдия, и се извършва с едно отиване.

(2) Пътните, дневните и квартирните пари на членовете на състава се разпределят съразмерно между всички дела, като се взема предвид и отдалечеността на местата.

(3) Когато делата се разглеждат пред колективите на трудещите се или на пункт, пътните, дневните и квартирните пари не се възлагат на страните.

заседатели по наказателно дело да участват в заседание на пункт, поради което и за тях следва да има разпореждане от председателя на съда за участието им. В съответствие с установената вътрешната субординация в административното управление на съда е необходимо разпореждане на административния ръководител за извършване на определени процесуални действия извън сградата.

Даването на разрешение от председателя на съда е необходимо и поради разпоредбата на чл. 61, ал.1 от ПАС, изискваща изнасянето на делата и другите книжа да става с писмено разрешение на административния ръководител на съда или на друг съдия. Така се контролира и гарантира сигурността на делото, което неизбежно следва да бъде по време на съдебното заседание, извън сградата на съда. Не може да има съдебно заседание и съдебнопроцесуални действия без самото дело.

Извършването на действия, извън сградата на съда, следва да се извършва след изрично разрешение от председателя на съда, дадено с нарочна административна заповед и поради това, че само така се защитават правата и интересите на работещите съдии, съдебни заседатели и съдебни служители, които напускат сградата на съда, вече са изложени на всички възможни рискови ситуации (злополуки от ПТП и др. характер). В заповедта следва да се посочи точното място на провеждане на съдебното заседание и началният му час, според разпореждането на съдията-докладчик. Това е особено необходимо, когато се налага провеждането на съдебни действия в друг съдебен район, т.к. е свързано и с командироването на съдебните служители. Тук следва да се изтъкне, че за разлика от разследващите полицаи и прокурори, работното място на съдиите и съдебните служители е в сградата на съда и те не могат по своя преценка да напускат сградата на съда, за да провеждат съдебно-процесуални действия извън нея.

Легитимността на тези действия зависи изцяло от разрешаването им от председателя на съда, съгл. чл. 133, ал.2 от ЗСВ и това ясно личи от формулировката на закона „в изключителни случаи със съгласието на председателя на съда съдебният състав може да реши да проведе съдебното заседание в друга сграда“. Текстът на закона не поставя никакви условия, като дали това е в населеното място на съда или в друго населено място, което означава, че дори и адресът на провеждане на съдебното заседание да е в непосредствена близост до сградата на съда (на съседния номер, улица, квартал и пр.), пак е необходимо разрешение.

В бъдещите правилници следва да се предвидят текстове, даващи уредба на тези процесуални действия, в съответствие с действащата структура на съдилищата в цялата съдебна система, съгласно които съдилищата могат да разглеждат дела на пунктове извън съдебната сграда по седалището им, когато е налице обоснована необходимост за това от съдията-докладчик по конкретно дело. Извън съдебната сграда, но в рамките на населеното място по седалището на съда, както и в друго населено място, но в рамките на съдебния район, съдилища могат да разглеждат дела с предварителното съгласие на председателя на съда и надлежно уведомяване на страните. Извън съдебния район на съответния орган на съдебната власт, съгласие за провеждане на съдебните заседания извън сградата на съда се дава, както следва:

- а) От председателя на окръжния съд за съдебни действия извън съдебния район на съответния районен съд, но в рамките на съдебния район на окръжния съд;
- б) От председателя на апелативния съд за съдебни действия извън съдебния район на съответния окръжен съд, но в рамките на съдебния район на апелативния съд;
- в) От председателя на ВКС, а за административните съдилища от председателя на ВАС, за извършването на съдебни действия в друг апелативен съдебен район.



В тези случаи разрешението се дава след искане от председателя на съответния съд, пред който делото е висящо въз основа на изрично искане на съдията – докладчик.

За провеждане на съдебните заседания или съдебни действия на насрочените в друг съдебен район наказателни дела се определят съдебни заседатели от района на пункта, ако не е бил даден ход на делото. (Това се налага от обстоятелството, че съдебните заседатели от района, в който ще се проведат съдебните действия са по-разпознаваеми за местната общественост и тяхното присъствие би имало по-силно превантивно въздействие върху наказателноотговорните лица, а от друга страна това ще доведе и до намаляване на разходите по командироване на съдебния състав). В случаите когато е даден ход на делото, съдебното заседание се провежда с участието на първоначалния съдебен състав. (Последното е в съответствие с принципа на неизменност на съдебния състав.)

Когато няколко дела трябва да се разгледат или отделни съдебни действия по тях да се извършват извън седалището на съда, в едно и също или близки места, това се възлага на един състав, съответно на един съдия, и се извършва с едно отиване.

Пътните, дневните и квартирните пари на членовете на състава се разпределят съразмерно между всички дела, като се взема предвид и отдалечеността на местата. Когато делата се разглеждат на пункт, пътните, дневните и квартирните пари не се възлагат на страните. (Това е резултат на това, че преценката на съда, как най-добре да се извършат процесуалните действия по делото не следва да е в тежест на страните и те не бива да бъдат осъждани да плащат за това. Разходите следва да се покриват от средствата на бюджета на съдебната власт.)

Освен производствата по закрити и открити заседания в Правилника за администрацията в съдилищата са детайлно разгледани и останалите процесуални производства - производство по дела за обжалвани актове; производство по дела за влезли в сила актове; производство по изпълнителни дела и съдебните поръчки.

## **IX. Статут на съдебни служители**

Съдържанието на понятието „статут“, съгласно Речник на чуждите думи в българския език, изд. на БАН, 1982г., с.811 означава „Устав на държавен орган, обществена или международна организация; правното положение на едно лице, на населено място“. Самата дума е от латински произход – stutum. Според едно от значенията на латинската дума, съгласно Латинско – български речник, изд. „Наука и изкуство“, С.1990, с.668, това означава „определям, назначавам, постановявам, решавам“. Според проф.д-р Добри Димитров, в правната теория битува правилото, че всяко правно отношение има три елемента – субекти (страни), съдържание и обект, като съдържанието му се представя чрез правата и задълженията, респ. на правомощията на страните по него<sup>22</sup>. В съдържанието на статута на съдебните служители се включват техните права и задължения, които възникват от момента на тяхното назначаване, от момента на възникване на реално и конкретно правоотношение до неговото прекратяване по установения от законите ред. Възникването на правоотношението между съдебния орган и съдебния служител е регламентирано в чл. 343 и следв. от ЗСВ.

### **А. Възникване на правоотношенията със съдебните служители**

<sup>22</sup> Проф.д-р Димитров Д., „Държавнослужебно право на Република България“, Сиела, С.2010, с. 311

Възникването на правоотношението между предствляващия органа на съдебната власт, председателя на съда, и конкретното лице става след провеждането на конкурс, който е задължителен за длъжностите, които са свързани с осъществяването на правомощията на органите по чл. 340, ал. 1. Провеждането на конкурс е задължително в случаите, когато дейността на съдебния служител е свързана с осъществяването на правомощията на съответния съд – чл. 133 от ПАС. Следва да се посочи, че съгласно тази разпоредба провеждането на конкурс не е задължително за длъжности, които не са свързани пряко с осъществяване на правомощията на съда, като например за шофьор, чистач и пр., но в същото време е препоръчително такъв да се провежда и за тези длъжности, доколкото конкурсът дава възможност за равнопоставено отношение към неограничен брой кандидати за заемане на длъжността при спазване на принципите за демократичен и недискриминационен избор, без съмнение в провеждане на процедурата по тяхното назначаване. От друга страна, това би гарантирало възможно най-добрия избор, съобразно конкретната длъжност на кандидата, който в най-висока степен покрива общите критерии за заемане на длъжността и отговаря на основните принципи за работа на съдебните служители.

Провеждането на конкурс за заемане на дадена длъжност означава наличие на вакантна (незаета) длъжност, която след провеждането на конкурс, се очаква да бъде заета от спечелилия го кандидат и същият да бъде назначен по трудово правоотношение на работа в съдебния орган. Тук е мястото да се посочат някои от решенията на ВСС в тази насока, относно назначаването на нови служители на свободни щатни бройки<sup>23</sup>. Съгласно Решение по протокол № 12/25.03.2015 г., т.15, е дадено пояснение, какво е свободна щатна бройка: „щатна бройка за съдебен служител се счита за свободна, **само при** прекратяване на трудовото правоотношение”. В същото решение е посочено, че в **случаите, обаче**, когато отсъствието на титуляра на длъжността се дължи на: продължителен отпуск по майчинство и отглеждане на малко дете; поради временна неработоспособност; неплатен отпуск; служебен и творчески отпуск, и др. Посочено е, че назначаването на съдебни служители на освободените щатни бройки, на тези основания, не ангажира усвояването на допълнителни финансови средства и тогава работодателят /в лицето на административния ръководител на съответния орган на съдебната власт/ преценява сключването на **договор за заместване**, с цел да обезпечат нормалната работа на съответния орган на

<sup>23</sup> Решение по протокол № 24/10.06.2009 г.т.6, изменено с протокол № 43/05.11.2009 г. т.24.6.1., като същото да се чете: ”Указва на административните ръководители в органите на съдебната власт да не назначават съдебни служители на свободните щатни бройки, без съгласие на Висшия съдебен съвет”; Решение по протокол № 12/25.03.2015 г., т.15; Решение по протокол № 17/02.04.2015г. т.42, с което е отменено Решение № 43/05.11.2009 г. на ВСС, с което указва на административните ръководители в органите на съдебната власт да не назначават съдебни служители на свободни щатни бройки без съгласие на ВСС. В решение на ВСС сочи в т.42.2, че при освобождаване на щатни бройки за съдебни служители административните ръководители на органите на съдебната власт могат да назначават нови служители само в рамките на утвърдения им бюджет за текущата година, без да искат разрешение от ВСС. Във връзка с изпълнението на решение на ВСС по протокол № 37/25.06.2015 г. , на свое заседание, проведено на 01.07.2015 г. комисия „Съдебна администрация” е препоръчала на административните ръководители в органите на съдебната власт, в случаите, в които са прекратени трудови договори със съдебни служители, за които ВСС е уведомен, съгласно решение по протокол № 37/25.06.2015 г., доп. т. 101, назначаването на нов съдебен служител или обявяването на конкурс за овакантената длъжност да се извършва не по-рано от едномесечен срок.

съдебната власт. Със свое решение по протокол № 18/08.04.2015 г., д.т. 20, ВСС е приел, че административните ръководители на органите на съдебната власт следва да уведомяват комисия „Съдебна администрация” /КСА/ за всяко назначаване на съдебни служители на свободни щатни бройки, независимо от правното основание. По този начин идеята е се даде възможност за гарантиране спазването на решение на ВСС по Протокол № 17/02.04.2015 г., т. 42.2. С последващо решение по протокол № 37/25.06.2015 г. На ВСС по т. 101, административните ръководители са задължени, при прекратяване на трудово правоотношение със съдебен служител в органите на съдебната власт, незабавно да уведомяват Висшия съдебен съвет. Очевидно целта на това решение е, след овакантяване на дадена длъжност за съдебен служител, ВСС, а след измененията на КРБ – съответната колегия, да може да преразгледа необходимостта от съществуването на този щат, съобразно общата натовареност на органа на съдебната власт и при необходимост може да вземе решение за съкращаване на щата, което означава, че не се допуска назначаване на нов съдебен служител или за запазване на съществуващата щатна численост и провеждане на конкурс за заемане на овакантия щат. Така вместо да се иска разрешение от ВСС за назначаване на съдебен служител се иска разрешение за провеждане на конкурс за овакантията длъжност (между двете няма съществена разлика).

Самото назначаване на съдебните служители става след проведен конкурс.

Изискванията към кандидатите за съдебни служители са посочени в чл. 131 от ПАС и се подчиняват на общите изисквания по чл.7, ал.1 от Закона за държавния служител: да е лице български гражданин; навършило пълнолетие; не е поставено под запрещение; не е осъждано за умишлено престъпление от общ характер; не е лишено по съответен ред от правото да заема определена длъжност; отговаря на изискванията за заемане на длъжността, предвидени в нормативните актове, в този правилник, в Класификатора по чл. 341, ал. 1 ЗСВ и в длъжностната характеристика за съответната длъжност. Като потвърждение за особения статут на съдебните служители, за които, от една страна, не се прилага Законът за държавния служител, и, от друга, твърде много приличат на него, е и изискването на ЗСВ и на чл. 132 от ПАС при възникване на трудовото правоотношение служителят да подписва декларация за обстоятелствата по чл. 107а, ал. 1 КТ. Тази декларация се изисква съгласно чл. 107а от КТ от работещите по трудово правоотношение в държавната администрация. Провеждането на самия конкурс по избор на лице – кандидат за съдебен служител за заемане на определена длъжност се подчинява на общите правила за провеждането им съгласно разпоредбите на трудовото право. С класирания на първо място кандидат се сключва трудов договор и му се връчва индивидуална длъжностна характеристика, съобразена с типовите длъжностни характеристики на съдебните служители в администрацията на съответния съд. В тази длъжностна характеристика, освен основните права и задължения на съдебния служител, по преценка на административния ръководител и при нарочно издадена заповед, могат да се възлагат и допълнително други задължения, свързани с упражняването на друга длъжност, което при условия на кадрови дефицит и непълнота на щата гарантира обезпеченост на изпълнението на посочените задължения. Това е изключително важно в случаите дори и на попълнен щат, но при временно отсъствие на съответния служител. Така се обезпечава непрекъсваемост на съдебнопроизводствения процес.

От момента на възникване на трудовото правоотношение с избрания съдебен служител за административния ръководител възниква задължението по чл. 344 от ЗСВ за осигуряване на необходимите условия за изпълнение на служебните му задължения,

както и за повишаване на неговата квалификация или преквалификация. Това означава провеждането на инструктаж за работа, осигуряване на необходимите технически средства за работа и, според конкретната длъжност и необходимите средства, за създаване на безопасна и здравословна среда - Наредба № 7 от 15.08.2005 г. за минималните изисквания за осигуряване на здравословни и безопасни условия на труд при работа с видеодисплеи.

## Б. Права на съдебните служители

В обхвата на статута на съдебните служители се отнасят и техните права и задължения, които имат, както въз основа на общите разпоредби от КТ, така и от специалните закони – чл. 345-349 от ЗСВ и чл. 141-150 от ПАС.

Основните права на съдебния служител са:

1. Паво на възнаграждение. Съгласно чл. 348 от ЗСВ и чл. 146, ал.1 от ПАС, съдебните служители имат право да получават възнаграждението, определено за заеманата длъжност, съобразно Класификатора на длъжностите в администрацията, приет от ВСС, като размерът на основното месечно възнаграждение, определено за заеманата длъжност, е в размер до 80 на сто от възнаграждението на съдебния администратор. Конкретните размери на възнаграждението са определени в Класификатора. Интересен фрагмент от миналото е Законъ за заплатите и длъжностните лица по съдебното ведомство, Обн., ДВ, бр. 81 от 12.04.1912 г., в сила от 1.01.1913 г.<sup>24</sup>, където са били нормативно установени заплатите на съдиите, прокурорите и съответните служители;

<sup>24</sup> Законъ за заплатите и длъжностните лица по съдебното ведомство, Обн., ДВ, бр. 81 от 12.04.1912 г., Чл. 1. Заплатите на предвидените въ настоящия законъ длъжностни лица се определятъ по следующото разписание:

Наименование на длъжностите	Годишна заплата едному
Пръвъ председателъ на Върховния касационенъ съдъ	12.000 л.
Председатели на отделения на Върховния касационенъ съдъ и главенъ прокуроръ при същия съдъ	10.200 "
Председатели на апелативни съдилища, членове на Върховния касационенъ съдъ и прокурори на отделения при същия съдъ	9.000 "
Прокурори при апелативни съдилища и подпредседатели на същите съдилища	8.100 "
Членове на апелативни съдилища и заместници на прокурорите при същите съдилища	7.200 "
Председатели на окръжни съдилища	5.700 "
Прокурори при окръжни съдилища	5.400 "
Подпредседатели на окръжни съдилища и съдебни следователи при същите съдилища	5.100 "
Мирови съдии	4.020 "
Допълнителни членове и заместници на прокурора при окръжните съдилища и нотариусите	3.000 "
Секретари на Върховния касационенъ съдъ	3.600 "
Секретари на апелативни съдилища	2.820 "
Подсекретари на апелативни съдилища	2.640 "

2. Право на почивка, регламентирано е от ПАС, съгласно който работното време на администрацията на съда е от 08,30ч. до 17.00ч. с половин час обедна почивка.

Следва да се посочи, че служителите, които работят с компютър или с размножителна техника, ползват допълнително технологични почивки, в зависимост от оценката на риска за съответното работно място, с цел да бъде осигурена устойчива работоспособност и здравословна работна среда.;

3. Право на редовен платен годишен отпуск. С решение по протокол № 45/09.10.2010 г. , на основание чл. 350 от ЗСВ, във вр. с чл. 156а от КТ е определен, считано от 01.01.2011 г., размерът на платения годишен отпуск на съдебния служител съобразно трудовия стаж, както следва:

- за трудов стаж от 8 месеца до 2 години - 20 работни дни;
- за стаж от 2 години до 5 години - 21 работни дни;
- от 5 години до 10 години - 23 работни дни;
- от 10 години до 15 години - 26 работни дни;
- от 15 години до 20 години - 27 работни дни;
- над 20 години - 28 работни дни.

4.Право на допълнителен платен годишен отпуск за работа в извънработно време и за изпълнение на допълнителни задължения в размер, определен от ВСС. С решение по Протокол № 25 от 25.06.2008 г. на ВСС е определен както следва:

- за длъжностите по раздел „А" от Класификатора - 12 работни дни;
- за длъжностите по раздел „Б" от Класификатора - 8 работни дни;
- за длъжностите по раздел „Г" от Класификатора - 6 работни дни.

5. Право на заплащане на извънреден труд за изпълнение на неотложни задачи.

Дължимото възнаграждение се заплаща при условията на чл. 262, ал.1 от КТ, при спазване разпоредбите на чл. 220 и чл. 345, ал. 4 от Закона за съдебната власт и в изпълнение на Решение на ВСС по протокол №2/15.01.2003г. Положеният от магистратите и служителите извънреден труд се отчита от главния счетоводител в специалната книга за извънреден труд.

6. Право да получават ежегодно суми за облекло в размер до две средномесечни заплати на заетите в бюджетната сфера.

14. Право да бъдат поощрявани с отличие или награда за проявен висок професионализъм, образцово изпълнение на служебните задължения и високи нравствени качества при условията на чл. 358а ЗСВ.

8. Съдебен служител, придобил право на пенсия за осигурителен стаж и възраст, при освобождаване от длъжност, има право на еднократно парично

---

Секретари на окръжни съдилища	2.400 "
Подсекретари на окръжни съдилища	2.100 "
Секретари на мирови съдии	1.920 "
Секретари на прокурорите и съдебните следователи (	1.620 "

**Чл. 2.** Заплатите на непредвидените въ настоящия законъ длъжностни лица се определят отъ бюджета за всяка година, освенъ на онези, длъжността на които, по закона за устройството на съдилищата (чл. чл. 128 и 173 ), е приравнена къмъ някоя отъ предвидените въ тоя законъ, въ какъвто случай заплатите на последните се вписватъ въ бюджета, както са показани въ настоящето разписание за съответната длъжностъ.

**Чл. 3.** Настоящиятъ законъ влиза въ сила отъ 1 януарий 1913 г.

обезщетение в размер на толкова брутни месечни възнаграждения, колкото прослужени години има в органите на съдебната власт, но не повече от десет брутни месечни възнаграждения.

9. Съдебните служители могат да образуват и членуват в организации, които защитават професионалните им интереси.

#### **В. Задължения на съдебните служители**

1. да изпълнява задълженията си добросъвестно и точно съобразно длъжностната му характеристика.;

2. да пази като служебна тайна сведенията, които са му станали известни в кръга на службата и засягат интересите на гражданите, юридическите лица и държавата.

3. при изпълнение на своите задължения и в обществения живот да има поведение, което не уронва престижа на съдебната власт и останалите техни задължения, съгласно Етичният кодекс на съдебните служители.

4. да изпълняват, възложените им от административният ръководител, съдебният администратор или административен секретар други задължения.

#### **Г. Отговорности на съдебните служители**

Законът, в предвидения за това нарочен раздел – глава осемнадесета, не съдържа норми относно санкциите за неизпълнение на вменените задължения от съдебната администрация, а препраща към общите разпоредби на КТ, чл. 359 от ЗСВ. За разлика от действащия ЗСВ, в миналото, дори в Закона за устройство на съдилищата, обн. ДВ бр. 7/12.01.1899 г. и действал до 1934 г., е имало разпоредби относно отговорността на съдебните служители – „канцеларски служители”<sup>25</sup>.

Въпросът за отговорностите, обаче, е толкова важен, колкото и правата и задълженията на съдебните служители, т.к. той е част от съдържанието на правното положение, което те имат, поради което не следва да бъде подминат. Разпоредби относно отговорността на държавните служители има в Закона за държавния служител, чл. 90 – 100 от ЗДС.

Дисциплинарно нарушение по смисъла на трудовото право предтсвалява всяко неизпълнение на трудовите задължения. Следователно, служителите от съдебната администрация биха извършили такова в случай на неизпълнение на своите трудови задължения. Това означава неизпълнение на онези задължения, които са типични за заеманата от тях длъжност, както и допълнително възложените им от съответните административно-ръководни органи – административен ръководител, съдебен администратор или административен секретар. Неизпълнение на служебните задължения е налице, когато, освен посочените в чл. 187 от КТ такива, е нарушен и Етичният кодекс на съдебните служители или основните принципи на работа на съдебната администрация.

Наказанията, които се предвиждат съгласно КТ като възможни за санкциониране на съдебните служители са: забележка; предупреждение за уволнение; уволнение. Производството по тяхното налагане следва разпоредбите на трудовото право, като

<sup>25</sup> **193.** Канцеларските служители подлежат на дисциплинарно наказание: забележка, мъмрене, глоба до 50 л. и уволнение от служба - по усмотрението на председателя или на прокурора, при които служатъ.

**194.** Забележката или мъмренето, когато те се налагат по усмотрението на началствующото лице, се правят устно или писмено.

наложените дисциплинарни наказания се заличават с изтичане на една година от налагането им.

#### **Д. Атестиране на съдебните служители**

Атестирането на съдебните служители е процес, целящ извършване на преглед и оценка на работата на служителите в съдебната администрация, чрез който се установяват налични слабости и се разкриват възможности за подобряване на цялостната работа. Чрез атестирането се извършва цялостен анализ не само на конкретните служители, но и на състоянието на цялата администрация в съответния орган на съдебната власт. При наличие на едни и същи пропуски в работата на съдебните служители не може да се говори за индивидуални нарушения или пропуски, а за цялостен проблем, решението на който е изцяло в тежест на административното ръководство на съдебния орган. Атестирането има за конкретна цел установяване на нивото на професионална пригодност и компетентност на служителите за отговорно изпълнение на възложените им задължения.

Атестирането представлява съвкупност от методи, правила и норми за обективна комплексна оценка на дейността на служителите, като в съдебната администрация то се извършва чрез определяне на съотвен ранг. Ранговете, в които могат да бъдат повишавани съдебните служители са от пети до първи във възходяща степен, като в Класификатора на длъжностите е предвидено допълнително заплащане за всеки един достигнат ранг.

Атестирането в съдебната администрация се извършва периодично, ежегодно. Самата процедура преминава през два етапа: първи етап – изготвяне на работен план, и втори етап – същинската оценка на работата на съдебните служители.

При изготвянето на работния план, съвместно с ръководството, се набелязват целите, ресурсите и нужните средства за постигане на целите.

През втория етап се осъществява същинската преценка на резултатите от изпълнението на плана.

Попълнените и подписани атестационни формуляри се съхраняват в служебните трудови досиета на съдебните служители.

Съгласно ПАС е предвидено извършването на атестирането да става от нарочна комисия, а това на служителите с административни функции – съдебен администратор, административен секретар, служител по сигурността на информацията да се извършва само от административния ръководител или определен от него заместник. Счита се, че израз на равнопоставено отношение, без наличие на съмнение за дисикриминаращо отношение и наличие на субективизъм, е извършването на атестирането и на тази категория съдебни служители от нарочна комисия, а не еднолично, независимо от това дали ще се извърши от самия административен ръководител или от негов заместник или магистрат, на когото е възложена тази дейност.

В резултат на атестирането и при наличие на основание за повишаване в ранг съдебният служител получава и по-високо възнаграждение за ранг в размер, определен от ВСС. Повишаването в ранг се извършва със заповед на административния ръководител.

#### **Е. Прекратяване на правоотношенията със служителите от съдебната администрация**

Прекратяването на правоотношенията с работещите служители се подчинява, съгл. чл. 359 от ЗСВ, на общите правила на КТ, чл.325-330. За разлика от магистратите,

които подлежат задължително на освобождаване от длъжност при навършване на 65 години, съгл. чл. 165, ал.1, т.1 от ЗСВ, за съдебните служители не съществуват подобни нормативни ограничения за работа в съдебната система.

С цел оптимизиране на заетите в съдебната администрация щатове и недопускане наличието на прекомерно голям щат в органи с ниска натовареност, след измененията в чл. 328, ал.1, т. 10 – т. 10в от КТ, които предвидиха възможност работодателят да отправи писмено предизвестие до работника за прекратяване на правоотношението с него, в случаите, когато е навършил изискуемата възраст за пенсиониране, както и в случаите, когато на работника или служителя е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер по чл. 68а от Кодекса за социално осигуряване; когато трудовото правоотношение е възникнало, след като работникът или служителят е придобил и упражнил правото си на пенсия за осигурителен стаж и възраст; когато трудовото правоотношение е възникнало с работник или служител, след като му е отпусната пенсия за осигурителен стаж и възраст в намален размер по чл. 68а от Кодекса за социално осигуряване, ВСС прие решения, с които указа на административните ръководители да предприемат действия по прекратяване на правоотношенията със съдебните служителки, придобили право на пенсия, както и с тези, които са придобили това право на друго основание и са били назначени на работа в съдебната система след придобиването на право на пенсия<sup>26</sup>. Тези мерки доведоха до преодоляване на дисбаланса в отделните органи на съдебната власт и недопускане на нисконатоварени орагни да извършват неоправдани бюджетни разходи за персонал, от който нямат нужда. Овакантените от освободените съдебни служители щатове бяха преразпределени към по – натоварените съдилища.

Прекратяването на трудовото правоотношение с работещите в съдебната система магистрати и съдии, както и с някои длъжностни лица от съдебната администрация има освен посочените правно–административни характеристики и неизбежните финансово–стопански белези. Самото освобождаване на всеки един магистрат или служител от заеманата длъжност следва да се извършва по ясно определен ред, какъвто, следва да се признае, настоящите правилници и устройствен закон не предвиждат. Тук отново следва да се припомнят разпоредбите от единствения Правилник, даващ отговор на много от ненаписаните в съвременното законодателство въпроси - **Правилник за организацията на работата на районните, окръжните и военните съдилища, от 1977 г.** Съгласно §5 от Правилника – 1977 г., „при напускане на длъжността си нотариусът, съдия-изпълнителят, административният секретар на съда, секретарят на съдия-изпълнителя, нотариалният книговодител, длъжностното лице, което извършва вписванията в регистрите за юридическите лица и фирмите на граждани и архиварят съставят акт за предаване-приемане на водените от тях дела и книги. Този акт се съставя в три екземпляра с опис на делата и другите книжа - по един за приелия-предалия и един за канцеларията на съда, респективно нотариалната и съдебноизпълнителната служба. Отчетническите и материално отговорните лица съставят акта за приемане-предаване съгласно Правилника за финансовата и счетоводната отчетност на съдебните учреждения.”. Намирам, че подобна разпоредба следва да намери своето място в новите правилници за работа на съдебната администрация, доколкото само така се гарантира пълна материална и документална сигурност на наличността в съответния орган на съдебната власт, както относно

<sup>26</sup> Протокол № 51/09.12.2015 г. по т.1 на комисия „Съдебна администрация” при ВСС



водените в него дела, преписки и пр., така и по отношение на материалните активи на същия, част от които са били предоставени за служебно ползване на освободените от заеманата длъжност лица.

### **Х. Мерки за подобряване на работата в съдебната система**

Работата на съдебната система през последните години е обект на изключително изострен обществен и институционален мониторинг, както вътрешен, така и от външни страни, и особено от Европейската комисия и това налага необходимостта да се посочат и някои слабости, които след като бъдат идентифицирани да се набележат и необходимите мерки за преодоляването им.

На първо място се критикува бавното правосъдие. Правосъдието изисква определени процесуални срокове, които, като гаранция за пълноценното право на защита на всеки един от участващите в процеса страни, не могат да бъдат скъсявани по преценка на съда, но те не бива да бъдат и прекалено удължавани, т.к. това ще доведе до неоправдано и дори безпредметно правосъдие. Това, обаче, изисква обезпечаване на цялата съдебна система с необходимия за спокойна и без свръхнатовареност работа както на магистратските щатове, така и на тези от съдебната администрация. Приетата от ВСС към момента формула на определяне на щатове като се съпоставят натовареността на конкретен орган на съдебната власт със средните стойности за цялата съдебна система не е най – ефективната, т.к. тя се основава на съществуващите реалности само по кадровите въпроси, без да отчита спецификата на работа в отделните съдебни органи – по вид на делета, по инстанции и пр. Нужно е преосмисляне на въпросите, касаещи както натовареността на отделните по вид структури на съдебната система – съд, прокуратура, следствие, така и на специфичните за разглежданите от всеки един орган на съдебната система дела, като производства, ангажиращи не само работата на магистратите, но и на съдебната администрация.

На второ място е подобряването на законодателството, което следва, без излишно високомерие от гледна точка на пременените условия на живот, да направи необоходимия поглед в миналото и да даде отговор на много от неуредените въпроси, чрез пренаписване на действащите в миналото модели на работа, какъвто е примерът с многократно цитирания Правилник за организацията на работата на районните, окръжните и военните съдилища, изд. от министъра на правосъдието, обн., ДВ, бр. 89 от 15.11.1977 г., отменен с ДВ бр. 59 от 22.07.1994 г.

На трето място се поставя въпросът за компетентността и квалификацията на кадрите. Следва да се признае, че след назначаването на магистратите и съдебните служители, като че ли квалификацията им спира. Създаденият Национален институт на правосъдието провежда обучителни курсове, но следва да се признае, че тяхната продължителност и сбитост на програмата не дава нужните допълнителни знания и по-добра квалификация на кадрите.

С промените в образователната система отпаднаха и редица иначе нужни на съдебната система квалификации в рамките на средното образование, където заетият персонал е с изискуемото преобладаващо, съгласно Класификатора на длъжностите в съдебната администрация, средно образование. С отпаднало значение в професионалното обучение в средното образование са квалификациите по машинопис, стенография и водене на кореспонденция, които са заменени от съвременните офис секретари и мениджърски функции. За работата на съдебните секретари, обаче, е от изключително важно значение познаването на добрите машинописни умения, владението на български език и пр., все качества, които трудно се откриват сред

многого нови кандидати за работа. В тази насока следва да се акцентира върху текущото усъвършенстване на уменията на заетия персонал.

На четвърто място, следва да се признае, че слабост, по която от години се работи, но все още не са налице очакваните трайни положителни резултати е въвеждането на електронния документооборот, въвеждане на автоматизирани системи за работа в деловодствата, гарантиращи бързина, сигурност при обработване на делата и останалата кореспонденция, както лесно, но и най-вече бързо обслужване на гражданите. В тази насока следва ВСС да засили своята централна и водеща роля по бързото въвеждане на необходимите програмни и информационни системи.

Не на последно по важност значение е преодоляването на някои бюрократични модели, съществуващи и към момента в работата, особено когато се касае за взаимодействие с други държавни или общински органи. Налице е необходимост от подобряване на взаимодействието между отделните институции. Така необходимите справки, документи и пр. база от информационни данни, създадени и съхранявани в даден несъдебен орган, ще бъдат достъпни за нуждите на правосъдното без това да изисква гражданите сами да се снабдяват с необходимите им документи. Същото важи и в обратен ред - влезлите в сила съдебни актове да са достъпни за нуждите на администрацията на останалите държавни и общински органи.

Всичко това не изчерпва съществуващите проблеми и поради това усилията на всички работещи в съдебната система за тяхното преодоляване и подобряване на работата са от изключително важно значение, от тези на председателите на върховните съдилища до призовкарите в районните структури, за да не се забравя, че правото е изкуство на доброто и справедливото.

## ПРОКУРАТУРА. СТРУКТУРА. ПРИНЦИП НА ЕДИНОНАЧАЛИЕТО

*проф. д-р Екатерина Михайлова*

### *Прокуратура*

До 1948г. българската прокуратура не е обособена организационно като самостоятелен институт. Прокурорската дейност се е упражнявала под ръководството на Министерство на правосъдието, а функциите ѝ са преплетени и свързани с работата на съдилищата. След приемането на Конституцията от 1947г. и първият Закон за прокуратурата, тя се създава като самостоятелен централизиран държавен институт, на който се възлага да бъде и „боеви орган на народната власт“. На социалистическата прокуратура се придава „класова същност“, според която тя следва да брани интересите на трудещите се от „капиталистическия гнет“. Българската прокуратура е уредена в съответствие с ленинските принципи за прокурорски надзор, който отрича „двойното“ подчинение на прокуратурата на центъра и на местните органи. Прокуратурата на Съветския съюз е изградена като строго централизиран орган при строго единоначалие и единство на прокурорските органи. Следвайки тези принципи, прокуратурата в България е извадена от съдебната система и е поставена в подчинение на Народното събрание, което избира главния прокурор. Освен това на нея е възложено да се ръководи от указанията на БКП относно „социалистическата законност, като ръководно начало в работата на държавните органи, предприятия и обществени организации“.<sup>27</sup>

Първият Закон за прокуратурата е от 1948г.<sup>28</sup> В мотивите към законопроекта прокуратурата е определена като „важен и от първостепенно значение орган“ на държавното управление. В чл.1 на закона се определя прокуратурата като орган на Народното събрание, на който е поверено да пази и защитава установения от Конституцията държавен и обществен ред и законността в страната.

При приемането на Конституцията през 1991г. в 7-то ВНС предмет на парламентарен дебат е мястото и структурата на прокуратурата. Решението, което вземат народните представители, е съдебната власт да се „състои от съдилищата, прокуратурата и следствието, като прокуратурата и следствието са съставна неразделна част от органите на съдебната власт“. Още в първия текст, отреден на съдебната власт, се поставят на едно място съд, прокуратура и следствие, като се обявява, че съдебната власт е независима - чл. 117. В същото време учредителите отреждат самостоятелно място на прокуратурата, като очертават основните ѝ функции, което те правят с приетия текст на чл. 126, ал.1 и ал.2, който гласи: Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> Михайлова, Е., Тоталитарната държава и право в България 1944-1989, С.2016, с.149 и сл.

<sup>28</sup> ДВ, бр.70 от 1948г.

<sup>29</sup> Стенографски дневник, 7ВНС, 163з., 24 юни 1991г.

Българската Конституция от 1991г., определяйки мястото на прокуратурата в съдебната власт, не следва да бъде разбрана по начин, според който прокуратурата се координира със съда, както и че компетентността на отделните прокуратури е съответна на компетентността (родова, местна, функционална) на съответните съдилища. Създадената връзка по оста съд-прокуратура не предполага смесване на компетентност и правомощия.

Какво представлява прокуратурата и какви са нейните основни функции са очертани особено ясно в Препоръка REC(2000)19 на Комитета на министрите до страните членки по ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие (Приета от Комитета на Министрите на 6 октомври 2000 г. на 724-та сесия на представители на министрите). Според нея функциите на прокурорите са следните:

T.1. "Прокурорите" са обществени органи на властта, които от името на обществото и обществения интерес осигуряват приложението на закона там, където нарушаването на закона води до наказателни санкции, вземайки под внимание както правата на отделната личност, така и необходимата ефективност на системата на наказателното правосъдие.

T.2. В системата на наказателното правосъдие прокурорите:

-решават дали да започнат или продължат наказателно преследване;

-упражняват наказателното преследване пред съда;

-могат да обжалват или да провеждат обжалване по отношение на всички или някои от решенията на съда.

В същата препоръка са очертани и отношенията между прокуратурата и изпълнителната, и законодателната власт, а именно:

T.11. Държавата трябва да вземе подходящи мерки, за да осигури на прокурорите възможност да изпълняват своите професионални задължения и отговорности без неоправдано вмешателство и без да рискуват да поемат неоправдано гражданска, наказателна или друга отговорност. Обаче прокуратурата следва периодически и публично да се отчита за дейността си като цяло и особено за начина, по който осъществява своите приоритети.

T.12. Прокуратурата не бива да се намесва в сферата на компетенциите на законодателната или изпълнителната власт.<sup>30</sup>

Прокурорите се подчиняват в своята дейност само на закона. Този принцип се извежда от чл. 117 от Конституцията, който освен че определя кои са органите на независимата съдебна власт, въвежда и изключително важното правило, че съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Това означава, че никой друг орган, включително и Висшият съдебен съвет (ВСС), не може

<sup>30</sup> <http://meteff.blog.bg/lichni-dnevnic/2008/05/01/roliata-na-prokuraturata.188363>

да се намесва в конституционните им правомощия за привличане към отговорност лицата, които са извършили престъпления - чл. 127, т. 1 от основния закон. Това се отнася и до разпределяне на делата между прокурорите. Гражданите имат право за законно определен прокурор, така както имат право на законно определен съдия. Това е важна гаранция за безпристрастно, не нагласено, правосъдие – решение №1 по к.д.№34 от 1998г.

Съгласно чл. 119, ал. 1 от основния закон съдилищата осъществяват правораздаването, а прокуратурата е една от страните по спора. Прокурорът като субект и страна в наказателното производство не отстоява и не реализира свои собствени интереси и права, а отстоява активно интересите на държавата и обществото - чл. 127 от Конституцията очертава основната рамка на прокурорската дейност.

Според Конституцията прокуратурата има изключителна компетентност за следното:

1. ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане;
2. може да извършва разследване;
3. привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер;
4. упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки;
5. предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове;
6. в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела.

Правомощията за ръководство на разследването и упражняване на надзор за законосъобразното му провеждане, както и че прокурорът може сам да извършва разследване, не са били предвидени в конституционния текст от 1991г. Те се приемат с изменението на Конституцията през 2006г.<sup>31</sup> Тези правомощия се залагат за да се постигне синхрон с приетия нов Наказателнопроцесуален кодекс от 2005г. и за да се повиши отговорността на прокуратурата и качеството на разследването. Правомощието на прокурора да ръководи разследването е прието в съгласие между политическите сили при изменението на Конституцията и с аргумента, че то е в пълен унисон с европейската наказателноправна практика.<sup>32</sup>

Сред правомощията на прокуратурата е и правото да подава протести срещу незаконосъобразността на нормативни актове на МС – решение № 3987 от 1998г. по адм. д. № 2043/98г. на ВАС, 5 чл. състав. Прокуратурата участва и в процедурите по екстрадиция и Европейската заповед за арест.

<sup>31</sup> ДВ, бр.27 от 31 март 2006г.

<sup>32</sup> Стенографски дневник, 40-та НС, 89з., 2 март 2006г.

Според чл. 137 от ЗСВ прокуратурата е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София, което е израз на принципа, че прокуратура е единна.

### *Структура*

Според чл. 126, ал.1 от Конституцията структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Текстът на чл.136 от ЗСВ уточнява структурата на прокуратурата. Според него прокуратурата е единна и структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата, като се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, Национална следствена служба, апелативни прокуратури, апелативна специализирана прокуратура, военно-апелативна прокуратура, окръжни прокуратури, специализирана прокуратура, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури. В състава на окръжните и специализираната прокуратури има следствени отдели.

Създадената структура на прокуратурата е в синхрон с принципа за единство, поради което главният прокурор ръководи прокуратурата, подпомаган от своите заместници. Структурата на прокуратурата се урежда със закон, така както предвижда чл.133 от Конституцията и този закон е ЗСВ.

Създадените Върховна касационна и Върховна административна прокуратура са в пълно съответствие с конституционните изисквания. При това е спазено и условието на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, а именно главният прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори – решение №1 по к.д. № 34 от 1998г.

Прокуратурата се състои от 5 апелативни прокуратури, които следват структурата на апелативните съдилища в България - София, Пловдив, Варна, Бургас и Велико Търново. Освен това съществува Апелативна специализирана прокуратура, която започва работа на 1 януари 2012 г. въз основа на изменението на Закона за съдебната власт от 2010 г.<sup>33</sup> и Военно – апелативна прокуратура,

Районът на Апелативна прокуратура – София е най-големия в страната и включва: 7 окръжни прокуратури (Софийска районна и окръжна, Благоевград, Кюстендил, Перник, Враца, Монтана, Видин) и Софийска градска прокуратура, която е със статут на окръжна прокуратура и 32 районни прокуратури. Съдебният регион на Апелативна прокуратура гр. Варна обхваща районите на 6 окръжни прокуратури – Варна, Добрич, Шумен, Разград, Търговище и Силистра и 20 районни прокуратури, от които РП – Варна е втората по числен състав на магистратите и по натовареност в страната след Софийска районна прокуратура. Апелативна прокуратура Пловдив обхваща окръжните прокуратури на Пловдив, Пазарджик, Смолян, Стара Загора, Хасково и Кърджали, както и 27 районни прокуратури. Апелативната прокуратура Бургас включва окръжните прокуратури на Бургас, Сливен и Ямбол и 14 районни

---

<sup>33</sup> ДВ, бр. 1 от 2011 г.

прокуратури. Апелативна прокуратура Велико Търново включва окръжните прокуратури на Велико Търново, Плевен, Габрово, Ловеч и Русе, както и 20 районни прокуратури.

Апелативна специализирана прокуратура е въззивна инстанция на първоинстанционната Специализирана прокуратура. Към Специализираната прокуратура е създаден Следствен отдел.

Военно – апелативна прокуратура включва военно-окръжните прокуратури на София, Пловдив и Сливен.

Териториалните прокуратури с обща компетентност имат неунифицирани структури, което често е обективно обусловено. Териториалните райони на окръжните и районните прокуратури следват териториалното райониране на съдилищата, поради което в наличност са 27 окръжни прокуратури, Софийска градска прокуратура, със статут на окръжна прокуратура, една Специализирана прокуратура, три военноокръжни прокуратури и 113 районни прокуратури.

Прокуратурите с особена компетентност, каквито са военните и специализираните прокуратури са несъпоставими в структурно и функционално отношение с останалите, които са изградени на териториален принцип.

Специализираната прокуратура, започнала работа през 2012г., работи по делата за престъпления, които са подсъдни на Специализирания наказателен съд.

Военно-окръжна прокуратура функционира в следните райони София, Пловдив и Сливен.

В окръжните прокуратури се създават административни отдели, прокурорите от които участват в производствата по административни дела. Прокурорите и следователите се ръководят от административните ръководители на съответната прокуратура, като при упражняване на функциите си всеки административен ръководител е подчинен на главния прокурор и на по-горестоящите от него административни ръководители.

Административните ръководители на районна, окръжна, специализирана, военно-окръжна, апелативна, военно-апелативна и апелативна специализирана прокуратура организират и ръководят дейността на съответната прокуратура; назначават и освобождават служителите в нея; в предвидените от закона случаи изготвят индивидуалния план за професионално развитие на прокурорите и следователите. С изменението на ЗСВ от 2016г.<sup>34</sup> на административните ръководители се предоставят нови завишени задължения. Те, с цел повишаване на отчетността, се задължават да публикуват на интернет страницата на съответната прокуратура годишен доклад за дейността ѝ и да го представят на горестоящия административен ръководител.

---

<sup>34</sup> ДВ. бр.62 от 9 Август 2016г.

Административният ръководител осъществява контрол за спазване на сроковете за извършване на разследванията и проверките, както и на сроковете за мерките за процесуална принуда по НПК. Също така те ръководят контролната дейност в районите си, за да се осигури получаване на актуална информация за организационното състояние на прокуратурите от района и за работата на прокурорите и следователите в тях; да се установят пропуски и нарушения, за да могат да се предприемат съответни организационни или дисциплинарни мерки; да се даде обективна оценка за работата и предпоставки за поощрение.

### *Принцип на единоначалието*

Принципът на единоначалието в прокуратурата в българското право води началото си от възприемането на съветската доктрина, която в конституциите и законите след 1947г. се изгражда като централизирана, единна и независима. Законово е било предвидено начело на прокуратурата да стои главен прокурор, избран от Народното събрание. Всички прокурори и следователи се назначавани и уволнявани от главният прокурор, поради което са подчинени само нему. Всеки прокурор е бил подчинен на главния прокурор и на по-горестоящия от него прокурор. Всеки прокурор е можел да спре или да отмени разпорежданията на подведомствените му прокурори, а главният прокурор – разпорежданията на всички.

Принципът на единоначалието е заложен и в Конституцията от 1991г. и възпроизведен и в приетите в последствие закони за устройство на съдебната власт. Според чл. 126, ал.2 от Конституцията главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Развитието на принципа се намира в ЗСВ, в чиито чл. 136 се прогласява, че прокуратурата на Република България е единна. До промяната на текста в ЗСВ през август 2016г. разпоредбата на чл.136 гласи, че прокуратурата не само *е единна, но и централизирана*, като всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор.

Поради това, че прокуратура е единна, тя е изградена йерархично. Най-високото ниво в тази йерархия заема главният прокурор, подпомаган в дейността си от заместник-главни прокурори – трима заместник-главни прокурори към ВКС, един – към ВАС, и директор на Национална следствена служба и заместник на Главния прокурор по разследването. Следващите в йерархията са прокурорите към ВКС и ВАС, апелативните прокуратури, в чиито територии са включени окръжните прокуратури, който упражняват надзор върху работата на районните прокуратури. Вътре в йерархичната структура е и Военната прокуратура, със съответните подразделения на военно-апелативните прокуратури, и съответно военно-окръжните прокуратури.

Въз основа на принципа на единоначалието се изгражда вертикална структура на прокуратурата при субординация на различните звена, ръководени от главният прокурор. При упражняване на функциите си *по ръководство* на съответните прокуратури всеки административен ръководител е подчинен на главния прокурор и на



по-горестоящите от него административни ръководители. Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Единността на прокуратура може да се изведе и от разпоредбата на чл. 137 от ЗСВ, според който прокуратурата е юридическо лице на бюджетна издръжка със седалище София. Поради това Прокуратурата на Република България е правно легитимирана да отговаря при предявяване на иск, а не се търси отговорност от съответната териториална или специализирана прокуратура.<sup>35</sup>

До изменението на ЗСВ от август 2016г. системата в прокуратурата е централизирана в дейността на прокурорите и следователите при решаването на дела и преписки. До тогава са били допустими писмени разпореждания на висшестоящия прокурор, които са задължителни за изпълнение, с оглед на извършване на процесуални действия за упражняване на функциите на прокурорския надзор. Това е позволявало всяко едно постановление или друг вид писмено разпореждане на съответния прокурор да може да бъде отменено или изменено от прокурор от по-горестоящата прокуратура. Отмяната е можела да стане както по жалба на заинтересовани лица, така и служебно, т.е. по инициатива на горестоящ прокурор. Централизацията е включвала и правото горестоящ прокурор да дава указания, които са задължителни, ако са издадени в писмена форма.

Измененията от август 2016г. в ЗСВ по отношение на прокуратурата целят макар и запазвайки единството ѝ, да отпадне централизацията ѝ относно намесата при решаването на дела и преписки. Това означава, че прокурорите и следователите вече няма да са подчинени на главния прокурор в тази си дейност. Законът предвижда подчиненост само за административните ръководители, и то само и единствено относно ръководната им дейност. Законът прави разграничение между прокурорски функции и ръководна дейност. Така се търсят законови гаранции за ненамеса във вътрешното убеждение на прокурорите при произнасянето им по преписки и дела. Премахва се и възможността за влияние и подмяна на преценката на решаващия прокурор чрез необоснована отмяна на прокурорски актове и произволни указания по линия на инстанционния и служебния контрол, като в тези случаи се поставят изисквания към актовете на горестоящите прокурори. ЗСВ предвижда, че даването на устни указания от страна на горестоящите прокурори е недопустимо. В ЗСВ, в чл.139, изрично е записано че главният прокурор и неговите заместници, само в кръга на ръководните си правомощия, могат, при това *писмено* да отменят или изменят прокурорски актове, освен ако са били предмет на съдебен контрол.

Принципът на единоначалието в дейността на прокуратурата се вижда и в правомощието на главния прокурор за издава писмени инструкции и указания относно осъществяването на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита

<sup>35</sup> решение № 23 по гр.д. № 114 от 2012г. на районен съд Ген. Тошево.

на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Така също главният прокурор ръководи контролната дейност в прокуратурата; издава съвместни инструкции с министъра на вътрешните работи и с министъра на финансите, както и с министъра на отбраната относно съвместни разследвания; определя реда и показателите за получаване на информация за разследванията по досъдебните производства.

Контролната дейност на главния прокурор се реализира и ръководи по отношение на дейността на административните ръководители и от всеки горестоящ административен ръководител по отношение на административните ръководители на по-ниските по степен прокуратури в района му. Целта е да се обезпечи точното и еднакво прилагане на законите от прокурорите и следователите и да се осигури получаване на актуална информация за организационното състояние на прокуратурите и за работата на прокурорите и следователите; установяване на пропуски и нарушения в дейността и основанията за предприемане на съответни организационни и/или дисциплинарни мерки; обективна оценка за работата и предпоставки за поощрение; установяване на добри практики; изпълнение на приоритетите в дейността на прокуратурата. По същият начин се реализира и контролната дейност на административните ръководители на апелативните и окръжните прокуратури в районите им.

В чл.143 от ЗСВ се доразвива подробно принципа на единоначалието в прокуратурата и докъде може той да се простира. Според него всички актове и действия на прокурора могат да бъдат обжалвани пред непосредствено по-горестоящата прокуратура, ако не подлежат на съдебен контрол. *Устни разпореждания и указания* във връзка с работата по делата и преписките са недопустими. Изключенията са - в определени със закон случаи прокурор от по-горестоящата прокуратура може: да извършва действия, включени в компетентността на прокурорите от по-ниските по степен прокуратури; *мотивирано и писмено* да спира, отменя или изменя актовете на прокурорите от по-ниските по степен прокуратури. Също така при отмяна на прокурорски акт могат да се дават *само писмени и мотивирани указания* относно прилагането на закона, без да се засяга *вътрешното убеждение на прокурора*. С тези изисквания на закона се залага приложението на принципа на единоначалието, в областта на работата с делата и преписките, да бъде винаги писмено и мотивирано и да не нарушава вътрешното убеждение на прокурора при вземането на определено решение.

Освен това, когато се отменя прокурорски акт поради това, че не са извършени необходимите действия за разкриване на обективната истина, горестоящият прокурор трябва да укаже изрично какви точно действия следва да се извършат. Прокурорът, получил такива указания е в правото си да направи възражение пред прокурор от по-горестоящата прокуратура на прокурора, дал указанията.

Принципът на единоначалието може да бъде разкрит и във връзка с командироването в прокуратурата - чл. 147 ЗСВ. Според него окръжният прокурор може да командирова за своя район: в окръжна прокуратура - прокурор от районна

прокуратура със съответен ранг; в районна прокуратура - прокурор от друга районна прокуратура; в районна прокуратура - младши прокурор от друга районна прокуратура със стаж над една година. Апелативният прокурор може да командирова за своя район: в апелативна прокуратура - прокурор от окръжна прокуратура със съответен ранг; в окръжна прокуратура - прокурор от друга окръжна прокуратура или от районна прокуратура със съответен ранг; в районна прокуратура - прокурор от друга районна прокуратура; в районна прокуратура - младши прокурор от друга районна прокуратура със стаж над една година; по изключение командироването може да бъде и на свободна длъжност. Главният прокурор може да командирова: във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура - прокурори от апелативна или окръжна прокуратура, които имат най-малко 12 години юридически стаж и ранг "прокурор във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура"; в Националната следствена служба - следователи от следствените отдели в окръжните прокуратури, които имат най-малко 12 години юридически стаж и ранг "следовател в Националната следствена служба"; следователите от следствените отдели. Главният прокурор може да командирова прокурори от цялата страна при невъзможност за командироване от окръжният и апелативният прокурор.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР.  
АПАРАТ КЪМ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР

*проф. д-р Екатерина Михайлова*

*Главен прокурор*

Page | 108

До края на 1947г. прокуратурата е към системата на съдебните органи, като прокурори при съответната степен съдилища. С приемането на Конституцията от 1947г. се възприема съветският опит и се залагат принципите, идеите, организацията и дейността на прокуратурата от Конституцията на СССР от 1936г. Появява се фигурата на главен прокурор, който се избира от Народното събрание, а всички останали прокурори се назначават и уволняват от него. Така се осигурява подчинение на цялата система на един единствен център за постигане на единодействие. Тази правна конструкция се запазва и по време на действието на Конституцията от 1971г.

Конституцията на Република България от 1991г. поставя прокуратурата в съдебната власт. Дискусията в 7-то ВНС е първо за мястото на прокуратурата, а в последствие за това как ще се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. Един от най-оспорваните въпроси е за избора на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Конституционната комисия за изработване на проекта за нов основен закон внася за дебат от пленарния състав на парламента два варианта: 1/ председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор да се назначават и освобождават от президента на Републиката по предложение на Висшия съдебен съвет и 2/ председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се избират от Народното събрание. Аргументите в полза на избор от Народното събрание са, че по този начин ще се прояви върховенството на парламента, а освен това избраните ще трябва да дават отчет за своята дейност именно на парламента. И още, тъй като в първоначалния вариант на текстовете относно ВСС се предвижда този нов орган да бъде председателстван от президента, то изборът на тримата „големи“ на съдебната власт от Народното събрание ще се яви средство за баланс между властите.<sup>36</sup> След връщане на текста в конституционната комисия се стига до решението председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор да се назначават от президента по предложение на ВСС.

Конституцията, в чл. 129, ал.2, гласи в редакцията след измененията от 2015г.,<sup>37</sup> че председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на пленума на Висшия съдебен съвет за срок от седем години без право на повторно избиране. Президентът не може да откаже назначаването

<sup>36</sup> Стенографски дневник, 7 ВНС, 163з., 24 юни 1991г.

<sup>37</sup> ДВ, бр. 100 от 2015 г.

или освобождаването при повторно направено предложение. Разликата с първоначалният конституционен текст е в липсата на понятието „пленум“. То се появява в текста от 2015г. тъй като ВСС се разделя на съдийска и прокурорска колегии, всяка от тях с правомощия, относно решаването на кадровите въпроси на съответната група магистрати. Запазва се обаче изборът на председателите на ВКС и ВАС, както и на главния прокурор, да се извършва от целия състав на ВСС.

Конституцията предвижда, че главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори и следователи за точно и еднакво прилагане на законите и защита на законните права и интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Главният прокурор е член на ВСС по право. Той участва при вземането на решения от пленума на ВСС, в това число при вземането на решения, при които се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на пленума на Висшия съдебен съвет председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор. Главният прокурор, като член на прокурорската колегия при ВСС участва във вземането на решенията: за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на прокурорите и следователите; при атестирането прокурорите и следователите и съответните административните ръководители и за придобиване и възстановяване на несменяемост; за налагането на дисциплинарни наказания; за определяне на броя, назначаването и освобождаване на административните ръководители; при решаване на въпроси за организацията на дейността на прокуратурата и следствието; за предложения за определяне на броя на районните, окръжните, административните и апелативните прокуратури; за предложения за определяне броя на прокурорите и следователите във всички прокуратури и следствени отдели; за избор и освобождаване на директора на Националната следствена служба и др. - чл.30 ЗСВ.

Прокурорската колегия на ВСС се председателства от главния прокурор, а при негово отсъствие - от най-старшия присъстващ член.

В чл. 138 от ЗСВ се регламентира основната дейност на главния прокурор, а именно: ръководи и представлява прокуратурата; организира дейността на Върховната касационна прокуратура, Върховната административна прокуратура, Националната следствена служба и на административните ръководители в прокуратурата; организира и разпределя работата на своите заместници; назначава и освобождава служителите във Върховната касационна прокуратура, във Върховната административна прокуратура, в Националната следствена служба и в администрацията на главния прокурор; ръководи Бюрото по защита по Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство, и упражнява функциите на работодател по отношение на служителите в него; издава писмени инструкции и указания относно дейността на прокуратурата; ръководи контролната дейност в прокуратурата, която има за цел да обезпечи точното и еднакво прилагане на законите от прокурорите и следователите и да осигури: а) получаване на актуална информация за организационното състояние на прокуратурите и за работата на прокурорите и следователите; б) установяване на пропуски и

нарушения в дейността и основанията за предприемане на съответни организационни и/или дисциплинарни мерки; в) обективна оценка за работата и предпоставки за поощрение; г) установяване на добри практики; д) изпълнение на приоритетите в дейността на прокуратурата; съвместно с министрите и ръководителите на други държавни институции създава специализирани междуведомствени звена за подпомагане на разследването под процесуалното ръководство на определен от него прокурор; издава съвместни инструкции относно реда и показателите за предоставяне на информация за разследванията, съответно: а) с министъра на вътрешните работи и с министъра на финансите - за разследванията, провеждани от разследващи полицаи и разследващи митнически инспектори; б) с министъра на отбраната - за разследванията, провеждани от военните разследващи полицаи; определя реда и показателите за получаване на информация за разследванията по досъдебните производства от директора на Националната следствена служба и от административните ръководители на прокуратурите; на всеки 6 месеца представя на прокурорската колегия на ВСС, на Инспектората към ВСС и на министъра на правосъдието обобщена информация за образуването, движението и приключването на преписките.

Главният прокурор се избира за срок от седем години без право на повторно избиране. Президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение. Предложението за назначаване и освобождаване от президента на главния прокурор се прави от пленума на ВСС – чл.129 от Конституцията.

В чл.173 от ЗСВ се регламентира процедурата, по която се извършва избор на кандидата за главен прокурор. Процедурата се открива от пленума на ВСС не по-рано от шест месеца и не по-късно от четири месеца преди изтичането на мандата му или в 7-дневен срок от настъпване на обстоятелства, водещи до предсрочно прекратяване на мандата му. Предложения за кандидатури за главен прокурор могат да правят не по-малко от трима от членовете на прокурорската колегия на ВСС, както и министърът на правосъдието, придружени от подробни писмени мотиви и кадрова справка на кандидата. Кандидатите представят писмена концепция относно вижданията си за съответната длъжност, като цялата информация се публикува на страницата на ВСС. По този начин следва да се получи информиран и прозрачен избор, поради което и предварително, най-малко един месец по-рано се обявяват датата, часа и мястото за изслушване за всеки кандидат. Изслушването е публично, като могат да се предоставят становища и да се отправят въпроси от юридически лица с нестопанска цел, професионалните организации на съдиите, прокурорите и следователите, висши училища и научни организации, които се публикуват на страницата на ВСС. Комисията по атестирането и конкурсите и Комисията по професионална етика към прокурорската колегия изготвя доклад за професионалните и нравствените качества на кандидатите, които съдържат заключение относно: законовите изисквания за заемане на длъжността; наличието на данни, които поставят под съмнение нравствените качества на кандидата, неговата квалификация, опит и професионални качества; специфичната подготовка, качествата и мотивацията за съответната длъжност.

Пленумът на ВСС приема решението за избор на кандидат с мнозинство не по-малко от седемнадесет гласа от членовете си с явно гласуване, т.е. изборът се извършва с квалифицирано мнозинство.

Президентът може да откаже да назначи предложението от ВСС кандидат. Конституцията установява *споделена компетентност на президента с ВСС* в хипотезата на направено първо предложение от ВСС за назначаване или освобождаване на главния прокурор. Президентът може да упражни своето право на преценка (дискреционна власт) относно предложението на ВСС и да не издаде указа.

При повторно направено предложение на ВСС президентът е поставен в условията на *обвързана компетентност*, което означава, че той не разполага с избор измежду юридически равностойни варианти; той не прави преценка, но проверка дали са налице условията и предпоставките, визирани в хипотезата на конституционната норма, президентът е длъжен да извърши. ВСС и в двата случая има на разположение оперативна самостоятелност, включително и да гласува повторно лицето, без да се съобразява с неодобрението му от президента, с което предложението на ВСС не променя характера си на подготвителен акт, защото, макар и решаващо, не може да произведе правни последици. Волята за издаване на указа е воля на президента, макар и обусловена и в зависимост от волята на ВСС.

Предложението на ВСС до президента на републиката за назначаване и освобождаване на главния прокурор служи за осъществяване на взаимодействие между два конституционно определени органа на държавата. Предложението на ВСС е част от сложен фактически състав по назначаването и освобождаването му. Той не притежава характеристиките на административен акт, поради което не се обхваща от общата клауза за обжалваемост на административните актове и не подлежи на съдебен контрол. Назначаването и освобождаването на главния прокурор става с указ на президента, който единствено може да бъде атакуван за противоконституционност пред Конституционния съд. Така се постига необходимата стабилност на указите. Те не могат да се поставят в зависимост от по-късно решение на съд, проверяващ законността на подготвителния акт – решение № 2 по к.д. № 2 от 2002г.

От създаването на Конституцията до настоящия момент само веднъж, през 1998 г., след направено предложение на ВСС за главен прокурор, президентът не издава указ за неговото назначаване. В следствие, в началото на 1999г. ВСС прави ново предложение за избор на главен прокурор, за което президентът издава указ.

Различието, прокарано на конституционно ниво в статута на главния прокурор, е не само в специалния ред за назначаване и освобождаване от длъжност, но и в мандатността на длъжностите от 7 години за разлика от несменяемостта на всички магистрати. С оглед този различен статут съществува разлика и в защитата при евентуално нарушаване на правата на обсъжданите лица.

Указът на президента за назначаване на главния прокурор по предложение на ВСС на основание чл.129, ал.2 от Конституцията не подлежи на приподписване, доколкото е насочен не към сферата на изпълнителната власт, чиито действия подлежат

на парламентарен контрол, а към съдебната власт. Този указ влиза в сила от момента на подписването му от президента и подлежи на контрол за конституционност пред Конституционния съд – решение № 13 по к.д. № 11 от 1996 г.

Главният прокурор заема този пост за срок от 7 години. Според КС мандатността гарантира стабилност и независимост на съответния публичноправен орган. Предсрочното прекратяване на мандата е допустимо по изключение и само при настъпване на такива обстоятелства, които обективно отнемат възможността да се изпълняват задълженията, възложени с мандата, както и при подаване на оставка. Конституцията не посочва основания, на основата на които може да се прекрати предсрочно мандата на главния прокурор. През 2006 г. НС прави изменение на Конституцията в чл.129, според което мандатът на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор може да бъде прекратен като те се освобождават от президента на републиката по предложение на една четвърт от народните представители, прието с мнозинство две трети от народните представители. Тази конституционна конструкция бива обявена за противоконституционна с решение №7 от 2006г. на КС.<sup>38</sup>

Така основанията за предсрочно освобождаване на главния прокурор не се различават от основанията, при които би могло да бъдат освободени предсрочно лица

<sup>38</sup> №7 от 2006г. на КС: „По-горе бе споменато, че оспорената ал. 4 на чл. 129 е част от общата норма, уреждаща статута на съдебната власт. Основните нейни характеристики, прогласени в основния закон, касаят: а) независимостта при взимане на решения - чл. 117, ал. 2, и б) организационна независимост, в това число и по кадрови въпроси (най-важна част от тях е назначаването и освобождаването на магистрати) - чл. 130 и 131. Вижда се стремежът на създателите на Конституцията да осигурят възможност който и да е орган на власт да действа самостоятелно в определената му област...дисбалансът между властите става очевиден. Поради това съдът счита, че е нарушен заложеният в Конституцията модел на функциониране на властите.

В контекста на разделението на властите при добавката в Конституцията не е съобразено и друго основно правило, което не е нормативно формулирано, но е резултат на вековен управленски опит. Сега е общоприето, че ако този, който е овластен да създава правото (парламентът), предвиди възможност и да го прилага, създава съпротива на първо място по отношение на своята безпристрастност. И нещо друго все в този ход на мисли - в сравнителен план решенията за назначаване на съдии и създаване на отделни органи на правосъдието често се взимат от другите власти. Но те не само нямат право да се намесват в конкретните дела и да контролират съдебните органи, но и да уволняват съдебните длъжностни лица.

Оспорената разпоредба не се вписва и в модела на правовата държава...Сега в Конституцията е предвидено парламентът и Висшият съдебен съвет при едни и същи условия и предпоставки да взимат самостоятелни решения. Това би довело до неразрешими проблеми - когато различни органи са натоварени да взимат аналогични решения, те въобще не ги взимат или ако сторят това, настъпва юридически хаос...не е предвидена възможност за защита според чл. 32, ал. 1 от Конституцията. Тази защита изисква при повдигане на процедура за отстраняване на магистратите да бъде предвидена изначална възможност да оспорят констатациите на парламента. Недопустимо е в тази съществена част на Конституцията превантивната защита да бъде отречена, а да се набляга на защита пост фактум пред Конституционния съд.

Във връзка с изложеното съдът намира, че е нужна защита на Конституцията от самата Конституция - оспорената разпоредба да бъде обявена за противоконституционна.“



на други изборни длъжности с определен мандат. Според 129, ал.3 от Конституцията магистратите се освобождават от длъжност само при: 1. навършване на 65-годишна възраст; 2. подаване на оставка; 3. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; 4. трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година; 5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

В мнозинството си основанията за предсрочно прекратяване на мандата са обективни причини - смърт, влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията за определен срок (включително тежкото физическо или психическо заболяване, последното водещо и до поставяне под запрещение) или пък подаване на оставка. Конституционният законодател, отдавайки необходимото значение на мандатността, е ограничил максимално основанията за нейното предсрочно прекратяване – решение № 9 по к.д. № 11 от 1994 Г.

Според чл. 84. т.16<sup>39</sup> от Конституцията Народното събрание изслушва и приема годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и **на главния прокурор**, внесени от ВСС, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Народното събрание може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

В първоначалната редакция на чл. 84 от Конституцията не се е предвиждала възможност за изслушване на годишните доклади на главния прокурор и председателите на ВКС и ВАС. За първи път такава възможност се създава с изменението на Конституцията през 2006г., когато се предоставя на парламента да изслушва и приема годишните им доклади за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Целта на това изменение е да се повиши информираността на обществото относно дейността на съдебната власт, като се създаде конституционна основа за по-тясно взаимодействие между трите власти, те да си взаимодействат помежду си, да се контролират взаимно и помежду им да няма "китайска стена" и така да се реализира и гражданският контрол върху държавната власт.<sup>40</sup> Последващото изменение на текста от 2007г. се състои в прецизиране на конституционната разпоредба на чл. 84, т. 16, като се предвижда годишните доклади да се внасят в Народното събрание от ВСС. При изменението на Конституцията от 2015г. между първо и второ четене е внесено предложение, което е прието и се създава възможността Народното събрание да изслушва и приема и *други доклади* на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.<sup>41</sup> Тази правна

<sup>39</sup> нова - ДВ, бр. 27 от 2006 г., изм. - ДВ, бр. 12 от 2007 г., доп. - ДВ, бр. 100 от 2015 г.

<sup>40</sup> Стенографски дневник, 40 НС, 78 з., 3 февруари 2006 г.

<sup>41</sup> Стенографски дневник, 43НС, 143з., 9 декември 2015г.

конструкция е съобразена и с Решение № 8 от 2005 г. на КС, предвиждаща, че дейността на прокуратурата, следствието и МВР при осъществяване на единна държавна политика в борбата с престъпността може да се наблюдава от Народното събрание.<sup>42</sup>

Според чл. 138а от ЗСВ главният прокурор ежегодно до 30 април внася в пленума на ВСС годишен доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и на разследващите органи и го публикува на интернет страницата на прокуратурата. ВСС изслушва главния прокурор след постъпването на доклада, като се поставят и писмени въпроси, постъпили от граждани, институции и неправителствени организации във връзка с доклада, на които главният прокурор следва да отговори. ВСС, а не главният прокурор, внася в Народното събрание доклада в срок до 31 май на календарната година.

Вторият вид доклади на главния прокурор се изготвят по инициатива на Народното събрание или по своя такава. Тях главният прокурор внася в Народното събрание и те се отнасят за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. При обсъждането на докладите народните представители може да поставят и писмени въпроси, постъпили от граждани, институции и неправителствени организации във връзка с докладите, на които главният прокурор отговаря.

Главният прокурор има правомощия, свързани с имунитета на народните представители. Главният прокурор може, когато са налице достатъчно данни, че народен представител е извършил престъпление от общ характер, да отправи мотивирано искане до Народното събрание, а когато то не заседава - до неговия председател, с което се иска разрешение за възбуждане на наказателно преследване. Към искането се прилагат достатъчно данни (чл.134 от Правилника за организация и дейността на Народното събрание (ПОДНС)). Това правомощие му е дадено, тъй като според чл. 70 от Конституцията народните представители не могат да бъдат

<sup>42</sup> Решение № 8 от 2005 г. на КС: „Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите... Съдът счита, че в една парламентарна република Народното събрание би могло да има своето място не само в определянето, но и в наблюдението и анализа на резултатите от държавната политика за противодействие на престъпността и че поначало приемането на такава разпоредба в Конституцията не представлява промяна във формата на държавно управление.

Същевременно съдът отбелязва, че включването на подобен текст, за да бъде в синхрон с основни конституционни принципи на действащия основен закон, следва да се предхожда от изясняване на конкретните форми, в които ще намерят израз тези правомощия на Народното събрание. В частта му относно органите на съдебната власт не бива да се възпроизведат класическите форми на парламентарен контрол, типични за взаимоотношенията между законодателната и изпълнителната власт, защото това би означавало такава намеса, която фактически променя основата, върху която е изграден конституционният модел на държавата, и би засегнало формата на държавно управление, установена от основния закон.“

задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване освен за престъпления от общ характер, и то с разрешение на Народното събрание, а когато то не заседава - на председателя на Народното събрание. Според чл.134, ал.8 от ПОДНС главният прокурор може да направи и искане за задържане на народния представител, за което Народното събрание се произнася с отделно решение.

Главният прокурор, според чл. 150, ал.1 от Конституцията разполага и с едно много съществено правомощие, с което може да влияе върху законодателството, върху политическите и управленски процеси. Това е правото му да осъществи инициатива, с която Конституционният съд да осъществи правомощията си от чл.149 от Конституцията - а именно, правото на Конституционният съд: да дава задължителни тълкувания на Конституцията; да се произнася по искане за установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента; да решава спорове за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет, както и между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи; да се произнася за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна; да се произнася по спорове за конституционността на политическите партии и сдружения; да се произнася по спорове за законността на избора за президент и вицепрезидент; да се произнася по спорове за законността на избора на народен представител; да се произнася по обвинения, повдигнати от Народното събрание срещу президента и вицепрезидента.

Главният прокурор се е обръщал многократно към КС за произнасяне по въпроси и за тълкуване на Конституцията, и за обявяване на закони или части от тях като противоречащи на основния закон, а дори и по спорове за законността на избора на народен представител. Един от най-дискутираните тълкувателни актове, а именно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. е образувано по искане на главния прокурор за тълкуване разпоредбите на чл. 158, т. 3 от Конституцията в частта ѝ “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление”.<sup>43</sup>

Главният прокурор, на основание разпоредбите на ЗСВ, има правото да отправи искане на приемане на тълкувателно решение от наказателната, гражданската или търговската колегия във Върховния касационен съд; гражданската и търговската колегии във Върховния касационен съд; колегия във Върховния административен съд; колегиите във Върховния административен съд при противоречива или неправилна практика по тълкуването и прилагането на закона. Също така има правото да отправи искане и за приемане на тълкувателно постановление при противоречива или неправилна съдебна практика между Върховния касационен съд и Върховния административен съд. В този случай общото събрание на съдиите от съответните

<sup>43</sup> Искането на главния прокурор е да се даде отговор на въпросите: 1. Какво означава изразът “формата на държавно устройство и на държавно управление”; 2. Кога са налице “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление”.

колегии на двете съдилища приемат съвместно тълкувателно постановление чл.124, 125 и сл. ЗСВ. Главният прокурор може да участва в заседанията от общото събрание за приемане на тълкувателно решение или тълкувателно постановление – чл.129.

Главният прокурор прави предложения пред Комисията по атестирането и конкурсите при прокурорската колегия към ВСС във връзка с осъществяване на правомощията по чл. 38 ЗСВ.<sup>44</sup> Предложенията от главния прокурор се правят, както следва: за заместниците му от Върховната касационна прокуратура, от Върховната административна прокуратура и за директора на Националната следствена служба, който е и заместник на главния прокурор по разследването; за прокурорите от Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура и за следователите от Националната следствена служба; за апелативните прокурори, военно-апелативния прокурор и ръководителя на апелативната специализирана прокуратура.

Главният прокурор може да участва в заседанията на Пленума на Върховния касационен съд - чл. 113 ЗСВ и в заседанията на Пленума на Върховния административен съд – чл.119 ЗСВ. Главният прокурор има съществени правомощия при командироването на прокурорите и следователите. Той може да командирова във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура - прокурори от апелативна или окръжна прокуратура, които имат най-малко 12 години юридически стаж и ранг "прокурор във Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура"; в Националната следствена служба - следователи от следствените отдели в окръжните прокуратури, които имат най-малко 12 години юридически стаж и ранг "следовател в Националната следствена служба"; следователите от следствените отдели. Главният прокурор може да командирова прокурори от цялата страна при невъзможност за командироване от окръжните или апелативните прокурори. Главният прокурор ръководи Националната следствена служба.

Искането за временно отстраняване от длъжност когато съдия, прокурор или следовател е привлечен като обвиняем се прави от главния прокурор и се мотивира - чл. 230 ЗСВ.

---

<sup>44</sup> Чл. 38. (1) (Изм. - ДВ, бр. 1 от 2011 г., в сила от 04.01.2011 г., изм. - ДВ, бр. 28 от 2016 г.) Комисиите по атестирането и конкурсите предлагат на съответната колегия проект на решение за:

1. броя на съдиите, прокурорите, следователите, както и на административните ръководители и на техните заместници;

2. назначаване, повишаване в ранг или в длъжност и освобождаване на съдии, прокурори и следователи;

3. (доп. - ДВ, бр. 33 от 2009 г.) назначаване и освобождаване на административните ръководители и на заместниците на административни ръководители, с изключение на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд, главния прокурор и директора на Националната следствена служба, който е и заместник на главния прокурор по разследването;

4. (изм. - ДВ, бр. 1 от 2011 г., в сила от 04.01.2011 г.) придобиване статут на несменяемост на съдии, прокурори и следователи.

Главният прокурор прави искане за екстрадиция на лице, извършило престъпление, подсъдно на българския съд – чл. 23 от Закона за екстрадицията и европейската заповед за арест.

#### *Апарат към главния прокурор*

Главният прокурор ръководи прокуратурата, подпомаган от своите заместници при Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура, като може да им възлага и свои правомощия. Главният прокурор ръководи Националната следствена служба пряко или чрез директора, който е и заместник на главния прокурор по разследването.

В ЗСВ, глава осемнадесета, се урежда подробно статута и функциите на администрацията на органите на съдебната власт. Според чл.340, ал.2 от ЗСВ в администрацията на органите на съдебната власт е включена и администрацията на главния прокурор. Прокурорската колегия на ВСС издава класификатор на длъжностите, в който се определят наименованията на длъжностите, минималната образователна степен и други изисквания за съответната длъжност, възнаграждението за длъжността, ранг за длъжността и възнаграждение за ранг.

По предложение на прокурорската колегия пленумът на ВСС приема правилник за администрацията на главния прокурор. В него се определят звената на администрацията, функционалните им характеристики, организацията на работата в администрацията на органите на съдебната власт, длъжностното разписание, типовите длъжностни характеристики на съдебните служители, редът за провеждане на конкурс, условията за несъвместимост за съдебен служител и органите по назначаването им. Правилниците се обнародват в "Държавен вестник".

Съдебният служител е длъжен да пази като служебна тайна сведенията, които са му станали известни в кръга на службата и засягат интересите на гражданите, юридическите лица и държавата. Освен това той е длъжен да има поведение, което не уронва престижа на съдебната власт.

Администрациите на главния прокурор се ръководи от главен секретар, който се назначава след провеждане на конкурс. Главният секретар не може да членува в политическа партия, организация с политически цели, както и да извършва политическа дейност. Главният секретар може да представлява прокуратурата в отношенията с държавните учреждения и частните лица; да ръководи общата и специализираната администрация; да изготвя щатното разписание на администрацията и го предлага за одобрение на съответния административен ръководител; да въвежда програмни решения по дългосрочното планиране, бюджетната политика, финансите, автоматизацията, снабдяването с оборудване и връзките с обществеността; да изготвя информации, справки и статистически данни; в края на всяко шестмесечие изготвя и предоставя обобщена информация за образуването, движението и приключването на

преписките и делата и др. Времето, прослужено като главен секретар на главния прокурор, се зачита за стаж за лица с висше юридическо образование.

Дейността на органите на съдебната власт по информиране на обществеността и по осигуряване на връзките със средствата за масово осведомяване се подпомага от пресслужба, чийто статут се определя с правилник. Съдебните служители могат да образуват и да членуват в организации, които защитават професионалните им интереси.

## ФУНКЦИИ НА ПРОКУРАТУРАТА В ДОСЪДЕБНОТО И СЪДЕБНОТО ПРОИЗВОДСТВО

*проф. д-р Екатерина Михайлова*

Основната дейност на прокурора като държавен обвинител е участието му в наказателния процес. Наказателният процес е вид държавна дейност с предмет разглеждане и решаване на наказателни дела. Тя се осъществява от държавни органи, като те са длъжни ако има предпоставки, да предприемат съответните действия. Наказателният процес е дейност, която се осъществява по дела от общ характер в досъдебното и съдебното производство, а по дела от частен характер - само в съдебното производство. Наказателният процес е дейност, която се осъществява въз основа на нормите на Наказателно процесуалния кодекс (НПК). Задачите, поставени пред НПК, са да определи реда, по който се извършва наказателното производство, за да се осигури разкриване на престъпленията, разобличаване на виновните и правилно прилагане на закона. По този начин се осигурява защитата от престъпни посегателства срещу Република България, срещу живота, свободата, честта, правата и законните интереси на гражданите, както и срещу правата и законните интереси на юридическите лица, и така съдейства за предотвратяване на престъпленията и укрепване на законността - чл.1 НПК. В наказателното производство участват *само* съдии, съдебни заседатели, *прокурори* и разследващи органи, назначени по установения ред - чл. 9 НПК. Това е така, защото само държавата е тази, която може да наложи санкция, като осигури това да се осъществи на основата на закона. Прокурорът, като орган, който повдига и поддържа обвинението, е длъжен да вземе всички мерки, за да осигури разкриването на обективната истина - чл. 13 НПК. Той взема решенията си по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като се ръководи от закона. В същото време, на основание на принципа на непосредственост, прокурорът следва да основава решенията си върху доказателствен материал, събран и проверен по законов ред. Прокурорът е длъжен да осигури провеждането на досъдебното производство в предвидените срокове за да се спази принципът на разглеждане и решаване на делата в разумен срок - чл. 22 НПК.

НПК, определяйки реда за извършване на наказателно-процесуалната дейност, предвижда две основни фази на наказателното производство по дела от общ характера:

- ✓ Досъдебно производство;
- ✓ Съдебна фаза.

### *Досъдебно производство*

Прокурорът участва в досъдебното и в съдебното производство. В досъдебното производство прокурорът е *dominus litis*, т.е., той е господар на досъдебното производство. Тази правна конструкция е резултат от изменението на Конституцията от 2006г., когато в чл.127 се създават две нови точки. Така конституционната разпоредба

придобива редакцията: Прокуратурата следи за спазване на законността, като: 1. ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; 2. може да извършва разследване.<sup>45</sup> Тези правни норми се приемат след като е постигнато съгласие между политическите сили и институциите, че следва на прокурора да бъде дадена главната роля в досъдебното производство. Реализацията на тази конституционна компетенция е прокарана и в приетият нов Наказателнопроцесуален кодекс от 2005г.<sup>46</sup>

Досъдебното производство е с подготвителен характер и може да бъде под формата на следствие или дознание, бързо производство. Разследващите органи действат под ръководството и надзора на прокурора, който решава как ще се развие производството. Прокурорът е единствен носител на ръководно-решаващата функция в досъдебното производство, а разследващият орган повече от всякога се намира в негово пряко процесуално подчинение.

Прокурорът е субект на обвинението, той може да привлече извършителя под наказателна отговорност пред съда, той решава как конкретно да се развие производството. Прокурорът, ако повдигне обвинение, го поддържа пред съда.

С реформата от 2005г. се създава фигурата на наблюдаващия прокурор, като ръководещ разследването - чл. 144 ЗСВ. Текстовете относно наблюдаващия прокурор се съдържат и в НПК, като той притежава изключителна компетентност в изрично предвидените в НПК случаи (напр. да иска одобряване на протокола за претърсване и изземване).

Досъдебното производство може да се раздели на два етапа:

- ✓ Предварително разследване.
- ✓ Действия на прокурора след приключване на разследването.

И в двата етапа на досъдебното производство участието на прокурора е решаващо. Предварителното разследване се извършва от разследващите органи (следователи и дознатели), като прокурорът ръководи тяхната дейност и осъществява постоянен надзор за законосъобразността на разследването, както и за своевременно му провеждане като наблюдаващ прокурор, а така също може и сам да извършва отделни действия по разследването, а може и да проведе цялото разследване - чл.46 НПК.

Дейността на прокурора по ръководство и надзор се изразява чрез:

- ✓ непрекъснат контрол относно хода на разследването;
- ✓ даване на указания;
- ✓ участие при извършването на определени действия или сам той ги извършва;
- ✓ отстраняване на разследващия орган, при допуснати нарушения;
- ✓ изземване на делото от един разследващ орган и предаването му на друг;

<sup>45</sup> ДВ, бр.27 от 31 март 2006г.

<sup>46</sup> Стенографски дневник, 40-та НС, 78з., 3 февруари 2006 г.; 89з., 2 март 2006г.



- ✓ възлагане на съответния орган извършването на определени действия;
- ✓ отменяне на постановления на разследващия орган;
- ✓ следене за спазване на закона и на предвидените в закона срокове.

Писмените указания на прокурора до разследващия орган са задължителни и не подлежат на възражение.

Досъдебното производство се образува с постановление, което може да се издаде само от прокурора - чл. 212 НПК. Законът предвижда, че и разследващият орган може да постави началото на процеса, извършвайки първото действие по разследването, ако то е оглед на местопроизшествието и свързаните с него освидетелстване, претърсване, изземване и разпит на свидетели, ако незабавното им извършване е единствената възможност за събиране и запазване на доказателства, но прокурорът трябва да бъде уведомен незабавно, не по-късно от 24 часа. Досъдебно производство се образува, когато са налице законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление.

Прокурорът е този, който може да откаже да образува досъдебно производство, ако прецени, че не са налице законовите изисквания, за което уведомява заинтересованите лица. Отказът не подлежи на съдебен контрол. Само по-горестоящият прокурор може да отмени постановлението и да разпореди образуването на досъдебно производство и започване на разследване - чл. 213 НПК.

За да бъде привлечено едно лице за обвиняем, разследващият орган трябва да докладва на прокурора. Също така, за да се предяви разследването, разследващият орган трябва да докладва делото на прокурора, който проверява дали разследването е проведено законосъобразно, обективно, всестранно и пълно. В случай, че прокурорът установи, че има допуснати съществени нарушения или че не са събрани доказателствата, необходими за разкриване на обективната истина, или че се налага ново привличане, прокурорът може сам да извърши необходимите действия или да укаже на разследващия орган да ги извърши - чл. 226 НПК.

Само прокурорът е този, който в досъдебното производство може да иска разрешение от съда за извършване на действия по разследването, които са съпроводени с посегателство над правата и законните интереси на гражданите (претърсване и изземване, освидетелстване, задържане и изземване на кореспонденция). Така също само прокурорът представя протокола за резултатите от извършеното действие за последващо одобрение от съда. Прокурорът е единствения орган (извън съда), оправомощен да задържа обвиняемия, но не повече от 72 часа - чл. 64, ал. 2 НПК. Тази норма следва да се разглежда на плоскостта на чл. 17 НПК, който съдържа един от основните принципи на наказателния процес – неприкосновеност на гражданите, участващи в наказателното производство. Съгласно чл. 17, ал. 2 НПК прокурорът може да разпореди задържане на обвиняемия единствено за довеждането му пред съда.

Искането за изменение на взетата мярка за неотклонение задържане под стража се прави чрез прокурорът, който е длъжен незабавно да изпрати делото на съда. Също така по предложение на прокурора със съгласие на пострадалия или по негово искане съдът може да вземе мерки за защита на пострадалия. Освен това, в определени от

закона случаи, прокурорът може да забрани на обвиняемия да напуска пределите на Република България, освен с негово разрешение. По искане на прокурора съдът взема мерки за обезпечаване на глобата, конфискацията и отнемането на вещи в полза на държавата.

Прокурорът е един от органите, който може да вземе мерки за защита на свидетел, когато са налице достатъчно основания да се предполага, че е възникнала или може да възникне реална опасност за живота или здравето на свидетеля или за негови роднини и близки.

Наблюдаващият прокурор, с мотивирано искане до съда, може да поиска използване на специални разузнавателни средства в досъдебно производство, като преди подаване на искането наблюдаващият прокурор уведомява административния ръководител на съответната прокуратура.

След приключването на разследването делото незабавно се изпраща на прокурора. Тук започват действията на прокурора в последния стадий на досъдебното производство – след завършване на разследването. Според чл. 242 от НПК, след като получи делото, прокурорът прекратява, спира наказателното производство, внася предложение за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание или предложение за споразумение за решаване на делото, или повдига обвинение с обвинителен акт, ако са налице основанията за това. Следва да се обърне внимание, че изготвянето на обвинителния акт е на последно място, предхождано от правомощията по прекратяване, спиране и възобновяване. Това се обяснява с обстоятелството, че за да внесе в съда обвинителен акт, прокурорът първо трябва да стигне до извод, че не са налице основанията за упражняване на някое от другите правомощия. Той трябва да провери най-напред дали не се налага делото да се прекрати или спре и едва при отрицателен отговор да направи преценка за внасяне на делото в съда било с обвинителен акт, било със споразумение или пък с постановление за освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание. Прокурорът няма право да върне делото за допълнително разследване, като по този начин се предотвратява опасността делата да се протакат прекомерно дълго. Аргумент за това решение е, че той участва пряко и непосредствено в разследването.<sup>47</sup> Освен това прокурорът има възможността да укаже на разследващия орган да отстрани допуснати съществени процесуални нарушения или сам да ги отстрани. Прокурорът също така, ако намери за необходимо, може да извърши и допълнителни действия по разследването, след което предявява разследването.

Прекратяването на наказателното производство подлежи на двустепенен съдебен контрол – може да се обжалва постановлението пред съответния първоинстанционен съд, който се произнася с определение, което може да се протестира от прокурора или да се обжалва от заинтересованите пред съответния въззивен съд - чл. 243 НПК.

<sup>47</sup> Николова, Л., Прокурорът в досъдебното производство според новия Наказателно-процесуален кодекс, <https://www.google.bg/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-A>

Прокурорът единствен има правото да възобновява спрямо наказателното производство - чл. 245 НПК. Разследващите органи не притежават такова правомощие.

В досъдебното производство прокурорът се произнася с постановления. Постановленията на прокурора, които не подлежат на съдебен контрол, се обжалват пред прокурор от по-горестоящата прокуратура, чието постановление не подлежи на обжалване. Прокурор от по-горестоящата прокуратура може и служебно, само *писмено* да отмени или измени постановление на прокурор от по-ниската по степен прокуратура, което не е било разгледано по съдебен ред.

В края на досъдебната фаза на наказателния процес прокурорът съставя обвинителния акт. Това той прави след като се убеди, че са събрани необходимите доказателства за разкриване на обективната истина и за повдигане на обвинение пред съда, че няма основание за прекратяване или спиране на наказателното производство и че не е допуснато съществено нарушение на процесуалните правила, което е отстранимо - чл. 246 НПК.

Обвинителният акт се внася от прокурора в съда. Съдът не може да откаже да приеме обвинителен акт. Прокурорът също не може да оттегли внесения вече обвинителен акт, както и не може да прави поправки по него. Чрез внасянето на обвинителния акт в съда се сезира правораздавателния орган с оглед образуването на съдебното производство, повдигането на обвинението пред съда. Чрез това действие на прокурора наказателният процес преминава от досъдебната в съдебната фаза.

### *Съдебно производство*

Производството пред първата инстанция се образува по обвинителния акт, внесен от прокурора. Съдията-докладчик може да прекрати, да спре, да върне делото на прокурора за отстраняване на допуснати нарушения в досъдебното производство или да насрочи делото.

Прокурорът в съдебното производство е страна, както и подсъдимият и защитникът; частният тъжител и частният обвинител; гражданският ищец и гражданският ответник - чл. 253НПК. Според решение №1 от 1999г. по к.д. №34 от 1998г. прокуратурата *е само една страна по спора*. Процесуалните права на прокурора са съответни с тези на подсъдимия, той вече не е господар на процеса.

По дела за престъпления от общ характер участието на прокурора е задължително. Той тук е в ролята на главен обвинител, представляващ държавата в тази ѝ функция.

По дела от частен характер, т.е. такива които се преследват по тъжба на пострадалия, прокурорът може да встъпи в производството и да поеме обвинението когато пострадалият поради безпомощно състояние или зависимост от извършителя на престъплението не може да защити своите права и законни интереси. Също така, при сходна ситуация като предходната, прокурорът може и да образува наказателното

производство за престъпления, които се преследват по тъжба на пострадалия - чл. 48, чл. 49 НПК. Освен това прокурорът може да предяви граждански иск когато пострадалият поради непълнолетие или физически, или психически недостатъци не може да защити своите права и законни интереси.

По делата от общ характер присъствието на прокурора в процеса е задължително, поради което ако не се яви, съдебното заседание се отлага. Съдебното следствие започва с прочитане на обвинителния акт от прокурора. Когато по време на съдебното следствие се установят основания за съществено изменение на обстоятелствената част на обвинението или за прилагане на закон за по-тежко наказуемо престъпление прокурорът повдига ново обвинение. Ако обаче се установи, че повдигането на новото обвинение е за престъпление, подсъдно на по-горен съд, на специализирания наказателен съд или на военен съд, първоинстанционният съд прекратява съдебното производство и изпраща делото на съответния прокурор.

На прокурора се изпраща делото и когато съдът прекрати съдебното производство заради отстранимо съществено нарушение на процесуалните правила, довело до ограничаване на процесуалните права на обвиняемия или на неговия защитник или пък, че престъплението подлежи на разглеждане от по-горен съд, от специализирания наказателен съд или от военен съд.

Прокурорът може да участва в съдебното дирене с всички допустими процесуални действия и да представя доказателства. След приключване на съдебното следствие започват съдебните прения, които стартират с реч на прокурора. Прокурорът следва да се позовава само на доказателства, които са били събрани и проверени на съдебното следствие. Прокурорът на базата на събраните доказателства може да поддържа повдигнатото обвинение, но може да заяви и, че наказателното производство следва да се прекрати или да бъде постановена оправдателна присъда. Заявлението на прокурора не ангажира съда и той е задължен да се произнесе по вътрешно убеждение.

В обвинителната реч прокурорът трябва да изрази формиралото се в него *вътрешно убеждение* по въпросите от фактически и правен характер. Той следва да представи на съда точно и ясно, с аргументи какво намира за установено и каква оценка дава на престъплението, както и какво наказание да бъде наложено на подсъдимия. Прокурорът следва да се аргументира и коментира както обвинителните, така и оневиняващите доказателства.

Прокурорът има правото на протест когато намери, че постановената присъда е неправилна. В случай на протест на прокурора или жалба на страните се образува производство пред въззивната инстанция. Протестът може да бъде оттеглен от прокурора до започване на съдебното следствие, а ако такова не се провежда - до започване на съдебните прения. И пред въззивната инстанция участието на прокурора в съдебното заседание е задължително по делата от общ характер. Също така и тук, пред тази инстанция, пръв има думата прокурора при съдебните прения.

В случай, че въззивният съд отмени присъдата делото се връща за ново разглеждане на прокурора. Това може да бъде направено ако на досъдебното

производство е допуснато отстранимо съществено нарушение на процесуални правила, довело до ограничаване на процесуалните права на обвиняемия и неговия защитник или се установи, че престъплението, за което е образувано производството по тѣжба на частния тѣжител, е от общ характер. Въззивният съд не може да отмени присъдата, в това число ако тя е оправдателната присъда, ако няма протест от прокурора.

Прокурорът има право и на касационен протест както в интерес на обвинението, така и в интерес на подсъдимия. Наново участието на прокурор е задължително.

Прокурорът има подробно регламентирани правомощия и в производствата по особени правила. При бързото и незабавното производство наблюдаващият прокурор има подобни правомощия, както при редовния наказателен процес, но в съкратени срокове. Когато прокурорът установи, че са налице основанията за освобождаване на обвиняемия от наказателна отговорност и налагане на административно наказание, прокурорът прави такова предложение. Освен това след приключване на разследването по предложение на прокурора или на защитника може да бъде постигнато и изготвено споразумение за решаване на делото в предвидените от закона случаи. Споразумението се внася от прокурора в съответния първоинстанционен съд незабавно след изготвянето му заедно с делото.

Прокурорът е в правото си и да направи предложение за прилагане на принудителни медицински мерки, като преди да го направи прокурорът назначава експертиза и възлага на разследващ орган да изясни поведението на лицето преди и след извършване на деянието и представлява ли това лице опасност за обществото.

## ФУНКЦИЯТА „НАДЗОР ЗА ЗАКОННОСТ“, ОСЪЩЕСТВЯВАНА ОТ ПРОКУРАТУРАТА

*проф. д-р Екатерина Михайлова*

Прокурорският надзор за законност възниква в Русия по времето на Петър Първи, за кратко време е възприет във Франция при Наполеон, има го и в законодателството на фашистка Германия. „Общият прокурорски надзор“ е основополагащ фундамент на социалистическото право, обоснован на основата на Лениновите идеи. Според него „Прокурорът има право и е длъжен да върши само едно: да следи за установяването на действително еднообразното разбиране на законността в цялата република, независимо от каквито и да било местни различия и въпреки каквито и да било местни влияния“. Възприема се, че основно предназначение на прокуратурата е задачата да бди за всеобщо спазване на законността, на основата на което се прогласява в Съветската конституция от 1936г. висшият надзор за законност осъществяван от „народнодемократичната прокуратура“.<sup>48</sup> Надзорът за законност е възприет и в някои от бившите социалистически страни, но не във всички.

В България понятието „прокурорски надзор“ за първи път е въведено след 1878 г. Прокурорският надзор е подробно разгледан и анализиран като правен институт в България от Светослав Велчев в книгата „Прокурорски надзор – произход, развитие, функции“, публикувана през 1928 г.<sup>49</sup> В нея се обяснява, че наименованието „прокуратура“ произхожда от латинския глагол *procurare* и означава „грижа се за нещо, управлявам нещо“ Прокурорският надзор се определя като „средно място“ – „по-близо до съдилищата, но и без да се губят връзките с администрацията“ и не изхожда от концепцията за място на прокуратурата в съдебната власт. Авторът я определя така: „Прокуратурата, като действа в качество на блюстител на закона и представител на публичните интереси, заедно с това се явява и орган на правителството (*agent du gouvernement*), защото чрез нея то следи за спазването на закона в неговите учреждения... Затова колкото прокурорският институт и да представлява от себе си едно от разчлененията на съдебната власт, в обширен смисъл на думата (обвинителна власт), то в също време е и орган правителствен; като субект на изпълнителната власт...“<sup>50</sup>

В Конституцията ни от 1947г. се възприема съветската правна школа и в чл.62 се прогласява, че върховният надзор за точното изпълнение на законите както от различните правителствени органи и длъжностни лица, така и от гражданите се извършва от главния прокурор на Народната Република. Концепцията за надзорните функции на прокурора намира своето продължение и в Конституцията от 1971г. в чийто чл. 133 вече пространно са разгърнати правомощията на прокуратурата. Според

<sup>48</sup> Ангелов, А., *Общият надзор на прокуратурата и Лениновите идеи*, в: сборник „40 години Велика октомврийска социалистическа революция“, С.1957, Софийски държавен университет, с.306

<sup>49</sup> Велчев, С., *Прокурорски надзор – произход, развитие, функции*, София, печатница „Гладстон“, 1928.

<sup>50</sup> Велчев, С., *цит. съч.*, с. 11-12.

този текст надзорът за точното и еднаквото изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите се осъществява от главния прокурор. Освен това на прокуратурата е вменено да защитава правата и законните интереси на гражданите. На конституционно ниво е закрепен прокурорският надзор върху администрацията посредством постановката, че прокуратурата взема мерки за отменяване на противозаконните актове и за възстановяване на нарушените права.

Конституцията от 1991г. възприема надзорната функция на прокуратурата, която намира израз в разпоредбата на чл.126, ал.2, а именно, че главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Според чл.127 прокуратурата следи за спазване на законността, като: упражнява надзор при изпълнение на наказателните и други принудителни мерки; предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове; в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела. Основните текстове свързани с надзорните функции на прокурора се намират в ЗСВ. В чл.145 ЗСВ са описани и действията, които може да осъществява прокурорът при изпълнение на предвидените в закона функции, а именно може: да изисква документи, сведения, обяснения, експертни мнения и други материали като определя срок за получаването им; лично да извършва проверки; да възлага на съответните органи при данни за престъпления или за незаконосъобразни актове и действия да извършват проверки и ревизии в определен от него срок, като му представят заключения, а при поискване - и всички материали; да призовава граждани или упълномощени представители на юридически лица, като при невявяването им без уважителни причини може да разпорежи принудително довеждане; да изпраща материалите на компетентния орган, когато установи, че има основание за търсене на отговорност или за прилагане на принудителни административни мерки, които не може да осъществи лично; да прилага предвидените от закона мерки при наличие на данни, че може да бъде извършено престъпление от общ характер или друго закононарушение.

С изменението на ЗСВ от 2016г.<sup>51</sup> се въвеждат и срокове, в които проверките, които прави прокурорът трябва да приключат, за да не се превръщат в средство за натиск без ограничение във времето върху определени лица или органи. Разпорежданията на прокурора, издадени в съответствие с неговата компетентност и закона, са задължителни за държавните органи, длъжностните лица, юридическите лица и гражданите. Освен това, държавните органи, юридическите лица и длъжностните лица са длъжни да оказват съдействие на прокурора при изпълнение на правомощията му и да му осигуряват достъп до съответните помещения и места. Прокурорът може, в рамките на своята компетентност и в съответствие със закона, да дава задължителни писмени разпореждания на полицейските органи. Също така прокурорът може да протестира и иска отмяна или изменение на незаконосъобразни актове в срок и по ред, предвидени със закон. Той може да спре изпълнението на акта до разглеждането на протеста от съответния орган, ако това е предвидено в закон.

<sup>51</sup> ДВ, бр. 62 от 2016 г.

### *Надзор в наказателното производство*

Надзорът в наказателното производство се осъществява чрез произнасяне по молби на осъдени и пострадали лица и по сигнали от прокуратурите, с които се иска възобновяване на наказателни дела и изготвяне на проекти за искания за възобновяване; участие в съдебни заседания по наказателни дела на ВКС; даване на писмени становище за закрити заседания на ВКС по частни наказателни дела, осъществяване на инстанционен контрол по произнасяне на окръжни и апелативни прокурори за възобновяване на наказателни дела от тяхна компетентност; изготвяне на проекти на искания до ВКС за приемане на тълкувателни решения и проекти на становища по образувани тълкувателни дела на ОСНК; осъществяване на специален надзор в съдебната фаза на наказателното производство.

Прокурорът има изключителните правомощия за искане за възобновяване на наказателно дело. Наказателното дело може да бъде възобновено и след смъртта на осъдения. В тази насока е и тълкувателно решение № 1 от 1995г. по н.д. № 3 от 1994г., ОСНК на ВС, според което правото и процесуалната възможност за предизвикване и извършване на надзорна проверка е предоставено само на главния прокурор съгласно чл.126, ал. 2 от Конституцията, тъй като правото и задължението на главния прокурор да упражнява надзор за законност върху влезли в сила съдебни актове е неограничено във времето. КС приема, че този вид надзор за законност не е ограничен и от обстоятелството, че осъденият е починал и поради това не може да участва като страна.

Прокурорът може да направи искане за възобновяване когато: някои от доказателствата, върху които се основава присъдата, решението, определението или разпореждането, се окажат неистински; съдия, съдебен заседател, прокурор или разследващ орган е извършил престъпление във връзка с участието си в наказателното производство; чрез разследване се разкрият обстоятелства или доказателства, които не са били известни на съда, постановил присъдата, решението, определението или разпореждането, и имат съществено значение за делото; с решение на Европейския съд по правата на човека е установено нарушение на Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, което има съществено значение за делото; са допуснати съществени нарушения; е допусната екстрадиция в случай на задочно осъждане при дадена гаранция от българската държава за възобновяване на наказателното дело - за престъплението, за което екстрадицията е допусната - чл.419 и сл. НПК.

### *Надзор при изпълнения на наказателни и други принудителни мерки*

Прокурорът упражнява надзор при изпълнения на наказателни и други принудителни мерки в хода на наказателното производство и особено на тези, които са свързани с лишаване от свобода или ограничаване на свободата в местата за задържане.<sup>52</sup> При упражняване на надзорната си функция прокурорът може да: посещава без предварително разрешение на администрацията местата за задържане, за лишаване от свобода и за изпълнение на другите принудителни мерки и да проверява

<sup>52</sup> Сидерова, Е., Устройство на съдебната власт, С.2012, с.87



документите, въз основа на които се задържат лицата; разговаря насаме със задържаните или настанените; разглежда предложения, сигнали, жалби и молби във връзка с изпълнение на наказанията и на другите принудителни мерки, предвидени със закон; нарежда писмено на органите по изпълнение на наказанията и на администрацията на местата за изпълнение на другите принудителни мерки да го уведомяват за определени действия, актове и събития.

Освен това за да се отстранят и предотвратят нарушенията, описани по-горе, прокурорът може да освободи незабавно всеки, който е задържан незаконно в местата за лишаване от свобода и за изпълнение на другите принудителни мерки; да даде задължителни писмени разпореждания за отстраняване на констатирани нарушения; да спре изпълнението на незаконосъобразни писмени заповеди и разпореждания на длъжностни лица и иска отмяната им по съответния ред - чл. 146 НПК.

За осъществяване на тази дейност е въведен и регистър във ВКП за неоснователно задържаните лица. Също така е създаден и се води регистър на осъдените лица на наказание лишаване от свобода, по отношение на които не е приведена в изпълнение влязлата в сила присъда.

#### *Надзор за законност по граждански дела*

Участието на прокурора в гражданския процес води началото си от Наполеоновото законодателство, което е повлияло на руското, италианско и немско процесуално законодателство. Чрез руския Устав за гражданското съдопроизводство това решение преминава и в България при изготвянето на Закона за гражданското производство от 1891г. Участието на прокурора в социалистическия граждански процес за пръв път е намерило израз в Гражданския процесуален кодекс на РСФСР от 1923г., според който „прокурорът има право както да започне производство, така и да встъпи по висящото дело, ако според него това се налага за защита на интересите на държавата или на трудещите се маси“. Това е решение, основаващо се на идеите на Ленин, според които нищо „частно“ не се признава, което води до намеса на държавата в „частноправните отношения“.<sup>53</sup> Българският граждански процес следва основните принципи и постановки на съветската правна школа, поради което характерна особеност на социалистическия граждански процес се явява участието на прокурора в него. Това участие, чрез намеса на прокурора, не е просто за спазването на закона, а се основава на необходимостта от господството на обществения интерес в гражданските отношения.<sup>54</sup>

В Гражданско процесуалния кодекс (ГПК) от 1952г. има цяла глава посветена на участието на прокурора в гражданския процес. Предвиждало се е, че прокурорът може да започва производства в интерес на друго лице или да встъпи като страна във вече заведено производство в случаите, определени от закона. Освен това на прокурора е предоставена *възможността по своя преценка, ако счете, че това е за защита на държавен или обществен интерес* да започне производство, или да встъпи в такова.

<sup>53</sup> Стамболиев, О., Прокурорът в исковия граждански процес, С.1983, с.3-8

<sup>54</sup> Сталев, Ж., Българско гражданско процесуално право, С.1988, с.352-353

Прокурорът е можел да дава заключения по гражданските дела в случаите, предвидени в закона, а и когато намери това за необходимо. Съдът, от своя страна, когато намери, че участието на прокурора в делото е необходимо, му го съобщава. Прокурорът може да обжалва всеки подлежащ на обжалване съдебен акт, макар и да не е участвал в производството.

С реформата в гражданския процес, извършена през 1997г., участието на прокурора е ограничено.<sup>55</sup> Прокурорът вече може да започва производства и да дава заключение по гражданските дела само в случаите, определени от закон. Отпада намесата му да е по собствена преценка.

С новият ГПК<sup>56</sup> прокурорът е определен като страна в гражданския процес, но само в предвидените от закон случаи. Той не може да извършва действия, които представляват разпореждане с предмета на делото - чл. 26. Така например в граждански съдебни производства прокурорът има право да поиска прекратяване на осиновяването в защита на обществения интерес. Също така прокурорът може да предяви: иск за унищожаване на брака поради двубрачие; или поради това че лицето е поставено под пълно запрещение или страда от душевна болест или слабоумие, които са основание за поставянето му под пълно запрещение; или поради това, че лицето страда от болест, представляваща сериозна опасност за живота или здравето на поколението или на другия съпруг, освен ако той знае за тези болести; иск за оспорване на припознаване и др. Прокурорът участва в производството за ограничаване и лишаване от родителски права. За да бъде поставено едно лице под пълно или ограничено запрещение участието на прокурора е задължително, като самият той може да започне производството.

Действието по иск на прокурора има следния ефект - когато делото е започнало по иск на прокурора, влязлото в сила решение е задължително и за страната, в интерес на която прокурорът е предявил иска.

#### *Надзор над администрацията*

Дейността на надзор за законност над администрацията се осъществява с оглед правомощията на прокуратурата, предоставени от Конституцията, Административнопроцесуалния кодекс (АПК), ЗСВ, други закони, подзаконовите нормативни актове, заповедите и указанията на главния прокурор на РБ и неговия заместник при ВАП, както и решенията на ВСС.

Прокуратурата следи за спазване на законността на всички административни нива в различните сфери на управление и предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове на административните органи. Прокурорският надзор се явява елемент от формите за контрол върху администрацията. Затова в рамките на прокуратурата е създадена специална структура - Върховна административна прокуратура, за да се осигури участието на прокурор по административните дела във

<sup>55</sup> ДВ, бр. 124 от 1997 г., в сила от 01.04.1998

<sup>56</sup> ДВ, бр.59 от 20 Юли 2007г.

Върховния административен съд (ВАС), като при това делото пред ВАС се разглежда в открито заседание задължително „с участието на прокурор“ - чл. 217, ал. 2 АПК.

Правомощията на прокурора в административния процес могат условно да се разделят на две големи групи: първата е относно правомощията на прокурора да участва в различни административни производства, а втората е свързана с правомощията му да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове.<sup>57</sup>

Според тълкувателно решение №4 от 2009г. на ОС на колегиите на ВАС, „законодателят е очертал две самостоятелни правомощия на прокуратурата в съдебното производство по административни дела, а именно: 1. За инициране на съдебното производство с протест (чл.16, ал.1, т.1 и т.3, вр. с ал.2 АПК) и 2. За участие по административни дела (чл.16, ал.1, т.2 и 3, вр. с ал.3 АПК).

Конституционните норми отнасящи се до прокурорския надзор върху администрацията намираме в чл. 127, т.5 и т.6, според които прокуратурата следи за спазване на законността, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове и в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела. Главната задача, която основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за спазване на законността и това е основното в нейната дейност. Тази основна функция на прокуратурата се осъществява в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127. Една от тях е участието на прокурор в административни дела. АПК по принцип не предвижда задължително участие на прокурор в производствата по оспорване на административните актове. Принципната воля на законодателя е прокуратурата да има възможност за преценка дали е наложително участието на прокурор във всеки конкретен процес – предвид конституционното правомощие на прокуратурата да следи за спазване на законността.

Когато не в АПК, а в друг закон, се предвижда участието на прокурора в административни дела, на това участие „следва да се гледа като на представител на единната и централизирана прокуратура в качеството ѝ на контролираща страна, тя встъпва с правата на страна по вече заведено дело, защото прокурорът не действа като помагач на една от страните срещу другата, а съдейства за постановяване на правилно решение“ – тълкувателно решение № 7 от 25.11.2010 г. на Общо събрание на колегиите на ВАС, поради което участието му е задължително.

АПК определя прокурорът като страна в административния процес. Според чл.15 страните в административния процес могат да бъдат административният орган, прокурорът и всеки гражданин или организация, чиито права, свободи или законни интереси са или биха били засегнати от административния акт или от съдебното решение или за които те биха породили права или задължения. В чл. 24 АПК е дадена възможността издаването на индивидуален административен акт да започва по

---

<sup>57</sup> Стоянов, Е., Правомощието на прокурора по АПК да протестира индивидуален административен акт, в: Общество и право, С.2013, бр.1, с.53

инициатива и на прокурора. Прокурорът има всичките права, които имат и другите страни в процеса. При участието си в административни дела прокурорът дава заключение.

В чл. 16, ал.1 от АПК е описано участието на прокурора в административния процес, който следи за спазване на законността в административния процес, като:

1. предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове;
2. в предвидените в АПК или в друг закон случаи участва в административни дела;
3. започва или встъпва във вече образувани по този кодекс производства и когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес.

Така с новият АПК се възстановява отпадналата след измененията от 1997 г. на ГПК (отм.) дискреция на прокурора *да преценява* кога е налице необходимост от защита на държавен и обществен интерес за встъпване в граждански и административни дела. В административния процес, с приемането на чл. 16, ал. 1, т. 3, АПК се връща към социалистическите формулировки за процесуалното конституиране на прокурора като страна по делото винаги „когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес“. Преценката дали е допустимо встъпването на прокурора подлежи на съдебен контрол, защото съдът може да откаже да конституира прокурора като страна в административното дело. Според практика на ВАС, „наличието на важен държавен или обществен интерес е предпоставка за допустимост на протеста“ на прокурора срещу обжалвания административен акт и тази преценка принадлежи на съда - Решение № 10395/09.07.2013 по адм. д. № 2458/2013 г. на ВАС, VII отделение.<sup>58</sup> С оглед на това последната дума дали е налице важен държавен и обществен интерес за протеста на прокурора или за встъпването му като страна в административния процес е винаги на съда, за което той следи служебно.

Правото на прокурора по чл. 127, т. 5 от Конституцията - да предприема действия по отмяна на незаконосъобразни актове, се приема, че е предвидено като средство за защита на обществения интерес - решение № 5 от 18.04.2003 г. по к. д. № 5/2003 г. Според КС да се допусне ограничение на това правомощие, като то се изключи чрез закон, означава да се допусне „ограничена“ или „непълна“ защита на обществения интерес в случаите, когато той е застрашен или накърнен.

---

<sup>58</sup> Решение № 10395/09.07.2013 по адм. д. № 2458/2013 г. на ВАС, VII отделение: „Разпоредбата на чл. 16, ал. 1, т. 3 АПК дава право на прокурора да започне съдебно производство, когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес. Това означава, че наличието на важен държавен или обществен интерес е предпоставка за допустимост на протеста. Преценката за наличие на предпоставките за допустимост на съдебното производство принадлежи на съда. С оглед на това, за да е допустим протестът, съдът трябва да провери налице ли е важен или обществен интерес, който налага подаването на протест. Преценката съдът прави на основата на изложеното в протеста.“

Съгласно чл. 126 от АПК производството пред съда може да започне по инициатива на прокурора. Прокурорът може да подаде протест срещу индивидуалния административен акт и срещу подзаконов административен акт. Когато не е участвал в административното производство, прокурорът може да оспори административния акт до един месец от издаването му. Прокурорът може да подава протест само относно законосъобразността на актовете. Това е така, защото според чл.145, ал.1 от АПК актовете могат да се оспорват пред съда по отношение на тяхната законосъобразност. Контролът върху целесъобразността, т.е. върху процеса на избор на едно от две или повече еднакво законосъобразни решения, е допустим единствено във фазата на административния контрол върху акта.<sup>59</sup>

Прокурорът, за разлика от останалите граждани и организации, не е необходимо да обосновава правен интерес от подаването на протеста - чл.186, ал.2 АПК. Според решение № 5 от 2007 г. по к.д.11 от 2006 г., КС приема, че при овластените държавни органи „защитата на законността произтича от мандата, възложен им чрез избор или назначаване, и овластяването им с правомощия в Конституцията и законите. Те защитават правата на всички, без да имат личен интерес, обусловен от нарушени или застрашени права, по силата на пълномощията си, произтичащи от политическото представителство - с други думи, от прякото или индиректно упълномощаване от суверена да бранят правовата държава и демократичното управление“.

Действащата правна уредба на прокурорския надзор върху администрацията е уредена основно в чл. 132 и чл.147 от АПК. Според чл.147 прокурорът има право на оспорване като подаде протест в случаите когато трябва да предприеме действия за отмяна на незаконосъобразни административни и съдебни актове; когато в АПК или в друг закон е предвидено да участва в административни дела; когато това се налага от важен държавен или обществен интерес.

Чл. 132 от АПК постановява, че на административните съдилища са подсъдни всички административни дела с изключение на тези, подсъдни на ВАС, като на последния са подсъдни:

- ✓ оспорванията срещу подзаконовите нормативни актове, освен тези на общинските съвети;
- ✓ оспорванията срещу актовете на Министерския съвет, министър-председателя, заместник министър-председателите и министрите;
- ✓ оспорванията срещу решения на ВСС;
- ✓ оспорванията срещу актове на органите на Българската народна банка;
- ✓ касационни жалби и протести срещу първоинстанционни съдебни решения;
- ✓ частни жалби срещу определения и разпореждания;

<sup>59</sup> Решение №6467 от 2007г. по адм.д. №3085/07г. на ВАС, 5отд.; Маркова, А., Ролята на прокурора в производството по АПК, в: Общество и право, С. 2008, бр.6, с.55

✓ молби за отменяне на влезли в сила съдебни актове по административни дела;

✓ оспорванията срещу други актове, посочени в закон.

Основанията за оспорване на административните актове са: липса на компетентност; неспазване на установената форма; съществено нарушение на административнопроизводствени правила; противоречие с материалноправни разпоредби; несъответствие с целта на закона.

При оспорване на подзаконовите нормативни актове делото се разглежда задължително с участието на прокурор - чл.192 АПК, независимо дали оспорването е направено от граждани, организации или органи, чиито права, свободи или законни интереси са засегнати, или е протестирано от прокурора. Прокурорът има право на касационно протестиране на първоинстанционното съдебно решение, като главният прокурор или неговият заместник при ВАП може да подава касационен протест, дори прокуратурата да не е била страна по първоинстанционното дело. Правото на главния прокурор и на заместника му при ВАП е допълнително предоставено правомощие, отделено от правомощието на прокурора, участвал по делото като страна. Това правомощие може да бъде упражнено по тяхна преценка.

Касационното производство се разглежда задължително при участието на прокурор - чл. 217, ал. 2 АПК. Това задължение в касационните производства по административните дела, без прокурорът да е участвал в първоинстанционното административно дело, разширява прекалено много правомощията на прокуратурата като се превръща в прокурорски надзор върху съда. В този случай заключението на прокурора е свързано с валидността, допустимостта и правилността на съдебното решение.

Представлява ли съществено процесуално нарушение неучастието на прокурора по административни дела? В АПК не е предвидено задължително участие на прокурора с изключение на случаите на оспорване на подзаконовите нормативни актове. Съдебната практика стига до извода, че преценката дали да встъпи във вече образувани производства не може да бъде контролирана от съда. Следователно, в случаите, в които прокурорът не се възползвал от правомощието си по чл.16, ал., АПК, не е налице процесуално нарушение.<sup>60</sup>

В заключение, една от гаранциите, че прокурорът няма да злоупотреби с искане за отмяна на незаконосъобразен индивидуален административен акт, е задължението за поемане на разноските по делото от прокуратурата, ако оспорването бъде отхвърлено от съда – тълкувателно решение №4 от 2009г. на Общо събрание на колегиите на ВАС.

<sup>60</sup> Маркова, А., Ролята на прокурора в производството по АПК, в: Общество и право, С. 2008, бр.6, с.56

## СЛЕДСТВИЕ. СТРУКТУРА И ПРАВОМОЩИЯ

*проф. д-р Екатерина Михайлова*

### *Следствие*

Конституцията от 1991г. е първата българска конституция, в която следствието намира конституционно изражение. Нито в Търновската конституция, нито в социалистическите конституции от 1947г. и 1971г., има разпоредби относно следствието. Статута му се урежда със закон.

Page | 135

Със Закона за устройство на съдилищата от 1880г. се създава фигурата на съдебния следовател, който действа като разследващ орган. Съдиите следователи са към окръжните съдилища и са членове на съответния съд. Законът за устройство на съдилищата от 1899г. отбелязва, че за „произвеждане на предварително дирене по престъпления, при окръжните съдилища се определят особени съдебни следователи”. И според този закон съдебните следователи се считат за членове на окръжните съдилища и отговарят за определените им от съда райони. Сходни разпоредби се намират и в Закона за углавното съдопроизводство от 1897г., според който предварителното следствие се извършва от съдебни следователи, които в последствие са наречени съдии-следователи. Те работят при съдействието на полицията и под надзора на прокурора. В този закон правомощията на съдебния следовател са описани подробно, като се приема, че предварителното следствие за всички престъпления, които са подсъдни на Окръжния съд, се разследват от съдебен следовател.

След 1944г. съдията-следовател се трансформира в следовател. От орган към съда, следователя се превръща в орган към прокуратурата и милицията. В законите за прокуратурата от 1948г. и 1960г. предварителното следствие се извършва от следователи, които са към прокуратурата, под непосредственото ръководство на прокурора. Те се назначават и уволняват от главния прокурор. НПК от 1952г. урежда отношенията между прокурор и следовател, като прокурорът ръководи и упражнява надзор при провеждане на предварителното следствие. Разследващите органи са: следователите при Главна прокуратура, следователите при Народната милиция, следователите при Държавна сигурност и военните следователи.

С Указ № 1138 (ДВ, бр. 57 от 20.06.1979 г.) е създаден единен следствен апарат при Министерството на вътрешните работи. В структурата на единния следствен апарат към МВР са включени: органи за ръководство; следствени поделения; органи за разследване на престъпленията; и оперативно-технически, охранителни и помощни служби. Следствените поделения са Главно следствено управление при МВР и следствените отдели при Софийско градско и окръжните управления на МВР. Органи на разследване на престъпленията в поделенията на следствения апарат са следователите и дознателите. Те извършват разследвания на престъпления по реда, предвиден в НПК.

След промените през 1989г. се стига и до изменение на НПК,<sup>61</sup> с което се въвежда независимостта на следователите и подчинението им да е само на закона.

---

<sup>61</sup> ДВ, бр. 31 от 17 април 1990 г.

Премахват се и органите на дознанието. Предварителното производство се осъществява единствено от следователите. С измененията и допълненията на Указ № 1138 през 1991г. се създава Национална следствена служба при МВР и териториалните и подразделения, която се явява правопреемник на Главно следствено управление при МВР.

Конституцията от 1991г. отрежда мястото на следствието да е в съдебната власт. Това е ясно изразена воля от страна на конституционния законодател. Първоначалните текстове дори са предвиждали следователите да се наричат съдии-следователи.<sup>62</sup> Конституцията в чл. 117, ал. 2 регламентира, че съдебната власт е независима и при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. По този начин се прогласява институционална независимост на следователите в своето функционално измерение. В тази си част конституционната разпоредба очертава приложното поле на функционалната независимост, която се проявява при осъществяване на властническите функции в реализиране на предоставените им правомощия съобразно специфичното им място в структурата на органите на съдебната власт, като за следователите това е в разследването на наказателните дела в случаите, предвидени в закона - чл. 128 КРБ. От така очертаното приложно поле става ясно, че функционалната независимост на всеки от органите на съдебната власт има конкретни измерения, които изключват зависимости, предписания или указания от страна на други държавни или политически органи при прилагането на закона по всяко конкретно дело. В тези случаи функционалната независимост на органите на съдебната власт гарантира свободното формиране на вътрешното убеждение, което се основава на събрания доказателствен материал по делото и на закона. В крайна сметка, независимостта на следователя при изпълнение на неговите функции, чрез които се реализира съдебната власт, е ограничена винаги и само в рамките на Конституцията и закона - решение № 3 от 2015г. по к.д. № 13 от 2014г.

Първоначалният текст на чл. 128 от Конституцията, който е основният законов текст относно следствието гласи: Следствените органи са в системата на съдебната власт. Те осъществяват предварителното производство по наказателни дела.<sup>63</sup> В последствие, при изменението на Конституцията през 2006г. във второто изречение се въвежда изискването разследването по наказателни дела да се извършва от следствените органи *само в случаите, предвидени в закон*.<sup>64</sup> По този начин на конституционно ниво се урежда въпрос, който вече на законодателно е бил започнал, а именно, част от разследването по наказателни дела да се извършва от дознатели в МВР.<sup>65</sup>

Разпоредбата на чл.128 от Конституцията не урежда вида и структурата на следствието за разлика от съдилищата и прокуратурата. Поради това, в конституционна рамка и съобразно чл. 133 от основния закон, са действали законодателно уредени чрез

<sup>62</sup> Стенографски дневник, 7ВНС, 162з.1, 22 юни 1991г.; Пенев, П., Съдебната власт в България 1989-2014г., С.2014, с.108-109

<sup>63</sup> ДВ, бр.56 от 13 Юли 1991г.

<sup>64</sup> ДВ, бр. 27 от 2006 г.

<sup>65</sup> чл. 48 на ЗИДНПК (ДВ, бр. 70 от 06.08.1999 г.)



ЗСВ и НПК различни организационни модели - от силно централизирана, до обратния полюс - силно децентрализирана система на следствените органи. Член 128 от Конституцията определя само функцията на тези органи - те осъществяват предварителното производство по наказателни дела - тълкователно решение №8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005г.

Изменението на Конституцията от 2006г. поставя и въпроси относно равнопоставеността на съдебните органи, въпросите за законовата промяна на структурата на съдебните органи. Решение №5 от 2009г. по к.д.№6 от 2009г. подробно разглежда в мотивите си тези въпроси, като се обосновава и на волята на конституционния законодател от 7-то ВНС. КС констатира, че „без съмнение следствената функция е компонент от същността на съдебната власт и съответно се упражнява от "следствени органи", изрично предвидени в Конституцията. В глава шеста "Съдебна власт" на Конституцията "следствени органи" и "следователи" се споменават в редица разпоредби. От тях единствената, която експлицитно урежда "следствените органи", е тази на чл. 128: "Следствените органи са в системата на съдебната власт. Те осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени със закон." Систематически този текст е разположен след конституционните текстове за съда и прокуратурата, съдържащи принципна правна уредба на техни функции и структури. За разлика от тях обаче чл.128 е много пестелив по отношение на следствените органи и не определя структурата им. Оттук следва заключението, че конституционният законодател съзнателно е оставил тези въпроси да се уреждат на законово ниво, към което препраща и чл.133 от Конституцията...цялостната конституционна уредба на съдебната власт води до извода, че въпросът за организационната структура на следствените органи не е предмет на уредба в Конституцията; тя съдържа само функциите им. Оттук и обособеността на следствените органи в рамките на съдебната власт е по-малка, сравнено с тази на съда и прокуратурата. Допълнителен аргумент за това е чл. 129, ал. 2, който очевидно не равнопоставя длъжностите председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор, от една страна, и директора на Националната следствена служба, от друга: първите три длъжности се заемат по особен ред, различен от този за другите магистрати - чрез назначаване от президента на Републиката по предложение на ВСС; този особен ред обаче не е предвиден за директора на НСлС.“

Изменението на Конституцията в редакцията след Третото конституционно изменение (ДВ, бр. 27 от 2006 г.) засяга пряко не само чл. 28, но и чл.127, т. 1, като установява ясни взаимоотношения между прокуратурата и следствието и предвижда, че прокуратурата ръководи разследването и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане. Като резултат се получава по-прецизна конституционна основа на досъдебната фаза в наказателното производство (разследването); а за самата досъдебна фаза вече действа ясна уредба с органи и правомощия в НПК от 2005г., целяща да бъде използван капацитетът на квалифицирани и опитни юристи, работещи като следователи, за засилване на противодействието срещу престъпността и корупцията. Поради това измененият в 2006 г. чл.128 от Конституцията следва да се възприема във връзка със съдържанието на чл.127 от Конституцията, също изменен, защото самата

Конституция въвежда необходимото взаимодействие между следствени органи и прокуратура.

В същото решение №5 от 2009г. по к.д.№6 от 2009г. КС отговаря и на въпроса запазва ли се независимостта на следствените органи след тяхното "преподчиняване" на главния прокурор, а административно - на административния ръководител на съответната прокуратура и не се ли нарушава принципа за разделението на властите. В отговора си КС заявява, че „независимостта на съдебната власт и по-точно на съдебния магистрат (съдия, прокурор, следовател) се гарантира от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решения; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че се ползва с функционален имунитет; че съдебните актове имат задължителна сила и др. (Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г.). И още: конституционно гарантираната независимост на съдебната власт се изразява в подчинението единствено на закона при вземането на решения, тяхната неотменимост от законодателната и изпълнителната власт, както и в кадровото ѝ формиране от Висшия съдебен съвет като неин вътрешен орган (Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г.).

Следователите имат независимост (чл. 117, ал. 2 от Конституцията) в качеството им на магистрати от съдебната власт, а не от мястото, което заемат в нейните структури. Независимостта е необходима за осъществяването на всяка магистратска длъжност независимо от органа и от ранга. Във всички случаи тя има едно и също конституционно съдържание. Така че всеки опит да се определи независимостта на следователите според органа, в който се намират в рамките на съдебната власт, по идея противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията; такава идея не се установява в оспорените законови изменения.“

След направените изменения в Конституцията и закона прокуратурата в лицето на главния прокурор представя ежегодно в Народното събрание доклад за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи (чл. 84, т. 16 от Конституцията). Този годишен доклад включва и отчета за дейността на следствените органи, т.е. Конституцията не предвижда следствените органи да се отчитат самостоятелно пред Народното събрание, а предвижда, че главният прокурор прави това. Това е така, защото следствените органи са и организационно свързани с прокуратурата.

#### *Структура и правомощия*

НПК от 2005г. засилва прокурорския контрол и прякото му участие в разследването на престъпленията. Също така на основата на конституционните и законови промени от 2006г., 2007г. и 2009г., следствените служби са интегрирани в прокуратурата, и към момента са административно подчинени на Главния прокурор - чл. 127 и 128 от КРБ и членове 136, 148 - 153 от ЗСВ.

И така въз основа на чл. 127, т. 1 и 2 от Конституцията прокурорът ръководи всяко разследване и упражнява надзор за законосъобразното му провеждане; може и сам да извършва разследване. Разследването се извършва и от следствените органи (чл. 117, ал. 2), но само в случаите, определени със закон (чл. 128); в останалите случаи разследването се осъществява от други органи.

След измененията и на конституционно и на законово ниво основните функции на органите от досъдебното производство могат да се определят като:

- ✓ Започване на производство за извършени престъпления от общ характер;
- ✓ Провеждане на досъдебното производство, като основните задачи на този етап са своевременно разкриване на извършителя на престъплението установяване на обективната истина за обстоятелствата на извършеното престъпление и събиране на необходимия доказателствен материал;
- ✓ Разрешаване на въпроса за предаване на обвиняемия на съд или прекратяване на производството срещу невиновните лица;
- ✓ Предприемане на действия за премахване на причините и условията за извършване на конкретно престъпление и предотвратяване осъществяването на други престъпления.<sup>66</sup>

Структурата на следствието е разписана обстойно в ЗСВ. Според чл.148 следствените органи са Националната следствена служба (НСлС), окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури и следствиеният отдел в специализираната прокуратура, като следствиеният отдел в Софийската градска прокуратура е със статут на окръжен следствен отдел. НСлС се състои от следователи.

НСлС се ръководи от главния прокурор пряко или чрез директора, който е и заместник на главния прокурор по разследването. Директорът на НСлС осъществява административно и организационно ръководство на следователите и служителите в НСлС и методическо ръководство на следователите от окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури.

Мандатът на директора на НСлС е от 5 години с право на повторно назначаване - чл. 129, ал. 6 от Конституцията. Прокурорската колегия на ВСС назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност директора на НСлС, както и следователите - чл. 160 ЗСВ. Директорът на НСлС се избира по предложение на не по-малко от трима от членовете на прокурорската колегия, както и по предложение на главния прокурор или министъра на правосъдието от прокурорската колегия на ВСС с мнозинство, не по-малко от осем гласа от членовете на прокурорската колегия на ВСС -чл. 174 ЗСВ, като мандатът му започва да тече от деня на встъпването му в длъжност.

За директор на НСлС се назначава действащ магистрат (съдия, прокурор или следовател), който има не по-малко от 12 години юридически стаж, притежава необходимите нравствени и професионални качества и комплексната оценка от последното му периодично атестиране е „много добра” или „добра” - чл. 162, чл. 164, ал. 7 и чл. 169, ал. 1 от ЗСВ. Основанието за предсрочно освобождаване на директора на НСлС се установява от прокурорската колегия на ВСС. Директора на НСлС се подпомага в дейността си от двама заместници.

Прокурорската колегия на ВСС задължително включва един член, избран пряко от следователите. Общото събрание на следователите за избор на членове на ВСС се свиква от главния прокурор.

<sup>66</sup> Сидерова, Е., Устройство на съдебната власт, С.2012, с.90

Окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури и следственият отдел в специализираната прокуратура се състоят от следователи. Следователите в окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури и в следствения отдел в специализираната прокуратура осъществяват разследване по дела, възложени им от административния ръководител на съответната прокуратура.

В НСлС се създават специализираните отдели. Те се ръководят от завеждащ отдел, назначени от главния прокурор. Те са с ранг на прокурор, завеждащ отдел във ВКП. Окръжните следствени отдели в окръжните прокуратури се ръководят от завеждащи отдели, назначени от административните ръководители на окръжните прокуратури, имат ранг на прокурор, завеждащ отдел в окръжна прокуратура. Следственият отдел в специализираната прокуратура се ръководи от завеждащ отдел, който се назначава от административния ръководител на специализираната прокуратура и има ранг на прокурор, завеждащ отдел в апелативна прокуратура.

Завеждащите специализирани отдели в НСлС, завеждащите окръжни следствени отдели в окръжните прокуратури и завеждащият следствен отдел в специализираната прокуратура осъществяват административно и организационно ръководство на следователите в отдела; в края на всеки месец подготвят и предоставят на съответния административен ръководител на прокуратурата информация за образуването, движението и приключването на делата; изготвят 6-месечен и годишен доклад за дейността на отдела, които предоставят на съответния административен ръководител на прокуратурата.

В Националната следствена служба има специализирани отдели за разследване по дела с особена фактическа и правна сложност, по дела за престъпления, извършени в чужбина, по искания за правна помощ, както и за разследване по дела в други случаи, предвидени със закон.

На следователите е предоставено непосредственото осъществяване на цялата разследваща дейност, включваща извършването на следствени действия, като оглед на местопрестъплението, претърсване и изземване, разпит на очевидци и др. Наличието на тези правомощия има конституционна опора, тъй като те са извършване на действия от предварителното производство, а неговото осъществяване с чл. 128 от Конституцията е възложено на следствените органи – решение № 14 от 1999г. по к.д. №1 от 1999 г.

Следователите, според чл.193 от НПК, са органи на досъдебното производство. В чл. 194 от НПК се определя по кои дела се провежда разследването от следователи и за кои то се провежда от разследващ полицай или разследващи митнически инспектори, както и от други органи предвиден в закон. Писмените указания на прокурора до разследващия орган са задължителни и не подлежат на възражение. Осъществявайки своята дейност следователите следва да са обективни и безпристрастни.

## СТАТУТ НА СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ НЕСМЕНЯЕМОСТ, ИМУНИТЕТ

*проф. д-р Екатерина Михайлова*

### *Статут на съдиите, прокурорите и следователите*

Page | 141

Терминът *статут* има латински произход (*statutum* – постановление) и означава юридическа регламентация, т.е. това са правила, устав, нормативен акт, с които се определят правомощията и процедурите на всяка една организация. Статутът на съдиите, прокурорите и следователите са очертани в Конституцията на Република България от 1991г., както и в Закона за устройство на съдебната власт (ЗСВ).

Чл. 117, ал.2, изр.2, от Конституцията на Република България посочва кръга на лицата - съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, чиито правен статут следва да се регламентира в устройствените правила, като отношение имат и §4 и §5 от преходните и заключителни разпоредби на основния ни закон.

В глава девета, раздел III, чл.129 от ЗСВ подробно са посочени критериите за несъвместимост. Според тях съдия, прокурор и следовател, докато заема длъжността, не може да е народен представител, кмет или общински съветник; да заема длъжност в държавни органи, в общински органи или в институции на Европейския съюз, да упражнява търговска дейност или да участва в надзорни, управителни съвети или съвети на директорите или в контролни органи на търговски дружества, кооперации или юридически лица с нестопанска цел, които осъществяват стопанска дейност, с изключение на тези на професионалните сдружения на съдии, прокурори и следователи или на други юристи; да получава възнаграждение за извършване на дейност по договор или по друго правоотношение с държавна, общинска или обществена организация, търговско дружество, кооперация, юридическо лице с нестопанска цел, физическо лице или едноличен търговец с изключение на научна и преподавателска дейност, за участие в избирателни комисии при произвеждане на избори; за участие в изработването на проекти на нормативни актове, както и за упражняване на авторски права и за участие в международни проекти, включително финансирани от Европейския съюз; да упражнява свободна професия или друга платена професионална дейност. Освен това магистратите са деполитизирани, т.е. те не могат да членуват в политически партии и да извършват политическа дейност, както и да членуват в организации или да извършват дейности, които засягат независимостта им. Магистратите не могат да се занимават със синдикална дейност и да членуват в синдикални организации извън системата на съдебната власт.

### *Несменяемост*

Несменяемостта е съществен елемент за независимостта на съдебната власт. Чрез този принцип се гарантира конституционно независимостта на отделния магистрат, което се изразява в правила относно кариерното израстване или понижение на магистрата, както и при освобождаването от длъжност. Несменяемостта гарантира, че изпълнителната или законодателната власт няма да взема решения по кадровите въпроси в съдебната власт. Магистратите не могат да бъдат освобождавани от

длъжност пряко от законодателя с негов акт, а само от оправомощения от Конституцията орган - ВСС, съобразно посочените в закона основания и уредените в него процедури - Решение № 9 по к. д. № 11 от 1994 г. Освен това КС изяснява, че Конституцията не прави никакво деление на магистратите на “обикновени” и “ръководни” – всички те имат общ статут по отношение на несменяемостта, което осигурява стабилност на съдебната система – решение № 13 по к. д. № 17 от 2002 г. Поради това съдебната власт е структурно и функционално обособена и при осъществяване на правосъдната функция на държавата са необходими гаранции за независимостта ѝ. Такава гаранция за независимостта на съдиите, прокурорите и следователите е тяхната несменяемост. Тя ги прави независими от другите държавни органи при осъществяване на техните правомощия. Несменяемостта е качество, което се придобива и загубва при определени от Конституцията условия - решение № 8 по к. д. № 9 от 1994 г.

Несменяемостта е един от най-важните принципи. От една страна тя дава самочувствие и спокойствие на магистрата, а от друга, с предвидения срок от време, които се изисква, за да се получи такъв статут, се дава „своеобразна гаранция за обществото и гражданите, че съответния магистрат е преминал успешно проверката за неговите професионални и морални качества и ще може да изпълнява длъжността си и занапред според изискванията на закона, проявявайки независимост и професионализъм“.<sup>67</sup> Несменяемостта прави магистрата неотстраним, за да се постигне стабилност и безпристрастност на съдебната власт, където „магистратите имат присъща на системата делова и лична независимост“.<sup>68</sup>

За първи път принципът на несменяемост на съдиите в България се въвежда от правителството с министър-председател Константин Стоилов със Закона за устройство на съдилищата от 1899г., като тя се отнася само за определена категория съдии – въвежда се несменяемост на съдиите от ВКС и апелативните съдилища, и под известни условия за председателите, подпредседателите и членовете на окръжните съдилища.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Пенев, П., Съдебната власт в България, 1989-2014, С.2014, с.144

<sup>68</sup> Друмева, Е., Въпроси на имунитета и несменяемостта на магистратите в първата поправка на Конституцията, в: Правна мисъл, С. 2003, кн.4, с.15

<sup>69</sup> Йочев, Е., (съст.), Законодателството в Царство България (1879-1944), изд. Фондация „Отворено общество“, с.240 и сл.

Из Доклада към законопроекта на Закона за устройство на съдилищата от 1899г.:

„Колкото се отнася до несменяемостта на съдиите..., всичко това съставлява елементарна истина, която лежи в основата на една добра съдебна организация. Безспорно е, че съдията, който се намира под постоянен страх да бъде преместен незаслужено, понижен или уволнен, не може, пред вид на стоящата по-горе от него и самия закон власт, да бъде както трябва безпристрастен, независим съдия. Кое е средството, което би гарантирало независимостта на правосъдието и би спомогнало да се създадат у нас безпристрастни съдии, истински защитници на гражданите и държавата от всякакви противозаконни посегателства? Опитът на цивилизования свят и науката отговарят, че това средство се заключава главно в несменяемостта на съдиите. Принципът за несменяемостта на съдиите е признат в всичките просветени страни, независимо от формата на управление на тая или оная държава. Този именно принцип е осветен от чл.чл. 141-149-й от настоящия проект, принцип, установен в интереса на правосъдието, а не в интереса на лицето, което занимава длъжността, както у нас някои мислят.

Принципът на несменяемост на съдиите е отречен от социалистическата правна доктрина. Приема се, че той е „несъвместим с народнодемократическата организация на съдилищата“. Въвежда се изборност на съдиите, както и възможностите да бъдат сменяни с приемането на Конституцията на Народна република България от 1947г. - чл.58. Предвижда се възможност съдиите да могат да бъдат отзовавани, „щом не оправдаят доверието, което им е указано“.<sup>70</sup> Същият принцип действа и по време на Конституцията от 1971г.

При приемането на Конституцията от 1991г. се възприема да се заложи принципът за несменяемост за съдиите, прокурорите и следователите. Спорът в 7-то ВНС е за това как и след какъв период от време, след влизането в сила на новата Конституция, магистратите ще придобият статут на несменяеми. Предложенията са това да стане след 5 или 3 години от навършване на съответния стаж по специалността. Относно съдиите, прокурорите и следователите, които са заварени като такива при влизането в сила на Конституцията, предложението от страна на конституционната комисия по време на парламентарния дебат е срокът да е 1 година след създаването на новия кадрови орган на съдебната власт - ВСС, за да може да се даде достатъчно време за преценка на качествата на лицата, които могат да получат качеството на несменяеми.<sup>71</sup> В крайна сметка, в текста на чл. 129, в редакцията му от 1991г., се приема, че съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми след навършване на *тригодишен стаж на длъжността*, която заемат и могат да бъдат освободени от длъжност и да напуснат съдебната система само при наличие на четири обективни,

---

Обаче, ако съдебното ведомство трябва да бъде независимо от органите на правителството, това не значи още, че то представлява от себе си *status in statu*, нещо независимо от оная власт, която служи като източник на закона. С такава независимост никъде съдиите не се ползват. Достоинството на върховната власт и нравственият дълг на правителствените органи изискват само съдиите да са независими в своята съдебна дейтелност, но в отношение на надзора те са напълно подчинени на Министерството на Правосъдието, а за опущения по служба и за престъпления подлежат на особено усилена дисциплинарна и углавна отговорност. Комуто е много дадено, от него много и ще се иска... Но може ли самата несменяемост да направи съдиите независими и самостоятелни, та да раздават истинско и безпристрастно правосъдие? За да произведе това следствие несменяемостта, необходимо е тя да бъде придружена с една друга реформа – с подобрение на материалното положение на съдиите: без такова подобрение нашето правосъдие, и при съществуване на несменяемост, никога няма да достигне оная висота, на които стои в просветените европейски държави. Човек, който постоянно се намира под налягането на материалните нужди, такъв човек не може, и да иска, да бъде самостоятелен и независим в своята обществена дейтелност.“

В деня на обнародването на закона министерството на правосъдието изпраща специално окръжно до съдилищата, като се разяснява, че съдията „при решаване на делата е длъжен да слуша само своята съвест и предписанията на закона“ и никой не може „да му се бърка, да влияе върху него или да го наказва за неговите решения“. Подчертано е в окръжното, че несменяемостта не освобождава съдиите от отговорност, а напротив, прави ги по-отговорни пред закона и обществото. Министърът на правосъдието Згурев дава следната оценка: законът открива „нова ера в съдебната организация“ и слага началото на друга ера – ерата на политическите битки около утвърждаване или ограничаване на несменяемостта.

<sup>70</sup> Спасов. Б., Държавни органи на Народна република България, С. 1955, с.306 и сл.; Михайлова, Е., Тоталитарната държава и право в България 1944-1989, С.2016, с.148

<sup>71</sup> Стенографски дневници, 7ВНС, 163з., 24 юни 1991г., 171з., 28 юни 1991г.

посочени в Конституцията основания - при пенсиониране; при подаване на оставка; при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; при трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година. В Преходни и Заключителни разпоредби, в § 5, се регламентира, че съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми, ако в *тримесечен срок* от образуването на Висшия съдебен съвет той не постанови, че не са налице необходимите професионални качества.<sup>72</sup> До това решение, а именно кратък срок за придобиване на статут на несменяемост, се стига по инициатива на Министерство на правосъдието, чиито съображения са, че към момента има дефицит на съдии и прокурори и създаването на дълъг срок за преценка на качествата им ще доведе до демотивация и отлив от системата.<sup>73</sup>

При първото изменение на Конституцията през 2003г. се прави промяна относно статута на несменяемостта на магистратите. Новото е, че се повишава продължителността на изискуемия стаж на магистрата за придобиване на качеството несменяемост *от 3 на 5 години* – чл.129, ал.3, и количественият елемент вече не е единствен. *Кумулативно се добавя конституционното изискване за наличието на положителна атестация от Висшия съдебен съвет за прослужения период и решение от него за това.*

Въвежда се и едно ново основание за загубване статута на несменяемост и освобождаване от длъжност и това е при *тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения* от страна на магистрата, както и *действия, които накърняват престижа на съдебната власт*. Аргументите за приемането на това изменение се обосновават с действащите международни правни актове като основните принципи за независимост на съдебната власт, приети от ООН, препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа за независимостта, ефективността и ролята на съдиите. Подобни основания са закрепени на конституционно ниво и в Швеция, Ирландия, Литва, Словакия, Гърция и Малта. Извършва се промяна и в текста, свързан с пенсионирането на магистратите. Преформулира се съществуващото в чл. 129, ал. 3 на Конституцията основание за загубване на статута несменяемост "При пенсиониране" с "*Навършване на 65-годишна възраст*", като това изменение се обосновава с аналогична уредба в Гърция, Австрия, Германия, Словакия, Словения, Литва, Латвия, Малта, Полша и др.<sup>74</sup> Приема се, че придобитата несменяемост се възстановява при следващо заемане на длъжността съдия, прокурор или следовател в случаите на освобождаване поради подаване на оставка или поради трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година.<sup>75</sup>

В глава девета, Раздел IV от ЗСВ се регламентира начинът и критериите за атестирането на магистратите, за да бъде придобит статута на несменяемост. Посочва се, че освен атестирането за придобиването на несменяемост с навършване на изискуемия петгодишен стаж, се извършва и периодично атестиране - чл. 196. Атестирането за придобиване статут на несменяемост цели извършването на обективна

<sup>72</sup> Обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991г.

<sup>73</sup> Пенев, П., Съдебната власт в България 1989-2014, С.2014, с.110

<sup>74</sup> Стенографски дневник, 39 НС, 269з., 3 септември 2003г.

<sup>75</sup> ДВ, бр. 85 от 2003 г.



оценка на професионалната квалификация и на спазването на правилата на етичния кодекс, като се вземат предвид и резултатите от периодичното им атестиране и се изготвя комплексна оценка.

ЗСВ определя критериите за атестиране като общи и специални. В общите, според чл.198 се включват правни познания и умения за прилагането им; умение за анализ на правнорелевантните факти; умение за оптимална организация на работата; експедитивност и дисциплинираност; спазване на правилата за етично поведение. При атестирането се вземат предвид показатели, като: спазване на сроковете; брой потвърдени и отменени актове и основанията за това; резултатите от проверките на Инспектората към ВСС; общата натовареност на съответния съдебен район и орган на съдебната власт, както и натовареността на атестирания съдия, прокурор или следовател в сравнение с другите съдии, прокурори или следователи от същия орган на съдебната власт.

В чл. 199 от ЗСВ се описват специфичните критерии, като те са различни в зависимост от това дали се атестира съдия, прокурор или следовател. Специфичните критерии за атестиране на съдия са спазване на графика за провеждане на съдебни заседания; умение за водене на съдебно заседание и съставяне на протокол; администриране на дела и жалби, подготовка за съдебно заседание; брой необжалвани от подлежащите на обжалване съдебни актове; потвърдените обжалвани съдебни актове; отменените или обезсилени съдебни актове, изцяло или частично, и основанията за това; на преценка подлежат способността за тяхното мотивиране, обосноваване и анализ на доказателствата. Специфичните критерии за атестиране на прокурор са: умения за планиране и структуриране на действията в досъдебното и съдебното производство; изпълнение на писмените указания и разпореждания на погорестоящия прокурор; способност за организиране на работата и ръководство на разследващите органи и екипите, които участват в досъдебното производство; брой необжалвани прокурорски актове, включително постановленията за прекратяване и спиране на наказателното производство, брой окончателни съдебни актове, постановени по внесени от атестирания прокурор актове, както и окончателните съдебни актове за връщане на делата за отстраняване на процесуални нарушения, и причините за това, брой на уважените протести, потвърдените, изменените и отменените прокурорски актове при инстанционния и служебния контрол. Специфичните критерии за атестиране на следовател са: умения за планиране и структуриране на действията в досъдебното производство; изпълнение на писмените указания и разпореждания на прокурора; съответствието на актовете на прокурора с мнението на следователя след окончателното приключване на разследването и върнатите дела за допълнително разследване.

Периодичното атестиране на административен ръководител и на заместник на административен ръководител обхваща оценката на способностите му за заемане на ръководна длъжност и оценката на квалификацията му като съдия, прокурор или следовател. Въз основа на атестирането се изготвя комплексна оценка, която се приема от съответната колегия на ВСС.

Към съответната колегия на ВСС се създава комисия по атестирането и конкурсите, която извършва предварително атестиране на младшите съдии, младши

прокурори и младши следователи; атестиране при придобиване на статут на несменяемост на съдия, прокурор или следовател; периодично атестиране на съдия, прокурор в апелативна прокуратура, следовател в окръжен следствен отдел, административните ръководители и техните заместници извън тези във Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура и Националната следствена служба; извънредно атестиране. Комисията по атестирането и конкурсите към съответната колегия предоставя комплексната оценка на атестираните, който може да направи писмено възражение пред съответната колегия на ВСС.

Комплексната оценка по атестиране се приема с решение на съответната колегия на ВСС. Съдия, прокурор или следовател става несменяем след навършване на петгодишен стаж на съответната длъжност и при получена положителна комплексна оценка от атестирането.

### *Имунитет*

В България за първи път се въвежда имунитет за съдиите в Закона за устройство на съдилищата от 1976г., според който те няма да могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване без разрешение на Държавния съвет.<sup>76</sup> Преди това в Закона за устройство на съдилищата от 1883г. са били предвидени процедури, които да защитават съдиите от наказателно преследване и такова е било допускано след разрешение на министъра на правосъдието.

Конституцията от 1991г. предвижда, в първоначалната си редакция приета от 7-то ВНС, че съдиите, прокурорите и следователите се ползват с имунитета на народните представители – чл.132. Разликата между имунитета на народния представител и този на магистрата е, че при едните решението за снемане на имунитет се взема от Народното събрание, а при другите – от Висшия съдебен съвет, а също и относно времето, през което лицето се ползва с имунитет. За народните представители това е периодът, в който лицето има качеството на депутат, което е ограничено с оглед мандата за заемането на определената длъжност, докато за магистратите имунитета се разпростира през целия период, в който съответното лице има качеството си на магистрат, тъй като то не е ограничено с мандат.

Имунитетът на депутатите е уреден в чл.69 и чл.70 от Конституцията. Той се изразява в наказателна неотговорност и в наказателна неприкосновеност. Наказателна неотговорност предвижда, че не се носи отговорност за изказаните мнения и гласувания, а наказателната неприкосновеност предвижда, че съответните лица не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване, освен за тежки престъпления, без съответното разрешение от конституционно определения орган. Това правно привилегировано положение на конституционно определена категория лица спрямо останалите граждани относно наказателната отговорност и личната неприкосновеност е предоставено за да се изпълняват високоотговорните задължения, като се създава съвкупност от права, с които лицата се поставят под режима на един особен статут и им се обезпечава по-

<sup>76</sup> ДВ. бр. 23 от 1976 г.

голяма свобода и самостоятелност, сигурност и независимост спрямо органите на изпълнителната и съдебната власт - решение № 14 по к.д. № 14 от 1992 г. Наказателната неприкосновеност се разглежда като допълнителна гаранция за защита личността по време на изпълнение на пълномощията им. По същество тя представлява забрана за задържане и възбуждане на наказателно преследване и се отнася за всички техни престъпни деяния, включително и за тези, които са извършили не при изпълнение на задълженията им - решение № 10 по к.д. № 13 от 1992 г.

Още при първата промяна на Конституцията от 2003г.<sup>77</sup> се констатира непригодността и несполучливостта на създадената правна конструкция, която автоматично пренася парламентарния имунитет върху съдебната власт, като се подсигурава свръхзащита, подкопаваща авторитета на правосъдието. Нещо повече, стига се до заключението, че имунитетът е предвиден като институт за да дава защита от необосновано и политически мотивирано наказателно преследване, а съдебната власт е деполитизирана и самото наказателно преследване се извършва от органите на същата тази власт.<sup>78</sup> Предложенията за промяна или ограничаване на имунитетите на депутати и магистрати не са свързани и не произтичат от необходимостта за адаптиране на Конституцията към изискванията на учредителните договори и членството на България в Европейския съюз.<sup>79</sup>

Изменението на Конституцията урежда имунитетът на магистратите като функционален. Предвижда се гражданска и наказателна неотговорност на магистратите за служебните действия и постановените от тях актове по дела и преписки, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер. В случай на започнало наказателно преследване във връзка със служебната дейност на магистрат е необходимо разрешение на ВСС, за да се повдигне обвинение. Запазва се дисциплинарната отговорност на магистратите, която има за основание нарушение на трудовата дисциплина.

Конституционната промяна предвижда, че за всичките си действия извън службата магистратите носят отговорност на общо основание. Тъй като текста на чл. 132, ал.1 говори за извършването на умишлено престъпление от общ характер, то следва заключението, че имунитетът не се разпростира относно престъпления, които се преследват по тѣжба на пострадалия като обида и клевета, дори и при служебната им дейност. Създаденият институт на функционален имунитет е с ограничен обхват и е предназначен да осигури едно свободно от натиск и нежелано въздействие пространство, за да могат съдиите свободно и по съвест да решават преписките и делата. Това ново съдържание и обхват на функционалния имунитет го отличава от дотогавашната му уредба, предвиждаща общ имунитет за магистратите.

<sup>77</sup> ДВ. бр.85 от 26 Септември 2003г.

<sup>78</sup> Друмева, Е., Конституционно право, С.2008, с.601;Велчев, Б., Имунитетът по наказателното право на Република България, С.2001, с.154; Йорданова, З., Развитие в правната регламентация на имунитетите на съдии, прокурорите и следователите в съвременния български конституционен модел, в:Научни трудове на Русенския университет, 2009, т.48, серия 7

<sup>79</sup> Танчев, Е., Конституцията на Република България от 1991г. и имунитетът на магистратите, В: Административно правосъдие, С.2000, бр.6, с.9

Конституционна уредба предвижда магистратите да не могат да бъдат задържани като мярка за гарантиране на техния авторитет освен при тежко престъпление и то само с разрешение на ВСС – ал.3 на чл.132. Разрешение на ВСС за задържане не се изисква тогава, когато е налице хипотезата на заварено тежко престъпление. Текстът хармонизира с Универсалната харта на съдията, приета от Централния съвет на Международната асоциация на съдиите, съгласно която наказателно преследване, включително арест срещу съдия трябва да бъде позволено само при условия, които гарантират, че върху независимостта им няма да бъде повлияно.

В четвъртата алинея на чл.132 от Конституцията се въвежда ново правило, а именно, че освен главният прокурор и една пета от членовете на ВСС ще могат да сезират за снемане на имунитета на магистратите. Инициативата на една пета от членовете на ВСС се въвежда като гаранция за нормалното протичане на наказателното преследване срещу магистратите и е евентуален коректив срещу пасивност в рамките на прокурорската система. Инициативата на една пета от членовете на ВСС ще се задейства тогава, когато прокуратурата не предприема наказателно преследване срещу лице, за което има законен повод и достатъчно данни, че е извършило престъпление. Следва да се отбележи, че една пета от членовете на ВСС не започват наказателно преследване, нито упражняват обвинителна функция - те само инициират снемането на имунитета на даден магистрат, като събраните доказателства и материали се изпращат на компетентния прокурор, който да образува предварителното производство. Подобна правна уредба се забелязва в някои страни от Централна и Източна Европа като Чехия, Словакия, Латвия и Словения.<sup>80</sup>

Приетите норми не въвеждат термина функционален имунитет. Той се извежда от съдържанието и от материалноправния им, и процесуален аспект. Материалноправният аспект на имунитета се означава с това, че магистратът е граждански и наказателно неотговорен само за извършеното от него, което е по повод решаването на дела при осъществяването на съдебната власт. Процесуалният аспект се проявява в ограничената наказателна неприкосновеност на магистрата и е относим към наказателната неотговорност.<sup>81</sup>

През 2007г. се извършва четвъртата поправка на Конституцията и разпоредбите относно магистратския имунитет отново са обект на промяна. Отменят се втората, третата и четвъртата алинеи на чл. 132 и той остава да действа само с текста на ал.1, която гласи: При осъществяване на съдебната власт съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер.<sup>82</sup>

С изменението на Конституцията се запазва наказателната неотговорност, осигуряващ независимостта и свободата на магистратите при формиране на вътрешното убеждение за вземане на решение, но се премахва наказателната

<sup>80</sup> Стенографски дневник, 39-то НС, 269з., 3 септември 2003г.

<sup>81</sup> Друмева, Е., Въпроси на имунитета и несменяемостта на магистратите в първата поправка на Конституцията, В: Правна мисъл, С.2003, бр.4, с.13

<sup>82</sup> Изм. - ДВ, бр. 85 от 2003 г.

неприкосновеност на магистратите. Когато по отношение на тях се провежда разследване, те трябва да бъдат поставени при равни условия с всички български граждани, тъй като наказателният процес дава достатъчно гаранция за защита на правата им съгласно стандартите на Европейската конвенция за защита на правата. От това следва, че по сега действащата конституционна уредба, магистратите имат само функционален имунитет, който да гарантира условията за свободно от натиск въздействие при упражняване на дейността си.

В ЗСВ са развити действията, които се предприемат при търсене на наказателна отговорност от магистратите. Те биват отстраняване от длъжност временно от съответната колегия на ВСС до приключване на наказателното производство. Сроктът на временното отстраняване от длъжност в досъдебното производство е ограничен във времето съобразно изискванията на НПК, като за този период на отстранения от длъжност се заплаща възнаграждение в размер на минималната работна заплата. Искането за временно отстраняване от длъжност се прави мотивирано от главния прокурор - чл. 230 ЗСВ.

При прекратяване на наказателното производство или при постановяване на оправдателна присъда съдията, прокурорът или следователят, който е временно отстранен от длъжност, се възстановява и му се заплаща разликата между получаваното възнаграждение и пълния размер на трудовото възнаграждение за периода на отстраняването.

При осъждане с влязла в сила присъда, която е основание за освобождаване от длъжност на основание чл. 129, ал. 3, т. 3 от Конституцията, съдията, прокурорът или следователят възстановява в бюджета на съответния орган на съдебната власт полученото възнаграждение.

## НАЗНАЧАВАНЕ, ПОВИШАВАНЕ, ПРЕМЕСТВАНЕ, ПОНИЖАВАНЕ В ДЛЪЖНОСТ НА СЪДИИТЕ, ПРОКУРОРИТЕ И СЛЕДОВАТЕЛИТЕ

*проф. д-р Екатерина Михайлова*

Съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват от длъжност от съдийската, съответно прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет.<sup>83</sup> Това е основният текст в Конституцията от 1991г. на основата, на който са развити и законовите текстове. Първоначалната редакция на тази разпоредба е имала по-различно съдържание и това се дължи на обстоятелството, че ВСС е представлявал орган, който взема решения в пленарния си състав за кадровите въпроси на съдебната власт.<sup>84</sup> След изменението на Конституцията през 2015г. ВСС се разделя на две колегии – съдийска и прокурорска и колегиите в съответствие със своята професионална насоченост назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, прокурорите и следователите - чл. 130а. Предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи може да прави и министърът на правосъдието - чл. 130в.

Подробната регламентация за назначаването, повишаването, преместването и понижаването в длъжност на съдиите, прокурорите и следователите се намира в ЗСВ. Според чл.162 за съдия, прокурор и следовател може да се назначи лице, което има само българско гражданство, т.е. не се допуска двойно гражданство. Това ограничение не е въведено на конституционно ниво, а само в устройствения закон. Другите изисквания на закона са: лицето да има завършено висше образование по специалността "Право"; да е преминало стажа за придобиване на юридическа правоспособност – 6 месеца, както и да е положило изпит (чл. 294), да притежава необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати (Приет с Решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 21 от 20 май 2009 г.); да не е осъждано на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо от реабилитацията; да не е дисциплинарно освободено от длъжност избран член на ВСС за накърняване престижа на съдебната власт; да не страда от психическо заболяване.

Следва да се отбележи, че според съдържанието на цитираните текстове, законодателят изисква кумулативното наличие както на необходимите професионални качества на магистрата, така и на нравствените такива. Под нравствени качества следва да се разбира магистратът да не допуска непристойно поведение в обществения и личния си живот и да се държи по начин, който не би могъл да накърни доброто име на съдебната институция, и обратното, когато с поведението си даде повод да бъде обсъждан с неодобрение от обществото, когато попадне в компрометиращи и скандални ситуации или е обект на негативен коментар по такива поводи в медиите,

<sup>83</sup> ДВ, бр. 100 от 2015 г.

<sup>84</sup> ДВ, бр.56 от 1991г.

Чл. 129. (1) Съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет.

има основание да се приеме, че същият не притежава необходимите нравствени качества. Т.е., не е достатъчно притежанието само на високи професионални качества и умения, както и обратното, не е достатъчен високия морал както в личния, така и в обществения живот и поведението на магистрата, ако той не е особено добър професионалист – решение №11987 от 29.11.2007г. по адм. д. № 5251/2007г., 5 чл. състав на ВАС.

В ЗСВ подробно са посочени конкретните изисквания, на които трябва да отговарят лицата, които заемат съответните съдийски, прокурорски и следователски длъжности. Длъжностите са: съдия във Върховния касационен съд и Върховния административен съд, прокурор във Върховната касационна прокуратура и във Върховната административна прокуратура и следовател в Националната следствена служба; съдия в апелативен съд, във военно-апелативния съд, в апелативния специализиран наказателен съд, прокурор в апелативна прокуратура, във военно-апелативната прокуратура и в апелативната специализирана прокуратура; съдия в окръжен съд, в административен съд, във военен съд, в специализирания наказателен съд, прокурор в окръжна прокуратура, във военно-окръжна прокуратура, в специализираната прокуратура, следовател в окръжен следствен отдел и в следствения отдел към специализираната прокуратура; съдия в районен съд и прокурор в районна прокуратура; младши съдия и младши прокурор - чл.164.

Освен посочените по-горе основания за заемането на съответната длъжност в ЗСВ са въведени допълнителни изисквания за определени длъжности, а именно:

✓ За съдия в районен съд и прокурор в районна прокуратура се изискват най-малко три години стаж, а за младши съдия, съответно младши прокурор - най-малко две години и девет месеца стаж.

✓ За съдия в окръжен съд, прокурор в окръжна прокуратура и следовател в окръжен следствен отдел са необходими най-малко 8 години стаж. Прави се обаче изключение за назначаването на следовател в окръжен следствен отдел - може да се назначи и лице с най-малко две години и девет месеца стаж като младши следовател.

✓ За съдия в специализирания наказателен съд и прокурор в специализираната прокуратура се назначава съдия или прокурор, който има най-малко 10 години стаж, от които поне 5 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател.

✓ За съдия в административен съд се назначава лице, което има най-малко 8 години стаж.

✓ За съдия в апелативен съд и прокурор в апелативна прокуратура се назначава лице, което има най-малко 10 години стаж.

✓ За съдия в апелативния специализиран наказателен съд и за прокурор в апелативната специализирана прокуратура се назначава съдия или прокурор, който има най-малко 12 години стаж, от които поне 8 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател.

✓ За съдия във Върховния касационен съд и във Върховния административен съд, за прокурор във Върховната касационна прокуратура и

във Върховната административна прокуратура и за следовател в Националната следствена служба се назначава лице, което има най-малко 12 години стаж.

За стаж се зачита този, който е придобит на длъжност или професия, за която се изисква висше юридическо образование. С оглед членството на България в ЕС, ООН, ОССЕ, НАТО, признава се за стаж и заемането на длъжност, за която се изисква висше юридическо образование в институциите, органите и мисиите на тези организации, както и международни правораздавателни органи или международни организации, създадени по силата на международен договор, по който България е страна. Като юридически стаж се зачита и времето като стажант-юрист.

Както се отбеляза по-горе за някои от длъжностите са създадени законови изисквания за наличието на по-дълъг общ юридически стаж и наличието на специален юридически стаж за заемането им като съдия, прокурор или следовател. Това решение е конституционносъобразно. Това е така, защото ЗСВ е приет на основание чл. 133 от Конституцията, според който условията и редът за назначаването и освобождаването от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите се уреждат със закон. Изискването за специален юридически стаж в рамките на изискуемия общ юридически стаж е свързано с придобиването на по-висока професионална подготовка, необходима за тези длъжности. Признакът професионализъм не е между изчерпателно изброените в Конституцията признаци за недопускане на ограничение на правата - решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г. В същият дух е и решение № 10 от 2011г. по к.д. № 6 от 2011г. и становището на Венецианската комисия. Според тях допълнителният опит, с въведените завишени изисквания, е израз на намерението на законодателя в новосъздадените специализирани звена в съдебната власт да бъдат назначени съдии и прокурори с голям практически опит като цяло, и в частност като съдии, прокурори и следователи, защото предвидената в закона по-висока квалификация следва по-високи стандарти от предвидените за останалите органи на съдебната власт. Предполага се, че по-дългият стаж е гаранция за по-доброто познаване на спецификите на конкретната дейност, макар и да не е абсолютна гаранция за това.

Вземането на кадрови решения от съответната колегия на ВСС трябва да става с явно гласуване. Първоначално текстът на чл.131 от Конституцията, както и след измененията му през 2003г. и 2007г., предвижда решенията за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи, да се приемат с тайно гласуване При Петото изменение на Конституцията от 2015г. разпоредбата на чл.131 отпада, като волята на законодателя е по този начин да се въведе явно гласуване.

До този момент единственият конституционно регламентиран орган, за който се предвижда провеждане на тайно гласуване е ВСС. За всички останали - Народно събрание, Министерски съвет, Конституционен съд и др., подобно изискване не е въведено на конституционно ниво. Хипотезите, при които се допуска тайно гласуване за тези органи, се решава нормативно от закон или подзаконов акт в зависимост от конкретния случай. Така с отпадането на тайното гласуване ВСС персонализира отговорността на членовете си, както и се осигурява право на защита на магистратите. Това е така, защото с тайното гласуване не могат да бъдат мотивирани актовете на ВСС и по силата на ЗСВ се счита за мотив мотивът на предложителя, когато никой не е взел



становище по предложението. По този начин се нарушава правото на защитата на магистрата. При отпадането на тайното гласуване отпада и противоречието с чл. 56 и чл. 41 от Конституцията – правото на защита и правото на информираност на обществото.<sup>85</sup>

ВСС, съответно колегиите му, са длъжни да дават отговор с мотивирано решение на всяко искане на съдия, прокурор или следовател, свързано със служебната му дейност или кадрово развитие, независимо дали този отговор е позитивен или отрицателен, и е особено важно това да се прави при отказ от страна на съвета. Поради това, чрез практиката на ВАС се приема, че не е допустим мълчалив отказ на ВСС и по всеки кадрови въпрос, поставен пред него от съдия, прокурор или следовател, ВСС трябва да отговори с мотивирано решение. Мълчаливият отказ на ВСС по кадрови въпроси е „незаконосъобразен фингиран административен акт“, категоричен е съдът - решение № 8975 от 2016 г. по адм.д. № 4163/2016 г., VI отд. на ВАС, тълкователно решение № 1 от 2006г. по тълк.д. № 1 от 2006г., ОСС на ВАС, II колегия. Тази правна конструкция вече е и законово установена в чл. 34, ал.3 от ЗСВ,<sup>86</sup> според който решенията на пленума или на съответната колегия се мотивират, като за мотиви на решението, с което се приема направеното предложение, се смятат мотивите на вносителя му, както и изказванията на членовете на Висшия съдебен съвет в негова подкрепа. За мотиви на решението, с което не се приема направеното предложение, се смятат отрицателните изказвания на членовете на Висшия съдебен съвет срещу него. Липсата на мотиви е самостоятелно основание за отмяна на решението се казва още в законовия текст.

В изпълнение на правомощията си по осъществяване на кадровата политика колегиите на ВСС приемат решения, които са индивидуални административни актове и подлежат на обжалване пред ВАС. Заинтересуваните лица трябва да имат правен интерес като абсолютна процесуална предпоставка за допустимостта на съдебната защита, като това са магистратите, чиито права и законни интереси се засягат.

*Назначаване в длъжност на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт*

Завършилите висше образование по специалността "Право" придобиват юридическа правоспособност след 6-месечен стаж като стажант-юристи и полагане на изпит. Съществуват изисквания спрямо лицата, които могат да бъдат стажант-юристи. Те трябва да са български граждани или граждани на страна членка на ЕС. Чужд гражданин, извън описаните, също може да е стажант-юрист, ако е завършил висше образование по специалността "Право" в Република България. Така също, ако юридическото образование е придобито в чужбина, но придобитата диплома се признава и е легализирана в България, то притежателят на такава диплома също може да е стажант-юрист. След приключване на стажа стажант-юристът полага изпит за придобиване на юридическа правоспособност. Министърът на правосъдието издава удостоверение за юридическа правоспособност на стажант-юрист, който е получил оценка "издържал".

<sup>85</sup> Стенографски дневник, 43 НС, 140з., 9 декември 2015 г.

<sup>86</sup> ДВ, бр. 28 от 2016 г.

За да заеме длъжност в органите на съдебната власт получилият правоспособност юрист трябва да се яви на провеждащ се централизиран конкурс за:

- ✓ младши съдии, младши прокурори и младши следователи;
- ✓ първоначално назначаване в районен, окръжен и административен съд и съответните прокуратури.

Конкурсите се провеждат: веднъж годишно за младшите съдии, младшите прокурори и младшите следователи, а за останалите – най-малко веднъж годишно - чл.176 ЗСВ. Длъжностите се обявяват от съответната колегия на ВСС чрез обнародване в "Държавен вестник", публикуване в един централен всекидневник и на страницата на ВСС в интернет. В конкурсите се допускат да участват лицата, които отговарят на изискванията на закона, за което представят необходимите документи. Комисията по атестирането и конкурсите (КАК) към съответната колегия на ВСС извършва проверка на документите и допуска за участие в конкурса всички кандидати, които отговарят на условията. Ако кандидат не бъде допуснат до участие, то той може да оспори това пред съответната колегия на ВСС. Решението на колегията може да се обжалва пред ВАС. Съответната колегия на ВСС определя комисия за провеждането на конкурсите за обявените длъжности.

Конкурсът за младши съдии, младши прокурори и младши следователи включва писмен и устен изпит, като оценките са по шестобалната система. Писменият изпит е анонимен и включва проверка за знанията чрез решаване на казус и тест за проверка на знанията по право на ЕС и в областта на правата на човека. До устен изпит се допуска кандидат, издържал писмения изпит с оценка не по-ниска от много добър "4,50" на казуса и на теста. Устният изпит е събеседване с кандидата по въпроси от съответните отрасли на правото и по Кодекса за етично поведение на българските магистрати. Конкурсната комисия обявява резултатите от устния изпит, като в класирането участват само кандидатите, получили оценка, не по-ниска от добър „4.00“ на устния изпит. Класирането на участниците в конкурса се извършва от конкурсната комисия чрез подреждането им според резултата. Кандидатите представят във ВСС и декларация за имотното си състояние и произхода на средствата за придобиването на имуществото си, както и декларация за наличие на частен интерес, а Комисията по професионална етика към съответната колегия на ВСС представя информация за притежаваните нравствени качества на класираните кандидати. Въз основа на класирането и на становищата конкурсната комисия предлага на съответната колегия на ВСС да одобри кандидатите за съответните длъжности. С решение съответната колегия на ВСС приема окончателния списък на одобрените кандидати. Решенията за кандидатите за младши съдии, младши прокурори и младши следователи се изпращат на Националния институт на правосъдието за включване в обучение. При отказ на кандидата да започне обучение, се допълва списъка със следващия класиран кандидат.

Класирането на кандидатите за първоначално назначаване се извършва от конкурсната комисия чрез подреждането им според резултата от конкурса, който е сбор от оценките на писмения и устния изпит. При равен резултат, класира се кандидата с по-висок общ успех от държавните изпити. Комисията по професионална етика към съответната колегия извършва проверка за първите трима класирани за притежаваните нравствени качества на кандидатите и анализират подадените от тях декларации за

имотното състояние и произхода на средствата за придобиването на имущество, както и декларациите за наличие на частен интерес Комисията изготвя мотивирано становище за всеки кандидат. КАК, въз основа на резултатите от класирането и на становището, внася в съответната колегия на ВСС предложение за първоначално назначаване в съответните органи на съдебната власт. Съответната колегия на ВСС приема решение за назначаване. Всеки заинтересован може да обжалва решението на съответната колегия на ВСС пред ВАС, чието решение е окончателно.

*Повишаване в длъжност на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт.*

Повишаване в длъжност е преминаване на по-висока по степен длъжност в орган от същия по вид орган на съдебната власт чрез конкурс - чл.189, ал.2 ЗСВ. Преминаването на съдията на длъжност прокурор или следовател, на прокурора - на длъжност съдия или следовател, а на следователя - на длъжност съдия или прокурор, за повишаване става чрез конкурс, включващ и проверка на знанията за заемане на съответната длъжност чрез писмен изпит по конспект - чл.189, ал.4 ЗСВ.

Процедурата стартира след като административните ръководители уведомяват съответната колегия на Висшия съдебен съвет за свободните длъжности в съответните органи на съдебната власт. Свободните длъжности в съдилищата, прокуратурите и следствените органи се обявяват от съответната колегия на ВСС поотделно за всеки орган на съдебната власт, и се заемат след конкурс. Конкурсът се провежда от петчленна конкурсна комисия, определена според изискванията на ЗСВ от съответната колегия на ВСС. Кандидат за заемане на свободната длъжност може да е съдия, прокурор или следовател, който има изискуемия се стаж и е прослужил минимум три години на заеманата дотогава длъжност.

Кандидатът подава документи в съответната колегия на ВСС. КАК към съответната колегия извършва проверка на документите на всички кандидати. Списъкът на всички кандидати се обявява на страницата на ВСС, а за тези, които не са допуснати, се посочва основанието. Кандидатите, които не са допуснати, могат да направят писмено възражение пред съответната колегия на ВСС, която се произнася с решение, което може да се обжалва пред ВАС. Конкурсната комисия класира кандидатите за повишаване в длъжност според резултатите от последната атестация и проверки от органите на съдебната власт и от Инспектората към ВСС, данните от кадровите дела и преценка на разгледаните и приключили дела и преписки, избрани от конкурсната комисия и представени от кандидатите, въз основа на които се прави обща оценка за притежаваните от кандидата професионални качества. При еднакви оценки се назначава съдията, прокурорът или следователят с най-дълъг стаж в съответната система на органите на съдебната власт, а при равен стаж в съответната система на органите на съдебната власт – този с по-дълъг юридически стаж. Конкурсната комисия извършва класирането на кандидатите с мотивирано становище и изпраща резултатите на съответната колегия на ВСС.

Комисията по професионална етика към съответната колегия на ВСС извършва преценка за притежаваните нравствени качества от първите трима кандидати за всяка длъжност и изготвя становище за всеки. Резултатите от класирането се обявяват на интернет страницата на ВСС. След това цялата конкурсна документация се предоставят

на КАК към съответната колегия, която внася в съответната колегия на ВСС мотивирано предложение за повишаване на кандидата, класиран на първо място за длъжностите в съответните органи на съдебната власт. Съответната колегия на ВСС приема решение за повишаване на съдия, прокурор или следовател по поредността на класирането до попълване на местата.

В случай, че съответната колегия на ВСС откаже да назначи определения кандидат, ако установи, че не отговаря на изискванията на закона, се назначава следващият класиран кандидат, който отговаря на изискванията. Решението на съответната колегия на ВСС за отказ може да се обжалва.

*Преместване на съдия, прокурор и следовател в органите на съдебната власт.*

Преместването е преминаване на равна или на по-ниска по степен длъжност на съдията - в друг съд, на прокурора - в друга прокуратура, а на следователя - в друг следствен отдел. Преминаването на съдията на длъжност прокурор или следовател, на прокурора - на длъжност съдия или следовател, а на следователя - на длъжност съдия или прокурор, става чрез конкурс за преместване, включващ и проверка на знанията за заемане на съответната длъжност чрез писмен изпит по конспект - чл.189 ЗСВ.

Условията и процедурите за провеждане на конкурса следват тези, които са при повишаване. Конкурсната комисия класира кандидатите за преместване според резултатите от последното атестиране и проверки от по-горестоящите органи на съдебната власт и от Инспектората към ВСС, данните от кадровото им дело и преценката на разгледаните и приключени дела и преписки, избрани от конкурсната комисия и представени от кандидатите, въз основа на които се прави обща оценка за притежаваните от кандидатите професионални качества. При еднакви оценки се назначава съдията, прокурорът или следователят с по-дълъг стаж в съответната система на органите на съдебната власт, а при равен стаж в съответната система на органите на съдебната власт - този с по-дълъг юридически стаж.

Когато преместването е от един орган на съдебната власт в друг по вид конкурсната комисия задължително проверява познанията на кандидата за заемане на длъжност в другия вид орган на съдебната власт чрез полагане на писмен изпит по конспект. Конкурсната комисия изготвя протокол за класиране на кандидатите с мотивирано становище и изпраща резултатите от класирането с цялата конкурсна документация на съответната колегия на ВСС, която приема решение по поредността на класирането до попълване на местата. Решението може да се обжалва - чл. 191а ЗСВ.

В случаите на закриване на съдилища, прокуратури и следствени органи или при намаляване числеността на броя на заетите длъжности в тях съответната колегия на ВСС разкрива съответните длъжности в друг равен по степен орган на съдебната власт по възможност в същия апелативен район и преназначава на тях без конкурс съдиите, прокурорите и следователите. При взаимно съгласие за размяна на равна по степен длъжност на съдии в друг съд, на прокурори - в друга прокуратура, и на следователи - в друг следствен отдел, и при съгласие на административните им ръководители, те се преместват без провеждането на конкурс с решение на съответната колегия на ВСС - чл. 194 ЗСВ.

## ОСНОВАНИЯ ЗА ОСВОБОЖДАВАНЕ ОТ ДЛЪЖНОСТ. ДИСЦИПЛИНАРНА ОТГОВОРНОСТ НА МАГИСТРАТИТЕ

*проф. д-р Екатерина Михайлова*

### *Освобождение от длъжност*

Page | 157

Основанията за освобождение от длъжност са посочени в чл.129 от Конституцията и те са :

1. навършване на 65-годишна възраст;
2. подаване на оставка;
3. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;
4. трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година;
5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

Магистратът се освобождава от длъжност и при наложено дисциплинарно наказание, което е дисциплинарно освобождение от длъжност; решение на съответната колегия на ВСС, с което се отказва придобиване на статут на несменяемост; несъвместимост с длъжностите, възстановяване на работа след незаконно освобождение от длъжност – чл. 165 ЗСВ. Съдия, прокурор и следовател, пенсионирани поради навършване на 65 годишна възраст нямат право да заемат длъжност в органите на съдебната власт.

Съдия, прокурор или следовател, който е придобил статута на несменяемост може да бъде освободен от длъжност само в случаите, които са посочени в чл.129, ал.3 от Конституцията. Следователно, те се освобождават на конституционно основание.

Първоначалният текст на Конституцията е гласял, че съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми след навършване на тригодишен стаж на длъжността, която заемат и се освобождават от длъжност само при пенсиониране, подаване на оставка, при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, както и при трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година – чл.129, ал.3.<sup>87</sup> Увеличението от три на пет години за придобиване на несменяемост, уточнението за пенсиониране на 65г. и въвеждането на основанието „тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт“ се регламентират с изменението на Конституцията от 2003г.<sup>88</sup> Така отпада и възприетото дотогава законово решение, че на несменяемите съдии, прокурори и следователи не може да се налага дисциплинарно наказание уволнение.<sup>89</sup>

Тъй като основанията за освобождение на съдия, прокурор или следовател са прогласени конституционно, то дори и да не са уредени в закон, могат да се приложат пряко. Това следва от текста на чл. 5, ал. 2 от КРБ, който прогласява, че разпоредбите

<sup>87</sup> ДВ, бр.56 от 13 Юли 1991г.

<sup>88</sup> ДВ, бр. 85 от 26.09.2003 г.

<sup>89</sup> ДВ, бр. 29 от 09.04.2004 г.

на Конституцията имат непосредствено приложение, въздигайки посоченото в общ принцип и нормата на чл.129 не се нуждае от по-нататъшна конкретизация с акт от по-нисък ранг. Материалноправната норма е създадена със самото допълнение на Конституцията и при настъпването на визираните в нея факти следва да бъде приложена пряко, като в нея е определен и компетентния за това орган - решение № 10126 от 2004г. по адм. д. № 6937 от 2004г., 5 чл. с-в на ВАС.

Освобождаването на съдия, прокурор или следовател от длъжност може да се извърши само и единствено от ВСС, а след изменението от 2015г. на Конституцията, от съответната колегия на ВСС. Това е така, защото основни характеристики на съдебната власт са: а) независимостта при взимане на решения и б) организационна независимост, в това число и по кадрови въпроси (най-важна част от тях е назначаването и освобождаването на магистрати). В контекста на разделението на властите съществува основно правило, което не е нормативно формулирано, но е резултат на вековен управленски опит, а именно, че ако този, който е овластен да създава правото (парламентът), предвиди възможност и да го прилага, създава съпротива на първо място по отношение на своята безпристрастност. И нещо друго все в този ход на мисли – в сравнителен план решенията за назначаване на съдии и създаване на отделни органи на правосъдието често се взимат от другите власти. Но те не само нямат право да се намесват в конкретните дела и да контролират съдебните органи, но и да уволняват съдебните длъжностни лица - решение №7 от 2006 г. по к. д. № 6 от 2006 г.

Съдията, прокурорът или следователят е длъжен да изготви всички актове по делата и преписките, които са му разпределени преди да бъде освободен от длъжност. Съдия, прокурор или следовател не може да бъде освободен от длъжност при подаване на оставка, ако срещу него е образувано дисциплинарно производство, до приключване на производството.

#### *Дисциплинарна отговорност на магистратите*

Дисциплинарна отговорност на магистратите означава отговорността им за нарушение на дисциплината, разбираана като правила, норми, изисквания, отразени в закона, подзаконовите нормативни актове и вътрешни правила при изпълнение на служебните задължения. Дисциплинарната отговорност се изисква независимо от наказателната, административната или гражданска отговорност. Дисциплинарна отговорност се предвижда само когато е извършено дисциплинарно нарушение. Дисциплинарното нарушение е виновно неизпълнение на служебните задължения на съдия, прокурор и следовател.<sup>90</sup>

В Конституцията, макар и в разпоредбата за ВСС, се използва терминологията, че може да се приложи дисциплинарно освобождаване от длъжност - чл. 130, ал. 8, т. 4. Основният конституционен текст относно дисциплинарната отговорност е разпоредбата на чл.129. В ЗСВ има разработена отделна глава шестнадесет, която се занимава с дисциплинарната отговорност на магистратите.

Дисциплинарни наказания, според чл.307 ЗСВ, могат да се налагат на съдия, прокурор и следовател, на член на ВСС, на административните ръководители на съда,

<sup>90</sup> Сидерова, Е., Устройство на съдебната власт, С.2012, с.105-106

прокуратурата и следствието и на техните заместници. Дисциплинарно наказание се налага за извършване на дисциплинарно нарушение, което е *виновно неизпълнение* на служебните задължения, както и накръняване на престижа на съдебната власт. За едно и също дисциплинарно нарушение се налага само едно дисциплинарно наказание.

Дисциплинарните нарушения са:

- ✓ системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони;
- ✓ действие или бездействие, което неоправдано забавя производството;
- ✓ действие или бездействие, включително нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, което накрънява престижа на съдебната власт;
- ✓ неизпълнение на други служебни задължения.

Дисциплинарна отговорност се носи и от съответния административен ръководител и от военен съдия, военен прокурор и военен следовател - за нарушения, предвидени в специалните закони и устави.

Дисциплинарните наказания, предвидени в ЗСВ, са:

- ✓ забележка;
- ✓ намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 20 на сто за срок от 6 месеца до една година;
- ✓ понижаване в ранг за срок от 6 месеца до една година;
- ✓ понижаване в длъжност за срок от 6 месеца до една година;
- ✓ освобождаване от длъжност като административен ръководител или заместник на административен ръководител;
- ✓ дисциплинарно освобождаване от длъжност.

За разлика от останалите магистрати на член на ВСС могат да се налагат само две дисциплинарните наказания: забележка и дисциплинарно освобождаване от заеманата длъжност.

ЗСВ конкретизира кога може да се наложи най-тежкото дисциплинарно наказание, а именно освобождаването от длъжност. То се налага при системно неизпълнение или друго тежко нарушение на служебните задължения, както и при действия, които накръняват престижа на съдебната власт.

С изменението на ЗСВ от 2016г.<sup>91</sup> се въвежда проверки за почтеност и конфликта на интереси. Всяка проверка завършва с изготвянето на мотивиран доклад, който се внася за обсъждане в Инспектората към ВСС, който може да приеме решение за отправяне на предложение за налагане на дисциплинарно наказание или за установяване на конфликт на интереси до съответната колегия на ВСС, когато са налице достатъчно данни. Когато е направено предложение за дисциплинарно наказание с решението си Инспекторатът към ВСС едновременно прави и предложение до съответната колегия на ВСС за образуване на производство за установяване на конфликт на интереси.

<sup>91</sup> ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 01.01.2017 г.

По предложенията за установяване на конфликт на интереси и за налагане на дисциплинарно наказание се образува общо производство, но в решението се съдържат отделни произнасяния относно наличието или липсата на конфликт на интереси и за налагането на дисциплинарно наказание.

От съществено значение е нормата на чл. 309 от ЗСВ, която казва, че при определяне на дисциплинарното наказание се вземат предвид тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението и поведението на нарушителя. При налагането на наказанието следва да се изследва дали дисциплинарните нарушения изискват налагането на едно или друго по тежест наказание. Също така трябва да се преценява и дали при налагането на наказанието ще бъде постигнат целения резултат - постигане на превантивен и възпиращ ефект за магистрата. Тежестта на наложеното наказание следва да се прецени за съответствие на извършените нарушения и с оглед принципа за съразмерност, визиран в чл. 6 от АПК – решение № 14259 от 2012г. по адм. д. № 11307 от 2012г., 5 чл. с-в на ВАС

Когато се изследва тежестта на нарушението за определяне на дисциплинарното наказание се обхваща цялостната характеристика от обективна страна на извършеното дисциплинарно нарушение като деяние (съзнателно човешко поведение), което е неправомерно и поради това осъществяването му е забранено и обявено за наказуемо (с дисциплинарно наказание) – решение № 9190 от 2014г. по адм. д. № 4809 от 2014г., VI отд. на ВАС

Дисциплинарно производство се образува със заповед, съответно с решение, на наказващия орган в срок до 6 месеца от откриването, но не по-късно от три години от извършването на нарушението. Началните моменти, от които текат посочените срокове за възбуждане на дисциплинарно производство, са два, като шестмесечният срок се включва в тригодишния. Първият срок, определен от ЗСВ, е шестмесечен и започва да тече от откриване на дисциплинарното нарушение, тоест от получаването на достатъчно данни от компетентния орган за състава на нарушението. Вторият срок е тригодишен и започва да тече от извършване на нарушението, тоест от осъществяване на противоправното поведение, свързано с неизпълнение на служебни задължения или с нарушаване на професионалната етика от магистрата. Сроковете за възбуждане на дисциплинарно производство започват да текат от момента на узнаването, съответно на извършването на дисциплинарното нарушение, и дисциплинарната отговорност на магистратите се погасява с изтичането на който и да е от двата срока – тълкувателно решение № 1 от 2006г. по тълк. д. № 1 от 2006г., ОСС на ВАС, II колегия.

Дисциплинарното производство приключва в срок до три месеца от образуването му, като този срок може да бъде продължен до 6 месеца. Когато нарушението се изразява в бездействие, сроковете започват да текат от откриването му. При нарушение, което накърнява престижа на съдебната власт, сроковете започват да текат от публичното оповестяване на деянието. При дисциплинарно нарушение, което е и престъпление, установено с влязла в сила присъда или с влязло в сила определение за прекратяване на наказателното производство, сроковете започват да текат от влизането в сила на присъдата или определението - чл. 310 ЗСВ.

Предложение за образуване на дисциплинарно производство може да се прави от съответния административен ръководител; от по-горестоящ административен



ръководител; от Инспектората към Висшия съдебен съвет; от министъра на правосъдието. За търсене на дисциплинарна отговорност от член на ВСС предложението трябва да се направи от минимум петима от членовете на пленума на ВСС или от трима от членовете на съответната колегия, като за член на ВСС, избран от Народното събрание предложението за налагане на наказание "дисциплинарно освобождаване от длъжност" може да бъде направено и по искане на една пета от народните представители. Предложение за налагане на наказание "дисциплинарно освобождаване от длъжност" пък за избран член на ВСС, избран от съдиите, прокурорите или следователите, може да бъде направено и по искане съответно на една пета от действащите съдии, прокурори или следователи. Със създадената възможност, на основа изменението на ЗСВ от 2016г., органите, избрали членове на ВСС, при определени условия могат да правят предложение за търсене на дисциплинарна отговорност и по този начин се засилват изискванията за високи нравствени качества за членовете на ВСС.<sup>92</sup>

Органите, които могат да налагат дисциплинарно наказание са административния ръководител, съответната колегия на ВСС и пленума на ВСС. Най-лекото наказание - забележка, се налага с мотивирана заповед от административния ръководител.

Съответната колегия на ВСС може да наложи наказанията: намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 20 на сто за срок от 6 месеца до една година; понижаване в ранг за срок от 6 месеца до една година; понижаване в длъжност за срок от 6 месеца до една година; дисциплинарно освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите. Същият орган налага и наказанията на административните ръководители, както и на техните заместници.

Пленумът на ВСС налага наказанията на избран член на ВСС.

След образуването на дисциплинарното производство задължително се изслушва привлеченото към дисциплинарна отговорност лице или се приемат писмените му обяснения. Ако това не бъде направено, то това е основание за отмяна от съда на наложеното дисциплинарно наказание.

След образуването на дисциплинарното производство съответната колегия на ВСС определя измежду членовете си тричленен дисциплинарен състав и председател на състава, който е и докладчик, като членовете по право на ВСС не могат да бъдат членове. Пленумът на ВСС разглежда дисциплинарната преписка срещу свой член на първото заседание след образуване на дисциплинарното производство. Лицето, привлечено към дисциплинарна отговорност, може да направи писмени възражения и да посочи доказателства.

Заседанията на дисциплинарния състав, съответно на пленума на ВСС, се провеждат при закрити врата, като привлеченото към дисциплинарна отговорност лице има право на адвокатска защита. Дисциплинарният състав приема решение с мнозинство повече от половината от членовете му, с което установява подлежащите на доказване факти, изразява становище относно обстоятелствата и правното основание за налагане на дисциплинарно наказание и предлага вида и размера на наказанието.

<sup>92</sup> ДВ. бр.62 от 9 Август 2016г.

Решението се представя на съответната колегия на ВСС, която разглежда предложението на дисциплинарния състав за налагане на дисциплинарно наказание. Съответната колегия на ВСС има следните възможности: да наложи предложеното наказание; да отхвърли предложението за налагане на дисциплинарно наказание и в резултат на това не наложи дисциплинарно наказание, наложи по-леко наказание, наложи по-тежко наказание, върне преписката.

Пленумът на ВСС може: да отхвърли предложението за налагане на дисциплинарно наказание или за отправяне на предложение до президента на републиката по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията на Република България; да наложи дисциплинарно наказание на избран член на ВСС; да направи предложение до президента на републиката за освобождаване на член по право на ВСС.

Практиката на ВАС е последователна, че при определяне вида и размера на дисциплинарни наказания на магистрати ВСС действа при условията на оперативна самостоятелност. Той не е обвързан от предложението на вносителя по отношение вида и размера на дисциплинарното наказание, което определя по свободна преценка с оглед характера и тежестта на дисциплинарното нарушение - тълкувателно решение № 1 от 2006г. по тълк. д. № 1 от 2006г., ОСС на ВАС, II колегия.

Решението на съответната колегия на ВСС се приема с мнозинство, не по-малко от осем гласа за съдийската и не по-малко от шест гласа за прокурорската колегия, а решението на пленума на ВСС - с не по-малко от седемнадесет от гласовете на неговите членове. Приетото решение е акт на колективния административен орган като цяло, а не на мнозинството или на отделни членове - тълкувателно решение № 1 от 2006г. по тълк. д. № 1 от 2006г., ОСС на ВАС, II колегия.

Решенията трябва да бъдат мотивирани. Това е изричното изискване на закона, както и постоянната практика на ВАС. За мотиви на решението се смятат и мотивите на решението на дисциплинарния състав, когато предложението му бъде прието, както и изказаните съображения от членовете на съответната колегия или на пленума на ВСС. Поради това, приема се, че не е допустим мълчалив отказ, ако има такъв, то той би бил незаконосъобразен - решение № 8975 от 2016 г. по адм.д. № 4163 от 2016 г., VI отд. на ВАС, тълкувателно решение № 1 от 2006г. по тълк.д. № 1 от 2006г., ОСС на ВАС, II колегия.

Решението на съответната колегия или на пленума на ВСС се съобщава незабавно на привлеченото към дисциплинарна отговорност лице и на вносителя на предложението по реда на АПК. Решението може да се обжалва от лицето, на което е наложено дисциплинарно наказание, и от вносителя на предложението пред ВАС в 14-дневен срок от съобщаването или от връчването на заповедта. Жалбата се разглежда от тричленен състав на ВАС в двумесечен срок от постъпването ѝ в съда.

Решението на тричленния състав на ВАС подлежи на касационно обжалване пред петчленен състав на ВАС в 14-дневен срок от съобщаването му. Влязлото в сила решение по дисциплинарното производство се обявява на интернет страницата на ВСС. Влязлото в сила решение на съответната колегия на ВСС за налагане на дисциплинарно наказание подлежи на незабавно изпълнение. Дисциплинарното наказание, с изключение на дисциплинарното освобождаване от длъжност, се заличава една година след изтърпяването му.

С изменението на ЗСВ през 2016г.<sup>93</sup> в глава шестнадесета се създава нов втори раздел, с който се урежда дисциплинарна отговорност на държавен съдебен изпълнител и на съдия по вписванията. Според него на държавен съдебен изпълнител и на съдия по вписванията се налага дисциплинарно наказание за извършено дисциплинарно нарушение. Законът определя като дисциплинарно нарушение, това действие или бездействие, което е виновно неизпълнение на служебните задължения, изразяващо се във:

- ✓ системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони;
- ✓ действие или бездействие, което неоправдано забавя производството;
- ✓ действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт или на органа по назначаването;
- ✓ неизпълнение на препоръки;
- ✓ неизпълнение на други служебни задължения.

Дисциплинарната отговорност се носи независимо от гражданската, административнонаказателната и наказателната отговорност, ако такава отговорност се предвижда.

Дисциплинарните наказания на държавен съдебен изпълнител и на съдия по вписванията са: забележка; намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 20 на сто за срок от 6 месеца до една година; предупреждение за уволнение; уволнение - чл. 328б. За едно и също дисциплинарно нарушение се налага само едно дисциплинарно наказание.

И тук, както и при определянето на дисциплинарното нарушение на съдиите, прокурорите и следователите, се вземат предвид тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, и поведението на нарушителя.

Дисциплинарно производство се образува със заповед на министъра на правосъдието в срок до 6 месеца от откриването, но не по-късно от три години от извършването на нарушението. След изтичането на тези срокове дисциплинарно производство не се образува. Предложение за налагане на дисциплинарно наказание може да се прави от председателя на съответния окръжен или районен съд, както и от главния инспектор на Инспектората на министъра на правосъдието.

Дисциплинарно наказание на държавен съдебен изпълнител или на съдия по вписванията се налага с мотивирана заповед от министъра на правосъдието, като лицето се изслушва или му се предоставя възможност за представяне на писмени обяснения или на възражения.

Дисциплинарното наказание се смята за наложено от деня на съобщаването на заповедта на министъра на правосъдието на лицето, привлечено към дисциплинарна отговорност. Заповедта може да се обжалва пред ВАС. Жалбата се разглежда от тричленен състав на ВАС. Решението подлежи на касационно обжалване пред

<sup>93</sup> ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 09.08.2016 г.

петчленен състав на ВАС. Дисциплинарното наказание, с изключение на уволнението, се заличава една година след изтърпяването му.

## ПРАВИЛА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНО ПОВЕДЕНИЕ НА СЪДИИТЕ

Нели Куцкова<sup>94</sup>

В правната история на България липсва традиция за установяване на писани етични правила за поведението на съдиите. Но изисквания за обективност и безпристрастност се съдържат още в първия писан български закон, приет през 9. век - Закон за съдене на хората /Законъсоудныйлюдьмъ/, където е казано: **“Над всичко това подобава на княза и на съдиите по всяка разпра да извършват разследването с всякакво внимание и търпение и без свидетели да не съдят, но да изискват свидетели правдиви, богобоязливи, почитани, нямащи никаква вражда или лукавство, или омраза, ни тъжба, ни препирня, но свидетелстващи от страх пред бога и заради неговата правда.“**

Page | 165

След Освобождението на България през 1878 г. в приетите процесуални и устройствени закони се съдържат изисквания за безпристрастност на съдиите, въведени са норми за несъвместимост на съдийската професия с други дейности, както и основания за отвод/отстранение/ на съдията – например в „СЪДОПРОИЗВОДСТВО по углавните дела, които са подсъдни на мировите съдии, утвърден с указ от 25.05.1880 г.; в ЗАКОНЪ за гражданското съдопроизводство, утвърден с указ от 15.12.1891 г.; в ЗАКОНЪ за углавното съдопроизводство, утвърден с указ от 4.04.1897 г.;

В ЗАКОНЪ за устройството на съдилищата от 1899 г. чл.143 предвижда: **„Всеки съдия или прокуроръ, при постъпването си на служба полага следната клетва: "Обещавамъ се и се заклевамъ въ името на всемогущаго Бога да бъда веренъ на Негово Величество царя на българите, да изпълнявамъ свято и ненарушимо законите на царството, да съдя съ чиста съвестъ, безъ всяко пристрастие и лицепрятие, да пазя свято тайната на съвещанията и да постъпямъ въ всичко като честенъ, добъръ и справедливъ съдия, като помня, че за всичко ще давамъ отчетъ предъ закона и предъ Бога. Аминъ.“**

Съвременното българско законодателството, действащо след 1989 г., също съдържа определени норми с етичен характер, но до 2002 г. не предвижда изричното приемане на етични кодекси.

Още през 1999 г., обаче, Съюзът на съдиите в България възприе идеята, че съдийската гилдия се нуждае от ясно формулирани правила за професионално поведение, които всеки уважаващ себе си съдия трябва да отстоява и започна работа по създаване на етичен кодекс. В началото той имаше незадължителен, а препоръчителен характер, поради което не беше широко оповестяван. Целта на създаването му беше да служи като помагало на съдиите, съдържащо препоръки за поведение на съдията – както на работното му място, така и в обществото.

<sup>94</sup> съдия в Софийски апелативен съд.

През 2001 г. Консултативният съвет на европейските съдии /КЕСС/ прие **Становище № 3 (2001) относно принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика, несъвместимо поведение и безпристрастност.**(КЕСС е съвещателен орган към Комитета на министрите към Съвета на Европа).

В това становище изрично е записано:

### **3) Заключение за стандартите за поведение**

КЕСС е на мнение, че:

“i) в своите действия съдиите трябва да бъдат ръководени от принципи на професионалното поведение;

ii) тези принципи трябва да представляват основни насоки за съдиите как да действат, като с това им се даде възможност да преодоляват трудностите, които те срещат по отношение на тяхната независимост и безпристрастност;

iii) **тези принципи трябва да бъдат изработени от самите съдии и да бъдат напълно отделни от дисциплинарната система за съдиите;**

iv) желателно е във всяка страна да се създаде един или повече органи или лица вътре в самата съдебна власт, имащи задължението да дават съвети на съдиите, които са се сблъскали с проблеми, свързани с професионалната етика или съвместимостта на несъдебните дейности с техния статут.”

След приемане на измененията в ЗСВ през 2002 г., съгласно които ВСС утвърждава правила за професионална етика, приети от съответните съсловни организации за съдиите, прокурорите и следователите, от Управителния съвет на ССБ беше изготвен проект за етичен кодекс, подробно обсъден на годишното Общо събрание през месец декември 2003 г. от над 500 съдии от цялата страна. Този проект беше съобразен със Становище № 3/2001 г. на КЕСС и приетите междуременно „Бангалорски принципи“ (изготвени от председатели на върховни съдилища от цял свят през 2001 г. в Бангалор – Индия и утвърдени през 2002 г. в Хага – Нидерландия).

Към този момент нарушението на етичните правила не се обвързваше с дисциплинарна отговорност.

Новите правила бяха утвърдени с решение на ВСС от 10.03.2004 г. на осн. чл.27, ал.1, т.13 от действащия тогава ЗСВ в следната редакция:

## **ПРАВИЛА за професионална етика на съдиите в България**

### Раздел I

## ЦЕЛ, ОБХВАТ И ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ

Чл. 1. Правилата за професионална етика на съдиите в България имат за цел:

1. Да издигат престижа на съдията;
2. Да защитават личността на съдията;
3. Да дават насоки за съдийско поведение;
4. Да утвърждават принципа на справедливост и безпристрастност, с оглед отстояване независимостта на съдебната власт.

Чл. 2. Правилата се прилагат спрямо съдиите от:

1. Върховен касационен съд;
2. Върховен административен съд;
3. Апелативни съдилища;
4. Военни съдилища;
5. Окръжни съдилища;
6. Районни съдилища;
7. Специализирани съдилища, съгласно чл. 119 (2) от Конституцията на Република България.

Чл. 3. Основни принципи за съдийско поведение

- (1) Съдията олицетворява съдебната институция и в поведението си се ръководи от принципите на справедливост и безпристрастност.
- (2) В съдебната зала всеки съдия е символ на закона и справедливостта.
- (3) Съдията отстоява авторитета и независимостта на съда.
- (4) Съдията се подчинява единствено на Конституцията, закона и нормите на справедливостта.
- (5) Съдията спазва правилата за поведение в професионалната си дейност, в обществените си прояви и в личния си живот.

## Раздел II

### ПРАВИЛА ЗА ПРОФЕСИОНАЛНО ПОВЕДЕНИЕ

Чл. 4. Професионално поведение на съдията

- (1) Безпристрастност и независимост
  1. Съдията изпълнява задълженията си добросъвестно и отговорно, като се ръководи от принципите на лична безкористност, независимост и безпристрастност.
  2. Съдията не се влияе от частни интереси, политически и обществен натиск.
  3. Съдията не осъществява лични отношения със страните по разглежданите от него дела, които биха породили основателни съмнения в безпристрастността му.
- (2) Компетентност
  1. Съдията постоянно полага усилия за повишаване на професионалната си квалификация.
  2. Съдията не допуска служебното израстване да се дължи на недостойно лично поведение или да се основава на чуждо вмешателство.
- (3) Своевременност  
Съдията добросъвестно изпълнява служебните си задължения, като прави необходимото за спазване на нормативно определените срокове за разглеждане и произнасяне по делата.

- (4) Отношение на съдията към лицата, с които общува в служебно качество
1. Съдията се отнася с толерантност, достойнство и учтивост към участниците в процеса и изисква подобното поведение от тях.
  2. Съдията дължи на колегите си уважение и разбиране и не си позволява безпринципни критики и лични оценки за работата на другите съдии.
  3. В съвместната си работа със съдебните заседатели съдията изисква от тях спазването на правилата на съдебна етика.
  4. Съдията зачита достойнството и работата на служителите в съда.
  5. Съдията изисква от съдебните служители да бъдат лоялни към институцията и отговорно да изпълняват задълженията си.
  6. Съдията изисква от съдебните служители да се въздържат от предубеденост или пристрастие чрез думи или поведение.
  7. Съдията съобразява външния си вид и облеклото си на работното място с изискванията за престижа на професията.

#### (5) Поверителност

1. Съдията не разкрива поверителна информация, станала му известна във връзка с професионалната му дейност.
2. Съдията изисква спазване правилата за поверителност на информацията и от съдебните служители.

#### (6) Административни задължения

1. Съдията изпълнява административните си задължения отговорно, компетентно и своевременно, без предубеденост и пристрастие.
2. Съдиите си сътрудничат при управлението на делата в съда.

### Раздел III

#### ПРАВИЛА ЗА ЛИЧНО ПОВЕДЕНИЕ

Чл. 5. Личният облик на съдията е част от обществената представа за съдебната институция.

- (1) Съдията доброволно приема ограничения в личния си и обществен статус.
- (2) Съдията не допуска непристойно поведение в обществения и личния си живот.
- (3) Съдията не използва името и авторитета на съда за задоволяване на свои собствени интереси или интереси на свои близки.
- (4) Съдията не приема лично или чрез друго подаръци, услуги или заеми, които могат да предизвикат съмнение в неговата почтеност.
- (5) Извън съда съдията спазва поведение, което не би могло да накърни доброто име на съдебната институция.

### Раздел IV

#### ПРАВИЛА ЗА ОБЩЕСТВЕНО ПОВЕДЕНИЕ

Чл. 6. Взаимоотношения с медии и организации на гражданското общество.

- (1) Съдията зачита свободата на словото и правото на гражданите да бъдат информирани.
  1. Съдията може да информира медиите само за факти от дейността си, без да изразява предварителни правни становища.
  2. Съдията не може да обсъжда публично висящи дела.



3. Съдията може да информира медиите относно движението на делото.

4. Съдията разрешава използването на видео и звукозаписни устройства по време на съдебното производство при зачитане конституционните права на гражданите.

(2) Съдията е обществена личност. Той участва в обществения живот, но не може да изразява предпочитания или предубеждения към определена група хора на основата на народност, раса, пол, идеология, религия, култура и други.

(3) Съдията може да работи в организации с нестопанска цел, доколкото това не противоречи на настоящите правила.

(4) Съдията може да участва в благотворители асоциации, но не от името на съда.

(5) При публични изявления съдията се ръководи от критерии за разумност и чувство за мярка.

Чл. 7. Участие в подобряване на правната среда в държавата.

(1) Съдията допринася за подобряване на правната среда в държавата

(2) Съдията може да изразява становища и да участва в дискусии, свързани с промени в законодателството.

(3) Съдията може да изнася лекции, да публикува статии, да преподава в учебни заведения и да участва в извънсъдебни проекти, които не влизат в противоречие на настоящите правила.

## Раздел V

### ДОПЪЛНИТЕЛНИ РАЗПОРЕДБИ

§ 1. Нормите на настоящия акт се прилагат в случаите, в които Законът за съдебната власт се позовава на правила за професионална етика на съдиите.

§ 2. Правилата са приети във връзка с чл. 27, ал. 1, т. 13 от Закона за съдебната власт.

С измененията в чл.168 от ЗСВ, публикувани в ДВ бр.29 от 09.04.2004 г. като основание за налагане на дисциплинарно наказание беше включено нарушението на правилата за професионална етика.

През 2008 г. ВСС прие, че именно той трябва да установява етичните правила, а не само да одобрява тези, приети от съсловните организации. Започна се обсъждане и изготвяне на единни правила за професионална етика на съдии, прокурори и следователи под името „Единен етичен кодекс на магистрата“. Едно от основните съображения беше, че понеже отделните сдружения на работещите в съдебната система /съдии, прокурори и следователи/, са си приели различни етични кодекси, това затруднява преценката за тяхното нарушение при налагане на дисциплинарни наказания.

По този повод УС на ССБ изрази следната позиция:

„Нашето виждане по въпроса за “Единен етичен кодекс на магистрата”, който да бъде приет от Висшия съдебен съвет е отрицателно поради следните съображения:

1. Според нас концептуално погрешно е виждането, че основното предназначение на Етичните кодекси е, тяхното нарушаване да служи като основание за дисциплинарно наказание. Правилата за професионално поведение на съдиите имат за основна цел да бъдат ръководство за съдията както в професията му и при взаимоотношенията му с неговите колеги и съдебните служители, така за поведението му в обществото. Тези правила имат много повече възпитателно предназначение, а не санкционно такова;
2. За нас също така е смущаващо виждането, че етични правила следва да бъдат налагани по административен ред. Считаме, че такъв подход противоречи на международно утвърдени стандарти и реализирането му би довело до основателни критики към българския Висш съдебен съвет;
3. Трите професии са различни и имат своите специфики за професионално поведение – както при прякото изпълнение на служебните задължения, така и като отношение към медиите, структурите на гражданското общество и др. ;
4. Понятието “магистрат” е неофициално утвърдено, липсва законова дефиниция за същото и е твърде спорно от лингвистична и функционална гледна точка какво е точното му съдържание. /Така например във Великобритания “магистрати” са граждани без юридическа подготовка, които правораздават по дела без особена фактическа и правна сложност; в Италия и Франция “магистрати” са съдиите и прокурорите/.

В писмото си до ВСС се позовахме и на още едно становище на КСЕС, а именно **Становище № 10 (2007) на КСЕС „Съветът на съдебната власт в служба на обществото”**, в което освен други препоръки се приема и следното:

„т.58

1. Разграничаването между дисциплина и професионална етика води до необходимостта за съдиите да се предвиди пакет от принципи на професионалната етика, които трябва да се считат за работен инструмент в обучението на съдиите и ежедневната практика. Разпространението на съдебна практика по въпроси на дисциплината от дисциплинарните органи допринася много за попълване на информацията, която е на разположение на съдиите; тя им дава възможност да започнат дискусии върху техните практики, като създава “тинк-танк” (“мисловен хъб”) за тези дискусии. Това обаче само по себе си не е достатъчно: дисциплинарните решения не покриват целия обхват на правилата на професионалната етика, нито пък представляват ръководство за добри практики, които са необходими на съдиите.

т.60

1. Като се има предвид разграничението между професионална етика и дисциплина, очертано от КСЕС, изготвянето на този пакет от принципи трябва да бъде извършено от

орган, различен от органа, който отговаря за дисциплината на съдиите. Има няколко решения за определяне на компетентен органи, който да отговаря за съдебната етика:

(i) тази дейност да бъде поверена на Съвета на съдебната власт, ако този Съвет няма дисциплинарни функции или има специален орган по дисциплинарите въпроси с отделен състав в рамките на Съвета на съдебната власт;

(ii) или да се създаде, паралелно със Съвета на съдебната власт, комисия по етиката, чиято единствена функция да бъде изработването и мониторинга на правила на професионалната етика. В този случай могат да възникнат проблеми във връзка с критериите за подбор на членове на комисията и риска от конфликт или несъгласие между тази комисия и Съвета на съдебната власт.

Цитирано беше също и заключението на Международната асоциация на съдиите – (МАС), прието на годишната среща през 2004 г. във Вале де Браво относно „Правила за етично поведение на съдии, тяхното приложение и съблюдаване“<sup>95</sup>, в което изрично се посочва:

## ОБЩ ДОКЛАД

\*\*\*\*\*

## ЗАКЛЮЧЕНИЯ

### ПРАВИЛА ЗА ЕТИЧНО ПОВЕДЕНИЕ НА СЪДИИТЕ, ТЯХНОТО ПРИЛАГАНЕ И СПАЗВАНЕ

1. Всеки съдия носи индивидуална отговорност за доброто си поведение и спазването на етичните стандарти, така щото това поведение — в професионален и личен план — да съответства неотклонно на принципите на независимост на съдебната система, безпристрастност и почтеност.

2. В съвременното общество писаните етични правила (включително принципите за поведение) са ценен инструмент и източник на полезни напътствия за магистратите. В този смисъл, те имат немаловажен принос за поддържането на висока степен на обществено доверие в съдебната система.

3. В някои страни етичните принципи са нормативно установени. В други, те са разписани в кодекси, изготвени и приети от съдебни съвети, сдружения на съдии и други професионални организации, и нямат характера на нормативни актове.

---

<sup>95</sup> Meeting in Valle de Bravo, 31 October - 4 November 2004, GENERAL REPORT, RULES FOR THE ETHICAL CONDUCT OF JUDGES, THEIR APPLICATION AND OBSERVANCE

4. Съдиите приемат, че като условие за своята независимост, са длъжни да спазват етични принципи, защитаващи независимостта на съдебната власт от външни влияния и посегателства от представители на държавната власт и лица извън този кръг. Приемането на това условие допълнително укрепва общественото доверие в независимата съдебна система.

5. Писаните етични правила могат да отправят предупреждение или да забраняват поведение или действия, които в действителност са не са противозаконни. Подобни предупреждения и забрани целят да гарантират, че поведението на съдията е безукорно в степен, която не поражда никакви съмнения, като играят ролята и на допълнителен стимул за спазването на високи стандарти.

6. Особено важна е способността за разграничаване на етичните въпроси от дисциплинарните нарушения. Необходимо е да се разбира, че етичните принципи са формулирани на базата на професионалния опит на всички съдии, и целят общ напредък на правосъдната система и по-добро разбиране на работата на съдиите. Етичните принципи трябва също така да подпомагат изграждането на култура в правораздавателната система, която укрепва процесите на сближаване и приобщаване в обществото (социална кохезия).

7. Принципно всички писани етични принципи следва да бъдат изготвяни и/или приемани от съдебната власт. Независимо от това съдиите могат да прилагат и да се позовават на декларации на международната общност относно принципите и правилата за етично поведение на органите на съдебната власт, отчитайки характерните особености на националния контекст.

8. Формата и съдържанието на всички писани етични принципи се определят от всяка държава или от органите на съдебната власт на тази държава в съответствие с националния опит и традиции. Приетите от отделни държави кодекси за етично поведение или етични правила могат да служат като модел или източник на вдъхновение за други страни, обмислящи приемането на такива кодекси или правила. (В тази връзка отбелязваме Хартата на съдиите, приета от ЕАС на срещата в Тайван през 1999 г. и Принципите от Бангалор за поведение на съдиите от 2002 г.).

Становището на ССБ не беше възприето от работната група към ВСС, въпреки позоваването на международните стандарти. Поради това през месец ноември 2008 г. Управителният съвет се обърна за становище към Консултативния съвет на европейските съдии /КСЕС/.

Получихме отговор, че нашето запитване е било обсъдено на пленарната сесия на КСЕС, състояла се от 12 до 14 ноември в Страсбург. В отговора се изрази мнение, че нашето становище отразява и е в съответствие със Становищата на КСЕС, особено на принципа, че **етичните правила трябва да се „държат отделно“ от дисциплинарни въпроси.** ССБ беше помолен да уведоми ВСС за изразения от отговор

от страна на КСЕС. От страна на КСЕС заявиха готовност да съдействат, ако релевантните български власти пожелаят, да се организира дискусия по проблема.

УС на ССБ изпрати на ВСС този отговор на КСЕС, но проектът беше приет като „Кодекс за етично поведение на българските магистрати“ на основание чл. 30, ал. 1, т. 12 ЗСВ и Решение на Висшия съдебен съвет по протокол № 21 от 20 май 2009 г.

В сега действащия Закон за съдебната власт чл.307, ал.3, т.3 като дисциплинарно нарушение отново се сочи също „действие или бездействие, включително нарушаване на Кодекса за етично поведение на българските магистрати, което накърнява престижа на съдебната власт“. А към административния орган, какъвто е ВСС, съществуват „Комисии по професионална етика“, състоящи се от членове на този административен орган.

Неизяснен остава въпросът за статута и приложението на Кодекса за етично поведение на българските магистрати предвид факта, че разпоредбата на чл. 30, т. 12 от ЗСВ /изм. - ДВ, бр. 33 от 2009 г., изм. - ДВ, бр. 1 от 2011 г., в сила от 04.01.2011 г./ въз основа, на която беше приет Кодексът, бе отменена с изм. на ЗСВ /изм. и доп. ДВ. бр.62 от 9 Август 2016 г./

## ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ – СЪСТАВ, ПРАВОМОЩИЯ И КОМИСИИ

*Калин Калтакчиев<sup>96</sup>*

### **I. Въведение и нормативна основа**

Висшият съдебен съвет (ВСС) е конституционно създаден, специфичен, колективен, административен орган на съдебната власт, чиято основна цел е да осигурява независимостта ѝ<sup>97</sup>, но също така да подпомогне външната ѝ отчетност и отговорност. Според чл. 117, ал. 2 от Конституцията съдебната власт е независима. Една от гаранциите за съдебната независимост е кадровите и дисциплинарните въпроси за съдиите, прокурорите и следователите да се решават от нарочно създаден административен орган. Основната функция на Висшия съдебен съвет (ВСС) е да представлява съдебната власт, да осигурява и отстоява независимостта ѝ, да определя състава и организацията на работата на съдилищата, прокуратурите и следствените органи и да обезпечава финансово и технически тяхната дейност, без да се намесва в нейното осъществяване – чл. 16, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Page | 174

На конституционно ниво са регламентирани структурата, съставът и правомощията на ВСС – чл. 130, чл. 130а и 130б. На основание препращащата норма на чл. 133 от Конституцията в ЗСВ подробно са уредени правното положение и съставът, дейността и организацията на ВСС, както и прекият избор на членовете на ВСС от съдиите, прокурорите и следователите – чл. 16 – 39б ЗСВ. На основание чл. 30, ал. 1, т. 15 ЗСВ ВСС приема Правилник за организацията на дейността си и за дейността на администрацията си, а съобразно чл. 30, ал. 5, т. 16 съдийската и прокурорската колегии приемат правила за работата си.

### **1. Кратък исторически преглед на устройството и структурата на кадровия орган на съдебната система**

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на съдилищата от 1910 г. се създава помощен кадрови орган с наименование Висш съдебен съвет. Той се състои от първия председател на ВКС, който председателства съвета. Членове са – главният прокурор при ВКС; един председател на отделение във ВКС; председателят на Софийския апелативен съд; висш чиновник от Министерство на правосъдието и адвокат-юрист, избран от адвокатския съвет при Софийския окръжен съд. Членовете на ВСС се назначавали с указ на Княза по предложение на министъра на правосъдието. ВСС се свиквал веднъж годишно през ноември, за да даде заключение по направените предложения за назначаване или повишаване на съдиите. Запазва се обаче правото на министъра на правосъдието да предлага за назначения или повишения съдии, пренебрегвайки съвещателното становище на ВСС. С изменения на ЗУС от 1917 г.

<sup>96</sup> Член на Висшия съдебен съвет от 03.10.2012 г., избран от професионалната квота. Преди това - съдия в Софийски апелативен съд.

<sup>97</sup> РКС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011

създадените ВСС и дисциплинарни съвети към съдилищата се премахват. Същественото е, че съществуващият в началото на 20-ти век към Министъра на правосъдието консултативен орган със същото наименование (ВСС), не отнема решаващата роля на министъра при съдебните назначения.<sup>98</sup> Най-общо може да се определи, че историческата традиция до 1944 г. е предвиждала при съдебните назначения водеща роля да има министърът на правосъдието, но все повече е нараствало и участието на съдиите чрез общите събрания, които са предлагали на министъра списък (таблици) със съдии за повишение, увеличавало се е значението на председателите при администрирането на отделните съдилища. След 1944 г. съдиите са били избирани от Народното събрание или пряко от населението, но всякога водещо е било влиянието на апарата на комунистическата партия.

Съдебните съвети първоначално са европейски феномен – изграден върху по-ранен модел – Франция създава своя Висш съвет на съдебната власт през 1946 г., следвана от Италия през 1958 г. Франция притежава съвет за дисциплинарни производства на съдии, чието създаване може да бъде проследено до 1833 г. Френско-италианският модел е пренесен в Латинска Америка и други развиващи се държави. Съветът на Европа допринася със своите препоръки за разпространение на модела в държавите от Югоизточна Европа.<sup>99</sup>

В доктрината се различават условно няколко типа модели на администриране на съдебната власт: модел на министерство на правосъдието; модел на съдебния съвет; модел на съдебната служба; хибридни модели и т.нар социалистически модел.<sup>100</sup> От своя страна моделът на съдебния съвет в зависимост от статуса, състава и правомощията се разграничава условно на Южноевропейски и Северноевропейски.<sup>101</sup>

Висшият съдебен съвет, като независим кадрови орган на съдебната власт, е учреден за първи път с Конституцията на РБ от 1991 г. Структурата и съставът на органа е определена в първоначалната редакция на чл. 130 от Конституцията. На основата на конституционния текст през същата година е приет специален закон за Висшия съдебен съвет, обнародван в ДВ бр. 74 от 10.09.1991 г. В чл. 1 от закона е посочено, че Висшият съдебен съвет е колективен орган на съдебната власт, като 11 от неговите членове се избират от Народното събрание, а останалите 11 изборни членове се излъчват от съдебната власт, както следва: петима от делегатско събрание на съдиите, и по трима от делегатските събрания на прокурорите и следователите. Според

<sup>98</sup> Токушев, Д., Съдебната власт в България, 2003, с. 191-193

<sup>99</sup> Garoupa, Nino; Ginsburg, Tom – “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, 2009ъ

<sup>100</sup> Повече за моделите на съдебно администриране и тяхната специфика може да видите в статията на Michal Bobek, David Kosar, Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe, College of Europe, Department of European legal studies, 07/2013

<sup>101</sup> Повече за моделите на съдебен съвет в отделните европейски държави може да видите на сайта „Съдебно право” - <https://sadebnopravo.squarespace.com/biblioteka/2015/6/12/-#>

чл. 9, ал. 2 заседанията на Висшия съдебен съвет се свикват най-малко веднъж на 3 месеца от министъра на правосъдието или по искане на 1/5 от неговите членове. Правомощията на ВСС са определени в чл. 10 от закона. Прави впечатление, че в текста са уредени девет правомощия на съвета, които основно касаят кадрови и бюджетни въпроси. В § 3 от преходните и заключителни разпоредби на закона е регламентирана процедура в изпълнение на § 5 от ПЗР на Конституцията, с която се предвижда съдиите, прокурорите и следователите да стават несменяеми, ако в тримесечен срок от образуване на ВСС, той не постанови, че не са налице необходимите професионални качества. В § 3 от ЗВСС е дефинирано, че понятието „професионални качества” съдържа изискването за необходимата професионална квалификация и морал за съответната длъжност. Предложенията до ВСС, че не са налице необходимите професионални качества за съдиите се правят от министъра на правосъдието, за съдиите от ВС - от председателя на съда, а за прокурорите - от главния прокурор. На основание на тези разпоредби, които дават възможност за широка дискреция, включително и за пряка намеса на изпълнителната власт, са освободени значителен брой съдии и прокурори. Пропусната е възможност за кадрово обновяване на съдебната власт на основата на справедливи и обективни критерии, базирани на качествата на съдиите и прокурорите.

Законът за ВСС е отменен през 1994 г., когато се приема първият Закон за съдебната власт. В чл. 27, ал. 1 от закона са регламентирани правомощията на ВСС, които първоначално се били уредени в девет точки, но впоследствие с изменения в закона се увеличават до двадесет и едно. Това показва ясно изразена тенденция за разширяване на правомощията на ВСС, които освен типично кадрови се разпростират и в сферата на администриране на съдилищата. През 2007 г. се приема втория Закон за съдебната власт, който действа и в момента. В чл. 30, ал. 2 от закона се предвиждат правомощията на пленума на ВСС, а в ал. 5 са регламентирани компетентностите на съдийската и прокурорската колегии. Тенденцията за увеличаване на правомощията на ВСС за сметка на компетентността на председателите на съдилища и общите събрания на съдиите се запазва. От административен орган с основно кадрови правомощия ВСС се превръща постепенно в централен орган за администриране на съдебната власт с обща компетентност.

Важна е и друга промяна в статуса на кадровия орган. До 2007 г. избраните членове на ВСС продължават да изпълняват и другите си задължения, произтичащи от заеманата длъжност на съдия, прокурор, следовател или друга юридическа професия. След 2007 г. съобразно формулировката на чл. 16, ал. 2 ЗСВ се приема, че ВСС е постоянно действащ орган, което обосновава в практически план различен правен статус на членовете на съвета, които за периода на мандата губят качеството си на съдии, прокурори и следователи. Това е една изкуствено поддържана теза, която не отговаря на конституционния замисъл за същността и ролята на кадровия орган на съдебната власт, а освен това е по същество си неточна и невярна. Висшият съдебен



съвет е административен орган, създаден на основата на Конституцията и като такъв той винаги е бил постоянно действащ. Това основно положение за същността на държавните органи, никога не се е поставяло под съмнение. В РКС № 8/15.IX.1994 г. по к.д. № 9/94 г. се подчертава, че „Висшият съдебен съвет е постоянно съществуващ и функциониращ орган”. Всъщност проблемът е не за това дали ВСС е постоянно действащ или не, той винаги е бил постоянно функциониращ орган. Въпросът е за статуса на членовете на ВСС - дали те имат право да продължат да упражняват юридическата си професия и след избирането си за членове на съвета. До 2007 г. членовете на ВСС продължаваха да упражняват и другите си правни професии и това не създаваше никакъв законов проблем, защото тази форма на изпълнение на функциите отговаряше в по-голяма степен на идеята и духа на Конституцията. След 2007 г. с промяна в ЗСВ се премина към статус на членовете на ВСС, който включваше пълна заетост и невъзможност да упражняват предишното си юридическо занятие. Установената практика относно статуса на членовете на ВСС намери отражение и в РКС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011, в което се приема, че членовете на съвета трябва да напуснат заеманата преди длъжност и да преминат на работа по трудово правоотношение в съвета. В цитираното решение на КС се приема дори, че „членовете на ВСС, избрани от съдебната квота, с факта на избора им загубват качеството на съдии, прокурори и следователи за времето на мандата си. Функциите, които те осъществяват като членове на съвета, са присъщи на тези в администрацията, независимо че се касае до администриране в съдебната система.” Тезата на съда не е прецизна, което се дължи и на неправилната формулировка в ЗСВ. Неприемливо е да се разкъсва изкуствено връзката между качеството на съдия, прокурор и следовател и длъжността на член на ВСС. Невъзможността да изпълняват правораздавателните функции за периода на мандата, не означава, че членът на ВСС е загубил магистратското си качество. ВСС е административен орган на съдебната власт, който има основно кадрови функции и се състои от съдии, прокурори, следователи и представители на другите юридически професии, а не от някакъв особен вид „администратори” на съдебната власт.

През 2016 година въз основа на измененията на Конституцията от 2015 г. в Закона за съдебната власт се приеха съществени изменения, засягащи статуса на съдията, прокурора, следователя, както и структурата и правомощията на Висшия съдебен съвет. Главната промяна предвиди разделяне на съвета на две колегии – прокурорска и съдийска, които да решават кадровите въпроси за прокурори и съдии поотделно и запазване на общия състав на ВСС (пленум) с компетентност по бюджетните въпроси, обучението и информационните технологии.

## **2. Висшият съдебен съвет, като проекция на европейския модел на съдебен съвет**

### **2.1 Становище № 10 (2007) на Консултативния съвет на европейските съдии относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото”**

Консултативният съвет на европейските съдии (КСЕС) е съвещателен орган на Съвета на Европа (СЕ), създаден през 2000 г. с решение на Комитета на министрите на СЕ. В заседанията на КСЕС участват четиридесет и седем национални съдии, които са представители на държавите членки на СЕ, определени от съответния министър на правосъдието. Основната дейност на КСЕС се състои в разработване на стандарти и обобщаване на добри практики относно различни аспекти и проявления на основополагащия принцип в устройството на правовата държава – независимост на съдебната власт. Становищата (мненията), които се приемат от консултативния съвет на съдиите служат на държавите членки и на европейските съдии за утвърждаването на ролята и значението на независимия съд в демократичната държава. До 2016 г. са приети деветнадесет становища, в които са анализирани и обобщени различни положения относно статуса на съдията и ролята на правосъдието в правовата държава: Становище № 3 разглежда особено значимите въпроси за принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етиката, несъвместимото поведение и безпристрастността; Становище № 4 е посветено на подходящото първоначално и текущо обучение; Становище № 11 разисква основните положения относно качеството на съдебните решения; Становище № 12 обсъжда стандартите в отношенията между съдии и прокурори и т.н.

През 2010 г. по повод десетата годишнина от създаването си КСЕС приема Магна харта на съдиите (основни принципи), в която се обобщават фундаменталните принципи, които служат за дефиниране на независимостта на съдията и правосъдието. Последното прието становище № 19/2016 г. е посветено на ролята на председателя на съда, а през 2017 г. предстои изработване и приемане на становище № 20, което ще разглежда проблема за ролята на съдилищата за еднаквото приложение на правото.<sup>102</sup>

Още в първото си становище, прието през 2001 г. КСЕС счита, че решенията по кадровите въпроси за съдии следва да се вземат от независим орган със значително съдийско представителство, избрано демократично от други съдии. Отчита се, че съществуват различни системи за назначения на съдиите и за администриране на съдилищата, но създаването на специални независими органи се препоръчва от КСЕС особено за страни, които нямат други трайно установени и демократично доказали се системи.<sup>103</sup>

През 2007 г. е прието становище № 10 (2007) на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото“. Целта на документа е да се определят основните елементи във връзка с главните задачи, състава и функциите на Съвета на съдебната власт или подобни по

<sup>102</sup> Всички становища на КСЕС, както и актуална информация за дейността на организацията може да се открие на интернет страницата ѝ - [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccje/default_en.asp)

<sup>103</sup> §45 от Становище № 1 (2001) относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите

статус органи, с цел укрепване и защита на независимостта на съдебната власт. Въпреки че в становището се уточнява изрично необходимостта от отчитане на разнообразието от модели за администриране на съдебните власти в отделните европейски държави, очертаните в него основни положения служат за основа на т.нар. европейски модел на съвет на съдебната власт, възприет основно в държавите от Южна и Югоизточна Европа.<sup>104</sup> Важно уточнение се отнася до обхвата на становището и препоръките в него: КСЕС, в съответствие със своята основна мисия, поставя акцент в становището върху ролята на съветите на съдебната власт по отношение на съдиите, което не пречи препоръките да се прилагат и за онези съвети, които са общи за съдиите и прокурорите. Възможните въпроси, свързани с прокурорите се разглеждат от Консултативния съвет на европейските прокурори в приеманите от него становища.<sup>105</sup>

Съветите на съдебната власт имат роля за гарантиране на независимостта на съдебната власт и на отделните съдии; за подобряване на ефективността и качеството на правосъдието с оглед гарантиране на приложението на чл. 6 от ЕКПЧ; за гарантиране на автономността на съдебната власт и на отделния съдия при осъществяване на функциите по правораздаване и препятстването на нелегитимно влияние от другите власти, така и от неправилен натиск в самата съдебна власт. Отношенията между Съвета на съдебната власт и останалите власти, в частност с министъра на правосъдието и държавния глава, трябва да бъдат ясно установени в закона, но също и при фактическото им взаимодействие; йерархия между Съвета, от една страна и съдилищата и съдиите, от друга, изисква отношенията между тях да бъдат внимателно определени, както в нормативен, така и във фактически план.

В становище № 10 на КСЕС, освен основните задачи пред Съвета на съдебната власт, се разглеждат и следните въпроси: за броя на членовете на органа с оглед създаване на възможност за оптимално функциониране на един независим и прозрачен съвет на съдебната власт; за съвет на съдебната власт, в чийто състав мнозинство да са съдии; за квалификацията на членовете, методите за подбор, избор на членове съдии и такива, които не са съдии, брой на членовете и продължителност на техния мандат, статус на членовете; за бюджета, персонала и техническата компетентност на съвета; за решенията на съвета и неговите правомощия, за да се гарантира независимостта и ефективността на правосъдието – подбор, назначаване и повишаване на съдиите, професионална оценка (атестиране), етика и дисциплинарна отговорност и обучение на съдиите; бюджет на съдебната власт; администриране на съдилищата; защита на авторитета на правосъдието и взаимодействие с институциите на другите власти.

<sup>104</sup> §2 от Становище № 10 (2007) се уточнява, че за целите на становището се използва понятието „Съвет на съдебната власт“, формулировка вече използвана от Европейската мрежа на Съветите на съдебната власт

<sup>105</sup> Всички становища на КСЕП, както и актуална информация за дейността на организацията може да се открие на интернет страницата ѝ - [http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/ccpe/opinions/default_en.asp)

Най-характерните черти на Съвета на съдебната власт, разгледани и анализирани подробно в становището са следните:

Относно състава на Съвета на съдебната власт се препоръчва т.нар. смесен състав на съдебните съвети – да включва мнозинство на съдии, избрани от съдиите и членове, които не са съдии, като така ще се осигури допълнителен източник на легитимност на съдебната власт и тя ще се предпази от самозатваряне и създаване на впечатление за корпоративизъм и взаимно предпазване и назначаване с връзки, ще се даде възможност за отразяване на различните гледни точки в обществото. Тогава когато съставът е смесен, функционирането на Съвета на съдебната власт не трябва да позволява никакво взаимодействие на парламентарните мнозинства и натиск от страна на изпълнителната власт, да не се допуска влияние и подчинение на политически партии.<sup>106</sup> КСЕС счита, че по правило е проблемно, с оглед съдебната независимост, общото администриране на съдиите и прокурорите в един съвет на съдебната власт, но, отчитайки националните особености на отделните държави, не отправя препоръка в тази насока.

По отношение на качествата и квалификацията на членовете на ВСС се отбелязва, че те трябва да се избират на основата на компетентността им, опита, познаването на живота на съдебната власт и културата на независимост. Приема се също, че членовете на съвета, които са съдии трябва да бъдат избирани от своите колеги, без намеса на политически органи или съдебната йерархия, а членовете на съвета, които не са съдии да се избират от неполитическо тяло, а когато се излъчват от парламента, не трябва да са негови членове, да се избират с квалифицирано мнозинство и с опит, който ще допринесе за разнообразното представителство на обществото.

Във връзка с функционирането и правомощията на Съвета на съдебната власт се маркират следните принципни положения, които могат да се възприемат като базови стандарти: членовете на Съвета да бъдат на пълна работна заетост, но мандатът им да бъде ограничен по брой и време, за да се запази контактът със съдебната практика; Съветът на съдебната власт трябва да управлява свой собствен бюджет, което е гаранция за независимото му функциониране; решенията на Съвета трябва да бъдат мотивирани и да има възможност за съдебното им обжалване; дейността на Съвета следва да се отчита в конкретни и достъпни за обществеността доклади, включващи мерки за подобряване на дейността на съдебната система. Правомощията на Съвета на съдебната власт трябва да имат широк обхват, за да позволяват пълноценна защита на независимостта и ефективността на правосъдието: съдебният съвет следва да има компетенции за подбор, назначаване и повишаване на съдиите при абсолютна прозрачност относно критериите за подбор; съветът трябва да участва активно в оценката на качеството на правосъдието; може да се занимава с етичните въпроси, включително като разглежда жалби на граждани; да се ангажира с организирането и

<sup>106</sup>§ 19 от Становище № 10 (2007) относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото”

наблюдението на обучението, но разработването и изпълнението на програмите за квалификация да се възложи на независим център за обучение; Съветът може да има разширени финансови правомощия да преговаря и управлява бюджета на съдебната власт, както и правомощия по отношение на администрирането на съдилищата за по-добро качество на правосъдието, но без да има правомощия по отношение на управление на работата на отделните съдии<sup>107</sup>; да има роля за защита на авторитета на правосъдието и да изразява становища по проектите за нормативни актове, които биха могли да имат въздействие върху съдебната власт; да установи сътрудничество и взаимодействие с другите власти, както и с други съвети на съдебната власт на европейско и международно равнище.<sup>108</sup>

## 2.2 Дебати за положителните и отрицателни страни на модела „съдебен съвет”

През последните две десетилетия се води научна дискусия за различните модели и правни системи за администриране на съдебната власт. Фокусът е поставен върху способността на различните нормативни разрешения ефективно да гарантират съдебната независимост. Дебатите за съдебната независимост, качество и отчетност на правосъдието имат важна роля за доброто познаване на ситуацията в различни държави, както и спомагат за развитието и усъвършенстването на съществуващите институционални структури и модели.

Изследването на **проф. Нино Гарупа и проф. Том Гинсбург** „Да се опазим от пазителите: съдебни съвети и съдебна независимост” представлява едно от най-мощните и цялостни емпирични проучвания върху различните системи на администриране на съдебната власт под формата на съдебни съвети и как се отразява институционалната структура на гарантирането на съдебната независимост и отчетност.<sup>109</sup> Статията си поставя за цел да предложи теория за създаването на съдебните съвети и да идентифицира различията във формата и съдържанието на съветите в отделните държави, както и да установи доколко различните модели на съдебни съвети се отразяват на качеството на съдебните системи. По изчисления на авторите над 60% от държавите имат някаква форма на съдебен съвет в сравнение с 10-те процента преди тридесет години. Тезата, която се доказва по емпиричен път е, че съществува слаба взаимовръзка между създаването на съдебен съвет и качеството. Поддържа се, че съществуват предели на ефективността на институционалните решения на проблемите със съдебната независимост и, въпреки че съветите служат за арена на сблъсък на различни групи, които имат интереси, свързани със съдебната

<sup>107</sup> § 77 от Становище № 10 (2007) относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото”

<sup>108</sup> През 2004 г. е създадена Европейската мрежа на съдебните съвети, в която пълноправен член е и българският ВСС. За повече информация за статута и дейността на организацията може да се обърнете към страницата ѝ в интернет - <https://www.encj.eu/>

<sup>109</sup> Garoupa, Nino; Ginsburg, Tom – “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, 2009

производителност, те сами по себе си не гарантират независимостта и качеството като резултати от функционирането на правосъдието.

В изследването съдебната независимост се поставя в контекста на отчетността и отговорността: докато адекватните институции могат да укрепят съдебната независимост и да минимизират проблемите на политизираната съдебна система, засилването на независимостта, от която се ползват съдиите, рискува да създаде обратния проблем на прекомерно подчиняване на публичната политика на съда. След като съдебната система започне да поема функции от демократичния процес нараства натискът за по-голяма отчетност и отговорност. Създаването на съдебни инспекторати и други модели на външна оценка на дейността на съда са само една от проявите форми на този натиск.

Една от причините за разпространение на съветите на съдебната власт от френско-италианската традиция е необходимостта от гарантиране на независимост след периоди на недемократично управление. За да се гарантира съдебната независимост, повечето от тези държави залагат съдебен съвет в своите конституции. Независимостта обаче е сложен и многостранен феномен. Дори съдиите да са независими от политически контрол, те могат да попаднат под зависимостта на други сили – като високопоставени съдии в съдебната йерархия. Може би заради опасенията от този структурен проблем външната отчетност и отговорност са се наредили на второ място сред целите на съветите. В този контекст авторите дават за пример съветите на някои от Северноевропейските държави, като Германия, Австрия, Холандия, които имат потесни правомощия от съветите във френско-италианския модел. Тези съвети са ограничени да играят роля при подбора, а не при повишенията и дисциплинарната отговорност на съдиите. Примерът с холандския съдебен съвет е показателен. Той е създаден през 2002 г. с основна отговорност за организацията и финансирането на холандската съдебна система. Основният тласък за реформи не е бил поставянето на политиката в съдебни рамки, а по-скоро схващането, че е нужна повече отчетност и отговорност и по-добро разпределение на ресурсите.

Статията на Гарупа и Гинсбург е особено полезна с това, че предоставя анализ на данните за устройството на съдебното администриране в държави от целия свят. Представени са всички познати модели. Базата данни, която са събрали изследователите включва информация за статуса, структурата, състава и правомощията на съвети от 121 държави. Данните са събрани от проучване на съдебните съвети, извършено по проект за сравнително конституционно право на Университета в Илинойс, САЩ. В 93 държави съдебният съвет е регламентиран в конституцията на държавата. В 28 държави съдебният съвет не е предвиден на конституционно ниво, а е уреден в законодателството.

Изводите в изследването на Гарупа и Гинсбург са интересни и предизвикват към размисъл върху утвърдени клишета и стереотипи за начините за гарантиране на

съдебната независимост. Според техните емпирични наблюдения върху моделите на институционалната форма на съдебните съвети, компетенциите и съставът си взаимодействат по сложни начини. Авторите са намерили малко доказателства в полза на широко разпространеното разбиране, че съветите повишават съвкупно качеството на правосъдието или независимостта. Подчертават усложнената роля на съдебните съвети и отхвърлят опростенческия възглед, че внасянето или трансплантирането на определени модели на съдебен съвет вероятно би имало категорично отражение за подобряване на качеството на работа на съдилищата. Отхвърлят възгледа, че съдиите винаги и навсякъде трябва да бъдат мнозинство сред членовете на съвета. Причините за разпространението и популярността на съдебните съвети като институционална форма двамата автори намират във възможността, която те предоставят на участници от множество различни области да формират съдебните политики, като самият съдебен съвет обещава, че нито една институция няма лесно да доминира над съдебната власт. Съветите, веднъж създадени, предоставят арена за състезание и вечно противоборство за балансиране на независимостта с отчетността и отговорността.

Изследването на британския учен **Джон Адентайър** „Съдебната независимост в Европа: шведската, италианската и германската перспектива”<sup>110</sup> разглежда институционалното устройство на съдебните системи на Швеция, Италия и Германия. Най-общо може да се отбележи, че администрирането на съдилищата е от компетентностите на изпълнителната власт в Германия, контролира се от квазиправителствена агенция в Швеция и е отговорност на съдебен съвет в Италия. Сравнителният анализ на институционалната структура на трите съдебни системи разкрива, че понятието за съдебна независимост е динамична концепция, която зависи от разнородни политически съображения. Макар да не съществува еднотипно устройство, което би могло да гарантира принципа на съдебната независимост, конвергентните практики в тези държави показват, че съществува споделено разбиране за минималните стандарти. Съществува широк консенсус, че защитата от корупция, насилие или произволна промяна на съдебната система са основополагащи за поддържането на съдебната независимост. Въпреки това, освен този минимален стандарт, различаващите се институционални структури подкрепят тезата, че разбирането на принципа на съдебната независимост почива на нормативни аргументи, основани върху реалното взаимоотношение между съдебната и останалите власти.

Процесите на институционални съдебни реформи в Полша, Чехия и Унгария са разгледани в сравнителен план в изследването на **Даниела Пиана, професор в Университета в Болоня**. В статията „Властта чука на задната врата на съда (две вълни на посткомунистически съдебни реформи)”<sup>111</sup> се разглеждат различните външни и

<sup>110</sup> Адентайър, Джон, „Съдебната независимост в Европа: шведската, италианската и германската перспектива”, достъпно на [http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2016/6/17/-](http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2016/6/17/)

<sup>111</sup> Пиана, Даниела, „Властта чука на задната врата на съда (две вълни на посткомунистически съдебни реформи)”, достъпно на [http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2015/11/19/-](http://www.sadebnopravo.bg/biblioteka/2015/11/19/)

вътрешни фактори, които са предопределили възприемането на различни институционални модели на устройство на съдебната власт в трите бивши тоталитарни държави Полша, Чехия и Унгария, въпреки общата им културна и конституционна традиция. Анализират се двете вълни на съдебни реформи, осъществени от тези три държави между 1989-1997 г. и 1997-2004 г., като се поддържа, че настъпилите промени могат да се обяснят, като се изследват властовите сегменти, разменени между различните участници в реформите. Статията разглежда съдебните реформи, насочени към „управлението на системата” (назначаване, повишаване, атестация и обучение на съдиите) и управлението на съда, разбирано като управление на съдебното учреждение. Анализът на логиката на действие, движеща реформите на тези две нива, подсилва застъпената теза на автора, защото ясно показва, че организационните промени са възприети само дотолкова, доколкото те не са били вредни за властта, разпределена в първата вълна реформи. Промяната в институционалния модел на съдилищата се определя от политическите институции и в това отношение се наблюдава инертност. Това е така, защото всяка промяна на съдебната организация може евентуално да доведе до промяна в разпределението на властта между политическите институции.

Проблемът за влиянието на институционалния модел съдебен съвет върху гарантирането на съдебната независимост в държавите от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) е подробно дискутиран в статията „Глобални решения – регионални проблеми. Критично изследване на съдебните съвети в Централна и Източна Европа”<sup>112</sup>. Авторите **проф. Михал Бобек и Давид Кошар** с основание посочват, че идеята за постигане на независимост на съдебната система, конкретно в страните от ЦИЕ, както и в други страни в преход, често се свежда само до един от нейните аспекти – институционалната реформа и то до един конкретен модел на съдебно администриране – моделът на съдебния съвет. Моделът се предлага като универсално и „правилно” решение, което трябва да изкорени пороците на предишните модели, по-специално влиянието на администрацията на Министерство на правосъдието върху съдилищата. Основният аргумент в изследването е, че в страните в преход в ЦИЕ, повсеместно насърчаваният „евро-модел” на съдебно администриране под формата на съдебен съвет не води до осъществяване на идеята за засилване на независимостта на съдебната власт, за намаляване на политическото влияние и повишаване качеството на правосъдието. Дори нещо повече - отбелязват авторите - в редица страни от региона ситуацията става по-лоша след създаването на съдебни съвети. В статията се разглеждат от критично гледище възникването на т.нар. европейски и международни стандарти в областта на устройство на правосъдието и съдебната власт и защо моделът на съдебен съвет е насърчаван; анализират се нормативните недостатъци на „европейските” или „глобални” модели на администриране на съдебната власт от позицията за тяхната легитимност; очертават се резултатите и целите, които моделът съдебен съвет е

<sup>112</sup> Michal Bobek, David Kosar, Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe, College of Europe, Department of European legal studies, 07/2013



трябвало да постигне и какво на практика се е случило в държавите от ЦИЕ. Заключение на авторите е, че изграждането на посттоталитарна самоуправляваща се съдебна система, преди да се е състояла истинска вътрешна промяна и обновление, води до създаване на формално конституционна независима съдебна система със зависими съдии.

Прегледът на моделите на съдебно администриране в Европа показва, че не всички държави са въвели т.нар „евро-модел” на съдебен съвет, очертан в препоръките на Съвета на Европа и ЕС. Основната характеристика на този модел е, че той централизира правомощия, свързани с почти всички въпроси, отнасящи се до кариерата на съдиите и предоставя средства за контрол на този орган от страна на съдиите.

Според изследователите основните недостатъци на „евро-модела” на съдебен съвет са: липсата на демократична легитимност; игнориране на изискването за повишена отчетност на съдебната власт, кореспондиращо с увеличаваща се власт (правомощия) на съда; „евро-моделът” на съдебен съвет предпазва съдебната власт от външни влияния, но пренебрегва заплахите вътре в системата от неправомерния натиск върху отделните съдии, упражняван от вътрешната йерархия; установените демокрации отказват да приемат модела на съдебния съвет, очертан в препоръките на СЕ и ЕС; „евро-моделът” на съдебен съвет не отчита спецификата на всяка съдебна система, съществуващата правна култура и историческото наследство в областта на администриране на съдебната власт.

Бобек и Кошар развиват тезата, че приложението на наречения от тях „евро-модел” на съдебен съвет не е довел до утвърждаване на независимостта на съдебната власт в държавите от ЦИЕ. Те поддържат, че конституционната независимост на съдебната власт под формата на съдебен съвет може да функционира успешно в условията на зряла политическа среда, където се прилагат валидни и за съдебната система високи етични стандарти, което е гаранция, че администриращите съдебната власт съдии ще поставят общото благо пред личните си интереси.

В статията се представят в сравнителен план институционалните модели за администриране на съдебната власт на Чехия и Словакия, които до 1991 г. имат обща държавна и правно-историческа традиция. След промените двете държави избират различен път за институционално развитие на съдебните си системи. Чехия продължава да развива еволюционно модела на съдебно администриране, основан на водещата роля на министъра на правосъдието, докато Словакия възприема новия модел на съдебен съвет. Авторите анализират критично словашкия опит, който макар и създаден от най-добрите практики на „евро-модела” се е превърнал в „подобна на мафия” структура за вътрешносъдебно потисничество. Изследователите сочат подобни негативни примери от други страни от ЦИЕ, които установяват силни съдебни съвети, като Унгария, България или Румъния, които, според тях, показват същата история: предоставянето на широки правомощия за самостоятелно управление на съдебната система преди

извършването на истински вътрешни реформи е опасно. Противоположен е примерът на Чехия. Днес чешката съдебна система чрез председателите на съдилища има решаващата дума при управление на съдилищата. Въпреки това властта се разделя между министерството и председателите на съдилища. Системата по този начин - смятат авторите - генерира различен баланс, който може би придава по-голям стабилитет.

По отношение на негативните последици от въвеждането на съдебните съвети, се сочи, че централизирането на значителни правомощия е позволило потенциалните дисиденти в съдебната власт да бъдат премахнати (чрез дисциплинарни производства, чрез отказ от повишения и различни други средства на потисничество) и по дефиниция на никакви потенциални инокомислещи не е разрешен достъп до съдебната система. Съветите, или по-скоро съдебните председатели, които ги управляват, контролират също и назначението на нови съдии. Личният контрол се изразява в самовъзпроизвеждане на съществуващите структури: съдии със среден капацитет избират послушни и също толкова ограничени млади съдии.

В заключение авторите приемат, че моделът на съдебен съвет под формата на т.нар „евро-модел” не е подходящ за страните в преход, в които липсват утвърдени култура на независимост, етични стандарти и съдебна отговорност и отчетност. Те предлагат в замяна на мащабните институционални реформи усилията да се съсредоточат към повишаване на ефективността и прозрачността на съдебната система, които да включват открити и прозрачни процедури за назначаване и повишаване на съдиите в рамките на съществуващата система; отвореност на средни и висши нива в съдилищата за външни назначения; образование и формиране на съдиите, включително обучение по чужди езици и придобиване на международен опит; разширяване на административния персонал в съдилищата, като така се разтоварят съдиите от несвойствени задължения; висок професионализъм при управление на съдилищата; публикуване на всички съдебни решения онлайн; публикуването на биографии на съдиите на сайта на съответния съд; предоставяне на онлайн информация за движение на делата; случайно разпределение на делата и др.

Подобни на изводите на Бобек и Кошар са направени в изследването на **Денис Прешова, Иван Дамяновски и Зоран Нешев**, публикувано на сайта на Центъра за право на ЕС и международни отношения. Статията „Ефективността на „евро-модела” на съдебна независимост в западните Балкани: съдебните съвети като решение или нов повод за загриженост за съдебните реформи”<sup>113</sup> разглежда случая на Македония и защитава тезата, че въвеждането на съдебен съвет, като форма на администриране на съдебната власт, не осигурява съдебна независимост, защото не е отчел фактори, като

<sup>113</sup> Preshova, Denis, Damjanovski, Ivan, Nechev, Zoran, The Effectiveness Of The “European Model” Of Judicial Independence in The Western Balkans: Judicial Councils as a Solution or a New Cause of Concern for Judicial Reforms, CLEER Papers 2017/1

историческите традиции и неформални практики. Авторите изтъкват четири общи отрицателни ефекта от въвеждането на „евро-модела“ на съдебен съвет в Македония: преждевременното и прибързано въвеждане на модела без съобразяване с актуалния контекст в страната; нарастване на подлагането на съдебната власт на вътрешно и външно влияние, причинено от новосъздадените институционални средства; допълнително излагане на риск и компрометиране на индивидуалната независимост на съдията; намаляване на прозрачността на съдебното самоуправление.

Обобщеното представяне на научните и професионални дебати за позитивите и негативите от функционирането на модела на съдебния съвет целят да демонстрират необходимата критична отправна точка, която може да способства за провеждане на несъстоялата се в България дискусия за съответния на нашите условия и национални особености модел на съдебно администриране.

### **3. Конституционен статус на ВСС като кадрови орган на съдебната власт**

В глава шеста от Конституцията е регламентирано устройството на съдебната власт. За да се утвърди прокламираната ѝ в чл. 117, ал. 2 независимост е създаден специален административен орган, част от съдебната власт, който да осъществява основно кадрови правомощия, свързани с назначаването, повишаването и дисциплинаното наказване на съдиите, прокурорите и следователите. В устройството на съдебната власт са включени съдилищата, прокуратурата и следствието (впоследствие с изменение на ЗСВ следствините органи са включени в структурата на прокуратурата).

Висшият съдебен съвет е специфичен орган на съдебната власт с точно определени административни и организационни правомощия, от които става ясно, че не е правосъден, а висш административен орган.<sup>114</sup> Първоначалните текстове на основния закон са предвиждали единен състав на ВСС, който е имал обща компетентност по кадровите и дисциплинарни въпроси за съдиите, прокурорите и следователите. Конституционният замисъл е предвиждал, с оглед гарантиране на съдебната независимост, назначаването, повишаването и освобождаването на съдиите, прокурорите и следователите да се извършва от независим орган в рамките на съдебната власт. Цялостната конституционна уредба на съдебния съвет, предвидена в първоначалните текстове на чл. 129, чл. 130 и чл. 131 налага недвусмисления извод, че ВСС е създаден като независим орган за кадрови и дисциплинарни въпроси, който да е съставен от действащи съднии, прокурори и следователи, избирани от професионалните общности чрез двустепенна система и равен брой юристи, избирани от Народното събрание. Идеята, свързана със създаването на ВСС, видно от стенографските протоколи от заседанията на VII Велико Народно събрание и на комисията по изработване на проекта за Конституция, е избирането на съдиите,

<sup>114</sup> РКС № 8 от 15.09.1994 г. по к.д. № 9/1994

прокурорите и следователите да става по един и същи начин от един кадрови колективен орган в самата съдебна власт.<sup>115</sup>

След изменението на Конституцията, обнародвано в ДВ, бр. 100 от 2015 г. Висшият съдебен съвет осъществява кадровите правомощия поотделно за съдиите, прокурорите и следователите чрез съдийската и прокурорската колегия, а в общия състав чрез пленума решава бюджетните въпроси, организацията на обучението и квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите; управлението на недвижимите имоти на съдебната власт. Освен самостоятелното решаване на кадровите въпроси за съдии и прокурори друга характерна особеност на реформата от 2015 г. е трансформирането на ВСС (чрез пленума и колегии) в административен орган за управление на съдебната власт с обща компетентност. Началото на тази трансформация е поставено чрез изменения в ЗСВ и възлагане на множество нови правомощия на ВСС. В действащата конституционна уредба това положение е утвърдено на най-високо нормативно ниво. В чл. 130а, ал. 5, т. 5 се предвижда, че колегии решават въпроси за организацията на дейността на съответната система от органи на съдебната власт, а в ал. 2, т. 8 и ал. 5, т. 6 е дадена възможност за пленума и колегии да осъществяват и други правомощия, определени със закон. Бланкетната законова делегация дава възможност за допълнително концентриране във ВСС на властови правомощия за администриране на съдебната власт.

## **II. Състав и правомощия на Висшият съдебен съвет – пленум и колегии**

След измененията на Конституцията от 2015 г. Висшият съдебен съвет промени своята структура и от единен орган раздели своите компетентности между двете колегии – съдийска и прокурорска и общ състав, наречен пленум. За необходимостта от т.нар. разделяне на ВСС се дискутира отдавна в професионалните среди, към страната ни са отправяни конкретни препоръки в този смисъл от Комисията за демокрация чрез право (Венецианската комисия), както и в докладите на Европейската комисия в рамките на механизма за сътрудничество и проверка. Основният аргумент за самостоятелното (отделно) решаване на кадровите и дисциплинарните въпроси за съдии и прокурори, се свежда до съображения за гарантиране на съдебната независимост. Ролята на прокуратурата в рамките на съдебната власт е специфична. Принципно правосъдието се осъществява от съда, а прокуратурата има изключителната компетентност да повдига и поддържа наказателното обвинение. В рамките на наказателния процес, в неговата съдебна фаза, прокуратурата се установява като страна, което е още една от причините за самостоятелното разрешаване на кадровите въпроси за съдии и прокурори. Това положение е особено наложително в посттоталитарни държави като България, в които по исторически и културни съображения прокуратурата е нетипично силна и разполага с правомощия да контролира множество сфери от обществения живот.

<sup>115</sup> РКС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011

## Състав на пленума и колегиите на ВСС

### 1.1. Състав на пленума на ВСС

#### 1.1.1 Изисквания към членовете на ВСС

Съгласно чл. 130а, ал. 2 пленумът се състои от всички членове на Висшия съдебен съвет. Според чл. 130, ал. 1 ВСС се състои от 25 членове. Председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и главният прокурор са по право негови членове. Конституционното изискване към членовете на съдебния съвет е формулирано в ал. 2 на същия текст – за членове на ВСС, които не са негови членове по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесетгодишен юридически стаж. В Закона за ВСС е съществувала разпоредба, с която се е въвеждала забрана за избиране на действащи адвокати за членове на съвета. Впоследствие този текст е отменен. С решение на КС № 3 от 03.IV.1992 г. по к.д. № 30/91 г. се приема, че конституционният текст установява само тези две изисквания относно избираемост във ВСС. Понятието „юристи”, употребено в посочения текст, обхваща всички юристи, включително и действащите адвокати. Конституцията не предвижда други ограничения относно избираемостта. В същото конституционно решение се приема, че за членове на Висшия съдебен съвет могат да бъдат избирани съдии, прокурори, следователи, юрисконсулти, адвокати, научни дейци и други юристи, включително и пенсионираните. Важен аргумент срещу твърдението, че участието на съдии и адвокати в съвета може да компрометира съдебната независимост е, че спрямо независими и несменяеми съдии, прокурори и следователи, които се подчиняват само на закона, подобно въздействие е изключено.

#### 1.1.2. Несъвместимост на членовете на ВСС

В чл. 18, ал. 1, т. 1-11 от ЗСВ са уредени основанията за т.нар. несъвместимост на изборните членове на ВСС. Основанията за несъвместимост на членовете на ВСС са сходни с тези за съдиите, прокурорите и следователите, регламентирани в чл. 195, ал. 1 ЗСВ, но разкриват и известни специфики. Една част от ограниченията касаят невъзможността изборните членове на ВСС да могат да заемат друга длъжност в държавни и общински органи – не могат да бъдат народни представители, кметове или общински съветници; имат забрана да упражняват търговска дейност или да участват в управителни и надзорни органи на юридически лица, с изключение на професионалните сдружения; имат забрана за упражняване на свободна професия и друга платена професионална дейност (както и за магистратите, разрешени са само доходи от авторски права, преподавателска дейност и от международни проекти), както и членуване в политически партии и други организации и дейности, които могат да засегнат независимостта им. Членовете на ВСС не могат да са осъждани за извършено престъпление, независимо от реабилитацията, както и да са освобождавани от наказателна отговорност за умишлено престъпление. За разлика от изискванията за

съдиите, прокурорите и следователите, които според чл. 129, ал. 3, т. 3 от Конституцията се освобождават при влязла в сила присъда с наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, мандатът на член на ВСС се прекратява при влязъл в сила съдебен акт за извършено престъпление (независимо от вида на наложеното наказание, включително и за непредпазливи престъпления). Завишените конституционни изисквания към членовете на ВСС са обясними и наложителни с оглед предвидените в основния закон високи нравствени качества за заемане на длъжността.

Налице са и редица специфични изисквания за несъвместимост на членовете на ВСС, предвидени в чл. 18 от ЗСВ. Те не могат да бъдат в родствени отношения (съпруг, права линия, сребрена линия до четвърта степен или по сватовство до трета степен или фактическо съжителство) с друг член на съвета, административен ръководител в орган на съдебната власт или с министъра на правосъдието; не могат да бъдат дисциплинарно освободени от длъжност членове на ВСС или спрямо тях да е установен конфликт на интереси по-малко от една година преди избора.

### 1.1.3. Мандат на ВСС

В чл. 130, ал. 4 от Конституцията изрично е предвидено, че мандатът на изборните членове на ВСС е пет години, като те не могат да бъдат преизбрани веднага след изтичане на този срок. Мандатността гарантира стабилност и независимост на съответния публичноправен орган.<sup>116</sup> Членовете на ВСС имат еднакви права и задължения, защото те са равнопоставени, независимо дали са членове по право или изборни, дали са избрани за пълен мандат, или довършват мандат и независимо каква длъжност са заемали, преди да придобият качеството член на съвета. Техният индивидуален мандат не може да бъде прекратен предсрочно или да бъде ограничаван трайно или инцидентно извън посочените в Конституцията основания.<sup>117</sup> Всеки член на съвета има индивидуален мандат, но това не означава, че и ВСС като колективен орган има такъв мандат, защото той е постоянно съществуващ и функциониращ орган.<sup>118</sup>

Мандатът на избран член на ВСС се прекратява на основанията, посочени в чл. 130, ал. 8 от Конституцията. Новата ал. 8 на чл. 130 е създадена с изменението на основния закон от 2007 г. Преди изменението не съществуваха самостоятелни основания за прекратяване на мандата на членовете на съвета, а тази липса е само привидна. Това е така, защото доколкото за членовете на ВСС, които са съдии, прокурори и следователи, се отнасят основанията за освобождаване от длъжност по чл. 129, ал. 3 от Конституцията. За останалите членове на ВСС, които не са съдии, прокурори или следователи аналогично мандатът следва да се прекратява при

<sup>116</sup>РКС № 9 от 30.IX.1994 г. по к.д. № 11/1994

<sup>117</sup>РКС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011

<sup>118</sup>РКС № 8 от 15.IX.1994 г. по к.д. № 9/1994

настъпване на такива факти, които поставят под основателно съмнение наличието на високи професионални и нравствени качества, което е условие за изпълнение на длъжността. След 2007 г. въпросът е решен категорично, доколкото са приети в ал. 8 на чл. 130 изрични основания за прекратяване на мандата на избран член на ВСС. Основанията за предсрочно прекратяване на мандата са сходни с тези за магистратите – подаване на оставка; влязъл в сила съдебен акт за извършено престъпление (както беше посочено по-горе това основание предявява обосновано по-високи изисквания към членовете на ВСС, отколкото към съдиите, прокурорите и следователите, които не са членове на съвета – чл. 129, ал. 3, т. 3 Конституцията); трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година; дисциплинарно освобождаване от длъжност или лишаване от право да упражняват юридическа професия или дейност.

В чл. 27 и чл. 28 от ЗСВ са регламентирани редът и процедурите, които се следват при настъпване на някои от основанията за предсрочно прекратяване на мандата на член на ВСС. Процедурата по предсрочно освобождаване на основанията по чл. 130, ал. 8, т. 2-4 от Конституцията или при установяване на несъвместимост на избран член на ВСС, избран от Народното събрание, може да започне по искане на една пета от народните представители, а за избран член на ВСС, избран от съдиите, прокурорите и следователите, може да започне по искане на една пета от действащите съдии, прокурори и следователи. До момента този ред за инициране на производства срещу членове на ВСС още не е реализиран на практика. Освен посочения ред по чл. 27, ал. 5 и ал. 6 от ЗСВ, според ал. 4 на същата правна норма, производството за предсрочно прекратяване на мандата на основанията по чл. 130, ал. 8, т. 2-4 от Конституцията или при установяване на несъвместимост на избран член на ВСС се открива по искане на най-малко петима от членовете на пленума на ВСС или на трима от членовете на съответната колегия. При прекратяване на мандата на избран член на ВСС на негово място се избира друг от съответната квота, който довършва мандата – чл. 130, ал. 9 от Конституцията.

При изтичане на мандата или при предсрочното му прекратяване на основание чл. 130, ал. 8, т. 1 (оставка) от Конституцията избраният член на ВСС се възстановява на длъжността съдия, прокурор или следовател, заемана преди избора.

#### **1.1.4. Дисциплинарна отговорност на членовете на ВСС**

Дисциплинарната отговорност на членовете на ВСС е уредена в Глава шестнадесета на ЗСВ, заедно с отговорността на съдиите, прокурорите и следователите. Открояват се някои специфики: за членовете на ВСС дисциплинарните наказания са забележка и дисциплинарно освобождаване от заеманата длъжност; наказанията се налагат от пленума на ВСС; предложение за налагане на наказание може да се прави от петима членове на пленума на ВСС или от трима от членовете на съответната колегия; предложение за дисциплинарно наказване може да се прави и от една пета от народните

представители за избран член, излъчен от парламента и от една пета от действащите съдии, прокурори или следователи за избран член, излъчен от професионалната квота; пленумът на ВСС разглежда дисциплинарната преписка срещу свой член на първото заседание след образуване на дисциплинарното производство; решението на пленума за налагане на дисциплинарно наказание се взема с не по-малко от седемнадесет от гласовете на неговите членове.

### **1.1.5. Избор на членове на ВСС от Народното събрание**

Единадесет от членовете на съвета се избират от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители. Изискването за квалифицирано мнозинство е въведено с измененията в основния закон от 2015 г. Преди това за избор на членове на ВСС се изискваше обикновено мнозинство. С предходното изменение на Конституцията от 2007 г. се предвиди изборът на главния инспектор и инспекторите към ИВСС да се извършва от Народното събрание с мнозинство от две трети. В редица становища на Комисията за демокрация чрез право (Венецианската комисия) към Съвета на Европа, включително и в последното, дадено по повод проекта за изменение на Конституцията от 2015 г., се сочи, че едно от средствата да се подобри процесът за подбор на членовете на ВСС, е изискването за квалифицирано мнозинство при избора им, защото по този начин ще се търси консенсус между парламентарно представените политически партии и ще се стимулира стремеж към номиниране на уважавани и с безспорна професионална репутация юристи.

В чл. 19 – 19б от ЗСВ е регламентирана процедурата за избор на членовете на ВСС от парламента. Предвижда се кандидатите да бъдат предлагани от народните представители, които излагат подробни мотиви и прилагат съответните документи, установяващи професионалните и нравствени качества на номинираните. При изменението на чл. 19 от ЗСВ през 2016 г. не беше приета идеята всеки от предложителите да описва конкретно начина, по който е достигнал до определена кандидатура, както и с кои професионалисти е разговарял и до каква публична или друга информация е имал достъп, за да формира своето убеждение в качествата на номинираните. Това допълнително изискване би подобрило процеса на избор на членове на ВСС от Народното събрание, с оглед повишаване на неговата прозрачност и избягване на нерегламентираните влияния. Процедурата предвижда специализирана постоянна комисия към Народното събрание да организира процеса по избор на членове на ВСС, като освен, че събира релевантните документи и друга информация за кандидатите, организира и тяхното изслушване в комисията. Изслушване се провежда и в пленарното заседание на Народното събрание, за което въпроси могат да задават освен народните представители и юридически лица с нестопанска цел, регистрирани за осъществяване на общественополезна дейност, висши училища и научни организации. Осигурена е публичност, като изслушванията се излъчват по интернет и електронни медии, а протоколите се публикуват. Кандидатите представят подробна информация за своите доходи и имуществено положение, както и тези на своите близки роднини.



Независимо от тези високи изисквания за публичност, процедурите за избор на членове на ВСС от парламента не водят до избор на членове на съвета, които да са безспорни и уважавани в правната общност професионалисти. Практиката показва, че парламентарно представените политически партии вместо да се консолидират около личности с несъмнени професионални качества, разпределят помежду си на квотен принцип членовете на ВСС, които трябва да бъдат избрани и то според тежестта на всяка политическа партия. Това положение няма да се промени дори и при изискваното квалифицирано мнозинство за избор, доколкото парламентарната практика при избор на главен инспектор и инспектори разкрива идентични пороци. Бавната и постепенна промяна в културата на политическия и парламентарен живот ще доведе и до промяна в начина, по който се избират висшите „администратори“ на съдебната власт. Възпитаването на култура на съдебна независимост сред гражданите, съдийската общност и институциите на законодателната и изпълнителната власт е еволюционният път за постигане на промяна в начина, по който се функционира ВСС, включително и начина на избиране на неговите членове от парламентарната и професионалната квота.

## **1.2. Състав на колегиите на ВСС**

### **1.2.1. Състав на колегиите**

След последните изменения в Конституцията Народното събрание избира шестима членове за съдийската колегия на ВСС и петима членове за прокурорската колегия на съвета.

Съставът на двете колегии – съдийската и прокурорската, е определен в чл.130а, ал. 3 и ал. 4 от Конституцията:

Съдийската колегия се състои от 14 членове и включва председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, шестима членове, избрани пряко от съдиите и шестима членове, избрани от Народното събрание.

Прокурорската колегия на ВСС се състои от 11 членове и включва главния прокурор, четирима членове, избрани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите и петима членове, избрани от Народното събрание.

### **1.2.2. Избор на членовете на колегиите от професионалната квота**

До 2016 г. изборът на членовете на ВСС от професионалната квота се извършваше по двустепенна система, като съдиите и прокурорите излъчваха делегати, които от своя страна избираха членовете на съвета. Следователите и преди промените провеждаха пряк избор на своя член във ВСС. С измененията на ЗСВ, обнародвани в ДВ, бр. 62 от 2016 г. се прие нов раздел Ia, който в чл. 29а - чл. 29р регламентира в детайли провеждането на пряк избор на членове на ВСС от съдиите, прокурорите и следователите.

Без да разглеждаме в подробности процедурата посочваме някои от нейните най-съществени етапи: изборите се провеждат по правила, приети от пленума на ВСС с

решение по протокол № 30/28.07.2016 г.; предложения за избран член на ВСС се правят съответно от всеки съдия, прокурор или следовател не по-късно от два месеца преди провеждане на изборите; съдийската и прокурорската колегия извършват проверка за допустимост на кандидатурите; общото събрание се провежда в две последователни съботи – в първата събота се избира изборителна комисия и изборителни секции и се изслушват кандидатите, а следващата събота се провежда избор на членове на съвета; изборът се смята за редовен, ако са гласували повече от половината от съдиите, съответно прокурорите или следователите; организационно-техническата подготовка на събранията се извършва от администрацията на Висшия съдебен съвет.

## **2. Правомощия на пленума и колегията**

След измененията в Конституцията от 2015 г. Висшият съдебен съвет осъществява своите правомощия чрез пленум и колегии – съдийска и прокурорска. Основната причина за промяната в структурата на ВСС е необходимостта кадровите и дисциплинарни въпроси за съдиите и прокурорите да се решават поотделно. Поради това колегията са натоварени основно с назначаване, повишаване и освобождаване на съдиите, прокурорите и следователите, а за пленума са запазени т.нар. общи за съдебната власт теми – планирането и изпълнението на бюджета; организацията на обучението за съдиите и прокурорите, а след последните промени и управлението на недвижимите имоти на съдебната власт.

### **2.1. Правомощия на пленума на ВСС**

Съгласно чл. 130а, ал. 2 от Конституцията пленумът на Висшия съдебен съвет: приема проекта на бюджета на съдебната власт; приема решение за прекратяване на мандата на избран член на ВСС при условията на чл. 130, ал. 8; организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите; решава общи за съдебната власт организационни въпроси; изслушва и приема годишните доклади по чл. 84, т. 16 от Конституцията; управлява недвижимите имоти на съдебната власт; прави предложения до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор; осъществява и други правомощия, определени със закон.

Едно от най-важните правомощия на пленума на ВСС е да приема проекта за бюджета на съдебната власт, а след това да организира и неговото изпълнение чрез ИВСС, ВКС, ВАС, съдилищата, главния прокурор и Националния институт на правосъдието (чл. 365 ЗСВ). Голяма част от решенията на Конституционния съд са посветени именно на обосноваване на бюджетния аспект от съдебната независимост. В решение № 18/16.12.1993 г. по к.д. № 19/1993 г. се постановява, че бюджетът на съдебната власт е самостоятелен, а органите на изпълнителната власт не упражняват компетентности в процеса на съставяне, изпълнение и отчитане на бюджета.

Пленумът на ВСС организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите при спазване на програмната и организационна независимост и самостоятелност на Националния институт на правосъдието. Всяка от двете колегии на съвета избира свой представител в управителния съвет на института, а главният прокурор и председателите на върховните съдилища са членове по право. Подробната уредба на устройството и функциите на НИП се съдържа в ЗСВ и вътрешните правила на обучителната институция.

Съгласно последните изменения в основния закон на пленума на ВСС се възложи управлението на недвижимите имоти на съдебната власт. Исторически тази дейност традиционно се е осъществявала от министъра на правосъдието, без това да създава опасности за съдебната независимост. Натоварването на ВСС с оперативните задължения по управление на недвижимото имущество е трудно защитимо и едва ли и целесъобразно. Бъдещето ще покаже доколко трайно ще се окаже това законодателно разрешение.

Пленумът на ВСС предлага на президента на републиката за назначаване и освобождаване председателите на върховните съдилища и главния прокурор. В решения на КС № 13/96 г. и № 2/2002 г. се приема, че Конституцията установява споделена компетентност на президента с ВСС. Президентът може да упражни своето право на преценка (дискреционна власт) на посоченото в предложението на ВСС, като направи цялостна оценка за справедливостта на процедурата – равнопоставеността на кандидатите, мотивите и съображенията за избора. Президентът може да върне на ВСС предложение за определен кандидат само веднъж. Пленумът може да изпълнява и други, възложени му със закон правомощия, свързани с решаване на общи за съдебната власт организационни въпроси.

В чл. 30, ал. 2 ЗСВ са уредени подробно в двадесет точки отделните правомощия на пленума на ВСС, които са в съответствие с нормите на Конституцията и досегашната правна регламентация на компетентността на ВСС.

Министърът на правосъдието председателства заседанията на пленума на ВСС, но не участва в гласуването. При негово отсъствие заседанията на пленума се председателстват от представляващия ВСС, председателя на ВКС, председателя на ВАС или от главния прокурор. Решенията на пленума по чл. 30, ал. 2, т. 2 и т. 6 ЗСВ се приемат с мнозинство, не по-малко от седемнадесет гласа, а останалите решения – с мнозинство, повече от половината от присъстващите членове. Гласуването е явно, не се допуска гласуване „въздържал се”, а заседанията са публични и се излъчват в интернет, освен в случаите, когато се обсъждат дисциплинарни наказания и класифицирана информация.

Висшият съдебен съвет се представлява от един от избраните му членове, определен с решение на пленума. Функциите на представляващия ВСС са определени в

чл. 10, ал. 2 от Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация.

## 2.2 Правомощия на колегиите

Съгласно чл. 130а, ал. 5 от Конституцията колегиите в съответствие със своята професионална насоченост: назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, прокурорите и следователите; правят периодични атестации на съдиите, прокурорите, следователите и административните ръководители в органите на съдебната власт и решават въпроси за придобиване и възстановяване на несменяемост; налагат дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите, следователите и административните ръководители в органите на съдебната власт; назначават и освобождават административните ръководители в органите на съдебната власт; решават въпроси за организацията на дейността на съответната система от органи на съдебната власт; осъществяват и други правомощия, определени със закон.

В решенията на **Конституционния съд** се очертават две тенденции относно тълкуването на обема правомощия на висшия административен орган на съдебната власт.

В решение № 10/15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г. се утвърждава последователно разбирането за ВСС като типично кадрови орган на съдебната власт. В цитираното решение, което следва практиката на съда от деветдесетте години на XX век, се приема, че цялостната идея, свързана със създаването на ВСС с Конституцията от 1991 г., е избирането на съдиите, прокурорите и следователите да става по един и същи начин от един кадрови колективен орган в самата съдебна власт. Според съда, ВСС пряко обслужва функционирането на съдебната система, а не я ръководи, каквато е например ролята на Министерски съвет. Той по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си от останалите две власти и от Висшия съдебен съвет, като контролът върху актовете им се осъществява от по-горната инстанция. Крайният извод на Конституционния съд е, че ВСС е органът за кадрово обезпечаване на съдебната система с цел осигуряване на нейната независимост.<sup>119</sup>

В други, по-нови свои решения Конституционният съд налага разбирането си, че Висшият съдебен съвет „организира работата на съдебната власт”, както и че осъществява „цялостна широкообхватна дейност”.<sup>120</sup> В решение на КС № 9 от 03.07.2014 г. по к.д. № № 3/2014 се приема, че във връзка с изпълнение на конституционните си функции по чл. 130, ал. 6 от Конституцията на РБ на ВСС може със закон да се възлага подзаконова нормотворческа компетентност. Както основателно

<sup>119</sup> РКС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011

<sup>120</sup> РКС № 9 от 03.07.2014 г. по к.д. № № 3/2014 г.

се отбелязва в особеното мнение към решението, то не дава отговор на два основни въпроса. Първият от тях е за същността на ВСС, за който противоричиво се твърди, че е „висш административен и кадрови орган” и същевременно, че „организира работата на съдебната власт” и „осъществява общо управление на дейността ѝ”. В особеното мнение ясно се отграничава същността на ВСС като орган, който не управлява и не ръководи съдебната власт, състояща се от отделни органи, които се управляват и ръководят по посочените в Конституцията и Закона за съдебната власт начини.

В решение № 3 от 07.07.2015 г. по к.д. № 13/2014 г. втората тенденция в практиката на КС относно същността и правомощията на ВСС достига своята кулминация. Приема се, че ВСС е орган на управление на съдебната власт, който осъществява ръководство на структурите на съдебната система. Определянето на ВСС като орган на управление на съдебната власт трябва да се разбира в смисъл, че това е орган, който упражнява правомощия, свързани с нейното функциониране, със създаване на организация, условия и среда, които правят възможна, респективно улесняват дейността на органите на съдебната власт в изпълнение на конституционните им задължения да защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.<sup>121</sup> Според съда, по отношение на широк кръг от въпроси - обслужване на административния персонал, материалната база и администриране на преписките и делата – става дума за организация на дейността на съдебните, прокурорските и следствените органи, която не засяга същността на правораздавателните им функции като органи на съдебната власт и която, според КС, е вложена в съдържанието на чл. 16, ал. 1 ЗСВ, възлагащ на ВСС осъществяването на управлението на дейността на съдебната власт.

В особеното мнение на съдиите Стоева и Ангелов се посочва, че компетентността на ВСС е конституционно определена в чл. 130, ал. 6 и ал. 7 от Конституцията. Тя е да осигурява кадрите, финансите и отчетността на органите на съдебната власт. Правомощията на ВСС са изчерпателно изброени и не могат да бъдат нито ограничавани, нито разширявани със закон. Правилно в особеното мнение се посочва, че ВСС ръководи само своята кадрова и бюджетна дейност на административен орган, като дори заседанията му се ръководят от министъра на правосъдието, както и че извън Конституцията да се натоварва ВСС с управленски правомощия, с каквито той не може да се справя, защото съвсем друг е замисълът на конституционния законодател при създаване на уредбата на съдебната власт, означава да се променя цялостното устройство на съдебната власт.

С изменения на ЗСВ от 2016 г. изречение второ на чл. 16, ал. 1 отпадна, но това не се отрази съществено на обема от правомощия, с които разполагат пленумът и колегиите.

<sup>121</sup> РКС № 3 от 07.07.2015 г. по к.д. № № 13/2014 г.

Съгласно чл. 30, ал. 5 от ЗСВ съдийската колегия и прокурорската колегия осъществяват поотделно и в съответствие с професионалната си насоченост следните правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите:

**- кадрови и дисциплинарни правомощия:** назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, прокурорите и следователите; правят периодични и други атестации на съдиите, прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници в органите на съдебната власт и решават въпроси за придобиване и възстановяване на несменяемост; налагат дисциплинарните наказания – понижаване и освобождаване от длъжност, на съдиите, прокурорите, следователите, административните ръководители и техните заместници в органите на съдебната власт; определят броя, назначават и освобождават административните ръководители и техните заместници в органите на съдебната власт с изключение на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор; организират и провеждат конкурсите за съдийските, прокурорските и следователските длъжности в предвидените от този закон случаи; прокурорската колегия избира и освобождава директора на Националната следствена служба;

**- структурно-организационни правомощия:** решават въпроси за организацията на дейността на съответната система от органи на съдебната власт; правят предложения до пленума на Висшия съдебен съвет за определяне на броя на съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, административните и апелативните съдилища и съответните прокуратури; правят предложения до пленума на Висшия съдебен съвет за определяне броя на съдиите, прокурорите и следователите във всички съдилища, прокуратури и следствени отдели; определят броя на съдебните служители съобразно степента на натовареност – по предложение на или след съгласуване с административните ръководители на органите на съдебната власт, а за органите, включени в структурата на прокуратурата на Република България – и с главния прокурор, като могат да разкриват нови и да съкращават длъжности; ежегодно анализират и отчитат степента на натовареност на органите на съдебната власт; създават постоянни и временни комисии за подпомагане на дейността си; организират и координират участието на съдии, прокурори и следователи в международното правно сътрудничество; приемат правила за работата си, които се публикуват на интернет страницата на Висшия съдебен съвет;

**- контролни правомощия:** възлагат на Инспектората към Висшия съдебен съвет извършването на проверки, които са извън годишната програма за дейността му; предлагат на пленума на Висшия съдебен съвет становища по законопроекти в обхвата на своята компетентност; изискват и обобщават на всеки 6 месеца информация от съдилищата, прокуратурата и от Националната следствена служба за тяхната дейност.

Съдийската колегия на ВСС се председателства от председателя на ВКС, а при негово отсъствие от председателя на ВАС или от най-старшия присъстващ член. Прокурорската колегия се председателства от главния прокурор, а при негово отсъствие – от най-старшия присъстващ член. Решенията на колегиите по чл. 30, ал. 5, т. 1-4 ЗСВ се приемат с мнозинство, не по-малко от осем гласа - за съдийската колегия и не по-малко от шест гласа - за прокурорската колегия, а останалите решения – с мнозинство, повече от половината от присъстващите членове. Гласуването е явно, а заседанията са публични и се излъчват в интернет, освен в сбучаите, когато се обсъждат дисциплинарни наказания и класифицирана информация.

Съгласно чл. 36 от ЗСВ заинтересованите лица могат да оспорват решенията на пленума и на колегии на ВСС пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването им, като жалбата не спира изпълнението.

### **III. Комисии към ВСС**

Комисиите са помощни органи на пленума и колегиите, които имат за задача да подпомагат приемането на решения на колективните органи. Проектите за решения не обвързват колективния орган, който има свобода на преценка. Доколкото нямат самостоятелна правна стойност, решенията на комисиите не подлежат на самостоятелно обжалване. Броят и видът на комисиите е уреден в ЗСВ, Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация и Правилата за работа на съдийската и прокурорската колегия. Комисиите, които задължително се създават към пленума и колегиите са уредени изрично в ЗСВ, а останалите комисии са предвидени в правилата за работа на пленума и колегиите.

#### **1. Комисии към пленума**

Съобразно чл. 37, ал. 1 ЗСВ пленумът на ВСС задължително избира от своя състав постоянна комисия „Бюджет и финанси” и постоянна комисия „Управление на собствеността”. Тези комисии са с равно по численост представителство от съдийската и прокурорската колегия. Пленумът на ВСС определя броя на членовете и състава на комисиите, а правомощията им и правилата за дейността им се уреждат в Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация. Другите постоянни комисии на пленума на ВСС са Комисия по правни и институционални въпроси и Комисия „Професионална квалификация и информационни технологии”.

Постоянните комисии приемат свои вътрешни правила. Постоянните комисии подпомагат дейността на пленума, като дейността им и техните правомощия са уредени в чл. 13–17 от Правилника за организация на дейността на ВСС и неговата администрация. Пленумът може да създава и временни комисии за изпълнение на конкретни задачи във връзка с неговите правомощия.

#### **2. Комисии към колегиите**

Дейността на съдийската и прокурорската колегия се подпомага съответно от постоянна комисия по атестирането и конкурсите (КАК) и постоянна комисия по професионална етика.

Броят на членовете на постоянните комисии по атестирането и конкурсите се определя от съответната колегия. Мандатът на избраните членове на КАК е едногодишен. Съдия, прокурор или следовател не може да бъде избран за член на съответната комисия за повече от два последователни мандата. Правомощията на КАК и на двете колегии са описани в чл. 38 от ЗСВ, както и в приетите от колегиите правила за работа. КАК при съдийската и прокурорската колегия предлагат на съответната колегия проект за решение за: броя на съдиите, прокурорите, следователите, както и на административните ръководители и техните заместници; назначаване, повишаване в ранг или в длъжност и освобождаване на съдии, прокурори и следователи; назначаване и освобождаване на административните ръководители и техните заместници с изключение на председателите на върховните съдилища и главния прокурор; придобиване на статут на несменяемост.

В състава на комисията по атестирането и конкурсите (КАК) при съдийската колегия се включват членове на колегията, както и избрани членове от действащи към момента на избора съдии с ранг или длъжност съдия във Върховния касационен съд или във Върховния административен съд. Председателите и техните заместници не могат да бъдат избирани за членове на комисии. Пленумите на ВКС и ВАС избират съдиите за членове на КАК. КАК при съдийската колегия извършва атестиране на съдиите по критерии, описани в закона и по начин, подробно уреден в специална наредба, която се приема от Пленума на ВСС (чл. 209б от ЗСВ). КАК е единен и централизиран помощен орган за оценка (атестиране) на дейността на съдиите.

В състава на КАК при прокурорската колегия се включват членове от колегията, както и избрани членове от действащи към момента на избора прокурори и следователи с ранг или на длъжност прокурор във Върховна касационна прокуратура, прокурор във Върховна административна прокуратура или следовател в Национална следствена служба. Както и в съдийската КАК административните ръководители и техните заместници не могат да бъдат избирани за членове на комисии. Общите събрания на прокурорите от ВКП и ВАП избират прокурори, а общото събрание на следователите от НСлС избира следователи, отговарящи на условията за включване в комисията по атестирането и конкурсите при прокурорската колегия. Дейността на КАК към прокурорската колегия се подпомага от постоянни атестационни комисии към апелативните прокуратури. Постоянните атестационни комисии предлагат на КАК към прокурорската колегия предложение за комплексна оценка при атестиране на прокурор.

Комисиите по професионална етика към колегиите извършват проучвания, събират необходимата информация и изготвят становища относно притежаваните нравствени качества на кандидатите в конкурсите за заемане на длъжност в органите на



съдебната власт, както и на кандидатите за административни ръководители и техните заместници. В органите на съдебната власт се избират комисии по професионална етика. Членовете на комисията се избират от общото събрание на съответния орган на съдебната власт за срок от четири години. Тези комисии подпомагат съответните етични комисии към колегиите.

Освен комисията по атестиране и конкурсите и комисията по професионална етика към съдийската колегия са формирани и постоянни комисии по дисциплинарна дейност и взаимодействие с ИВСС, комисия по съдебна администрация и комисия по съдебна карта, натовареност и съдебна статистика. Правомощията на комисиите като помощни органи на съдийската колегия са регламентирани в правилата за работа на колегията, приети на основание чл. 30, ал. 5, т. 16 от ЗСВ с решение от заседание по протокол № 7/07.06.2016 г. и са публикувани на интернет страницата на ВСС.

Към прокурорската колегия освен комисията по атестиране и конкурсите и комисията по професионална етика е формирана и постоянна комисия по дисциплинарна дейност и взаимодействие с ИВСС. Правомощията на комисиите като помощни органи на прокурорската колегия са регламентирани в правилата за работа на колегията, приети на основание чл. 30, ал. 5, т. 16 от ЗСВ с решение от заседание по протокол № 6/15.06.2016 г. и са публикувани на интернет страницата на ВСС.

#### **IV. Заключение**

Висшият съдебен съвет по първоначален конституционен замисъл е създаден като кадрови орган, но постепенно еволюира в административен орган за управление на съдебната власт с обща компетентост. Но това важи в по-голяма степен за съдилищата, защото прокуратурата запазва автономност и практически безконтролност в процеса на администрирането ѝ от главния прокурор. Администрацията на главния прокурор практически дублира администрацията на ВСС и самостоятелно администрира дейността на Прокуратурата на Република България. Практиката показва, че както ВСС, така и прокурорската колегия не упражнява ефективен контрол върху дейността на прокуратурата. Трудно може да се намери случай от практиката на ВСС, в който предложение на главния прокурор да не е било уважено или да е било отхвърлено.

Висшият съдебен съвет на Република България до голяма степен следва елементите на т.нар. „евро-модел” на съдебен съвет, очертан в препоръките на Съвета на Европа. Постепенно, през последните 25 години от създаването си, чрез законодателни промени и неформални практики, съветът концентрира голям обем от правомощия, които му дават възможност за цялостно администриране на съдебната система. Председателите и общите събрания на съдилищата, дори в случаите, в които могат да вземат самостоятелни решения, са обвързани от приеманите от ВСС правила и решения. Фактически председателите и съдиите не разполагат с реални правомощия да

администрират съдилищата. Създаденият модел за управление на системата е силно дебалансиран и централизиран чрез правомощията на съдебния съвет. Същевременно не са създадени ефективно функциониращи механизми за отчетност и отговорност, които да бъдат в противовес и въздържане на прекомерно силния съдебен съвет.

Поставените в това изложение дискуссионни въпроси са част от провежданата в професионалните и научни среди в световен мащаб дискусия за ползите и вредите от модела съдебен съвет и другите съществуващи институционални структури, с оглед защита на съдебната независимост. Провеждането на тази дискусия в България предстои.

## ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВСС – СЪСТАВ И ФУНКЦИИ

*проф. Екатерина Михайлова*

Инспекторатът към ВСС (Инспекторатът) е създаден при изменението на Конституцията през 2007г.<sup>122</sup> Идеята за създаването му е това да е орган с висока степен на независимост, който да наблюдава дейността на всички органи на съдебната власт, без да засяга същността на правораздавателната им дейност, като се отменя съществуващото дотогава правомощие на министъра на правосъдието да проверява организацията по образуването, движението и приключването на делата.<sup>123</sup> В Конституцията се създава изцяло нов чл.132а, според който към Висшия съдебен съвет се създава Инспекторат, който проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на функциите им.

Page | 203

Инспекторатът се появява като конституционно решение в резултат на обществените очаквания към съдебната система, „като способност и ефективност да осъществява функцията за защита на основните права и свободи на гражданите и юридическите лица, като фактор в борбата с престъпността, особено организираната престъпност и корупцията, и в крайна сметка като основа на правовата държава“. Съществена причина за създаването на Инспектората е и преценката за функционирането на съдебната власт в процеса на присъединяване на страната ни към Европейския съюз и изпълнение на изискванията за членство в Европейския съюз. Тази корекция на Конституцията търси „да се засили отчетността, за да се придаде повече легитимност на независимостта“.<sup>124</sup>

Теорията приема, че предвиждането на такъв орган като Инспектората на конституционно ниво е в синхрон с разбирането, че независимостта не изключва отчетността, като двете понятия не са противоположни, нито взаимноизключващи се. Това е така, защото отчетност се дължи от всяка структура и орган, на които са възложени функции по упражняването на държавната власт, отчетността е заложена в същността на демократичната държава и принципа на народния суверенитет.<sup>125</sup>

Българската традиция сочи, че инспекторат е имало и той е действал назад във времето към министъра на правосъдието. След създаването на Инспектората, към министъра на правосъдието продължава да има инспекторат, но неговата дейност вече се свежда само до: проверка на дейността на държавните и частните съдебни

<sup>122</sup> ДВ, бр. 12 от 2007 г.

<sup>123</sup> Стенографски дневник, 40-то НС, 16 изв. з., 21 ноември 2006 г.

<sup>124</sup> Стенографски дневник, 40-то НС, 16 изв. з., 21 ноември 2006 г.

Основните спорове при парламентарния дебат относно създаването на Инспектората са дали е необходим този нов орган, след като съществуващият инспекторат към министерство на правосъдието може да извършва тази дейност, а министърът подлежи на парламентарен контрол; дали не се нарушава баланса между органите на съдебната власт след като ВСС към онзи момент се избира с обикновено мнозинство, а Инспекторатът, който е към него - с квалифицирано.

<sup>125</sup> Друмева, Е., Конституционно право, С.2008, с.612-613; Друмева, Е., Независимост и самоконтрол на съдебната власт (Инспекторат към висшия съдебен съвет), във: Вътрешни актове на Инспектората към Висшия съдебен съвет, сборник, С.2010, с.215 и сл.

изпълнители, на съдиите по вписванията; проверка на дейността на длъжностните лица по регистрацията по Закона за търговския регистър; проверка и анализ на дейността на нотариусите съвместно с инспектор-нотариуси; осъществяване на текущ контрол за правилното организиране и провеждане на стажа за придобиване на юридическа правоспособност и участие в провеждането на изпита за придобиване на юридическа правоспособност; проверяване на дейността на синдиците по Търговския закон.

През 2015г., при петата поправка на основния закон, се предоставят допълнителни правомощия на Инспектората, свързани с извършването на проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, с проверка на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.<sup>126</sup> С тази промяна се цели укрепване на Инспектората, възлагайки му функции, насочени към гарантиране на отчетност и почтеност в съдебната система. В същото време, чрез направеното изменение се засилва независимостта на съдебната власт, тъй като Инспекторатът е вътрешен на съдебната система орган и той ще извършва проверките за почтеност и конфликта на интереси, които дотогава са правени от органи на изпълнителната или законодателната власт. Аргументи за извършената промяна се черпят и поради това, че по този начин съдебната система ще стане „по-прозрачна и по-ефективно работеща“, като се повиши общественото доверие в нея и се създаде „убеденост сред гражданите, че всички са равни пред закона и никой не е изолиран от механизмите на отчетност и граждански контрол“.<sup>127</sup>

ЗСВ постановява, че дейността на Инспектората се основава на принципите на законосъобразност, обективност и публичност. Под принцип на законосъобразност се разбира правото и задължението на главния инспектор и инспекторите да осъществяват задълженията си и да издават актовете си само на основата на закона. Под обективност следва да се разбира този принцип, при който информацията и оценката се събират и заявяват безпристрастно. Публичността пък е принципът, при който Инспекторатът оповестява дейността си и резултатите от нея на неограничен кръг от граждани и институции.<sup>128</sup>

Конституцията посочва, че Инспекторатът се състои от главен инспектор и десет инспектори – чл.132а, ал.1, като оставя условията и редът за избирането и освобождаването им да се уреди със закон. ЗСВ подробно регламентира изискванията и процедурите за избора на главен инспектор и инспектори, като това трябва да са юристи с високи професионални и нравствени качества – чл.42, ал.1 ЗСВ. Изискванията за главен инспектор са лицето да има най-малко 15 години юридически стаж, от които най-малко 10 години като съдия в окръжен или апелативен съд, във ВКС или ВАС, прокурор в окръжна или апелативна прокуратура, във ВКП или ВАП или следовател в НСлС или в окръжен следствен отдел. Условията за инспекторите са такива, че те да имат стаж и квалификация в различни области на правото и практика в различни

<sup>126</sup> ДВ, бр. 100 от 2015 г.

<sup>127</sup> Стенографски дневник, 43-то НС, 114з., 23 септември 2015 г.

<sup>128</sup> Ангелов, Г., Инспекторатът към ВСС – уредба, правомощия и правилник по чл.55, ал. 5 ЗСВ, във: Вътрешни актове на Инспектората към Висшия съдебен съвет, сборник, С.2010, с.51

органи на съдебната власт. Поради това за инспектори се избират лица, които имат и най-малко 12 години юридически стаж, като в рамките на този стаж: 1. за трима от инспекторите се изискват и най-малко 8 години стаж като съдия по граждански, търговски или административни дела в окръжен или апелативен съд, във ВКС или ВАС; 2. за един от инспекторите се изискват и най-малко 8 години стаж като съдия по наказателни дела в окръжен, апелативен съд или във ВКС; 3. за един от инспекторите се изискват и най-малко 8 години стаж като прокурор в окръжна или апелативна прокуратура, във ВКП или ВАП или като следовател в НСлС или в окръжен следствен отдел; 4. за двама от инспекторите се изискват и най-малко 5 години стаж като съдия по граждански, търговски или административни дела в окръжен или апелативен съд, във ВКС или ВАС; 5. за един от инспекторите се изискват и най-малко 5 години стаж като съдия по наказателни дела в окръжен, апелативен съд или във ВКС; 6. за двама от инспекторите се изискват и най-малко 5 години стаж като прокурор в окръжна или апелативна прокуратура, във ВКП или ВАП или като следовател в НСлС или в окръжен следствен отдел – чл.42, ал.3 ЗСВ.

Въвеждането на допълнителните условия за по-дълъг общ и специален стаж са израз на намерението на законодателя да бъдат назначени съдии, прокурори и следователи с голям практически опит като цяло, и в частност като съдии, прокурори и следователи. Предвидената в закона по-висока квалификация следва по-високи стандарти от предвидените за останалите органи на съдебната власт, защото се предполага, че по-дългият стаж е гаранция за по-доброто познаване на спецификите на конкретната дейност, макар и да не е абсолютна гаранция за това – решение № 10 от 2011г. по к.д. № 6 от 2011г. За главния инспектор и инспекторите са въведени същите изисквания за несъвместимост за заеманата длъжност, каквито са и за избран член на ВСС.

Конституцията предвижда, че изборът на главен инспектор и на инспекторите се извършва с квалифицирано мнозинство от две трети от народните представители. Това е първият конституционно регламентиран орган, за който е предвидено такова мнозинство за избора му.<sup>129</sup> Причината, да се възприеме избор с мнозинство на народните представители повече от половината, е за да може да се осигури избирането на членове на Инспектората, които не са политически зависими и да не са политически удобни на управляващото мнозинство. Идеята е да се „осигури едно много широко съгласие“, което да избере с едно високо мнозинство, близо до консенсуса, професионалисти.<sup>130</sup>

Главният инспектор се избира за срок от пет години, а инспекторите за срок от четири години. Разминаването в сроковете цели изборът на главния инспектор и на инспекторите да не съвпада и да е предпоставка за избор от различни състави на Народното събрание. Създаването на мандат за съответните длъжности е механизъм на правната държава за организиране на държавния живот, като самото разделение на властите изисква различен режим на мандатите. В този случай мандатът на главния инспектор и инспекторите възниква от избора им. Мандатът за конституционното

<sup>129</sup> При изменението на Конституцията от 2015г. се въвежда мнозинство от две трети от народните представители и за избор на членовете на ВСС.

<sup>130</sup> Стенографски дневник, 40-то НС, 29з., 26 януари 2007 г.

право е осъществяване на властнически правомощия (пълномощия, ако се акцентира на предоставянето на власт от възлагащия или учредяващия тези правомощия) в област от трите власти - законодателна, изпълнителна и съдебна, за определен период от време (срок). Двата елемента - пълномощия и срок, дават характеристиката на мандата. Първата е съдържателна, втората - времева. Главният инспектор и инспекторите встъпват в длъжност в деня на изтичане на мандата на лицата, на чието място са избрани. С така уредената процедура по избор е заложено реализирането на един от основните принципи на функциониране на администрацията, непрекъсваемостта в нейната дейност. С него се гарантират последователност и приемственост в държавните органи и тяхната дейност, предотвратява се междувластието, като се осигурява успешното функциониране на държавните органи - решение № 3963 от 2014г. по адм. д. № 10272 от 2013г., VI отд. на ВАС.

Главният инспектор и инспекторите могат да бъдат освободени предсрочно при: подаване на оставка; влизане в сила на съдебен акт за извършено престъпление; трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година; лишаване от право да упражняват юридическа професия или дейност; тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт; несъвместимост; влизане в сила на решение за установяване на конфликт на интереси. Изключая подаването на оставка, предложение за освобождаване могат да правят най-малко една пета от народните представители или Пленумът на ВСС - чл. 48 ЗСВ. Когато бъде освободен главният инспектор или инспектор се избира на негово място нов главен инспектор или инспектор, който довършва мандата. При изтичане на мандата или при предсрочното му прекратяване съответните лица се възстановяват на длъжността, която са заемали преди избора.

Главният инспектор и инспекторите могат да бъдат избирани повторно, но не за два последователни мандата. Този ред цели от една страна да се даде възможност да се използва квалификацията на съответното лице, поради което да може да бъде избрано наново, но не и в последователен ред, за да не се създават обвързаности между лицата, упражняващи тази дейност.

*Правомощията на Инспектората са посочени в Конституцията и в ЗСВ, като биха могли да се групират в седем основни части, а именно правомощията относно: съдебен контрол; сигнална функция; дисциплинарна отговорност; публичност; организационно-финансова; разглеждане на заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок; извършване на проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт.<sup>131</sup>*

На първо място следва да се посочи правомощието на Инспектората по същинския съдебен контрол. Той намира изражение в законовите текстове на чл. 54, ал.1, т.1, т.2 и т.3 от ЗСВ. Според тях Инспекторатът проверява организацията на

<sup>131</sup> Групирането на първите пет части е по Георги Ангелов, в Ангелов, Г., Инспекторатът към ВСС – уредба, правомощия и правилник по чл.55, ал. 5 ЗСВ, във: Вътрешни актове на Инспектората към Висшия съдебен съвет, сборник, С.2010, с.53 и сл.

административната дейност на съдилищата, прокуратурите и следствените органи; проверява организацията по образуването и движението на съдебните, прокурорските и следствените дела, както и приключването на делата в установените срокове; анализира и обобщава делата, които са приключени с влязъл в сила съдебен акт, както и приключените преписки и дела на прокурорите и следователите. Тези правомощия на Инспектората го окачествяват като орган на контрол по жалби срещу съдиите, а не срещу решенията им.<sup>132</sup>

Инспекторатът не е орган на инстанционен контрол. Той не може да проверява, контролира магистратите така, че да засегне тяхната независимост при осъществяване на функциите им. При осъществяването на своята правораздавателна дейност магистратите могат да бъдат контролирани единствено по реда на инстанционния контрол от по-горестоящия съд. Инспекторатът към ВСС не може да извършва проверка на правилността и законосъобразността на постановените съдебни актове - определение № 11795 от 2015г. по адм.д. № 11358 от 2015г., VI отд. на ВАС. Инспекторатът е компетентен да проверява организацията и движението на делата, а при установени нарушения при осъществяването на тези дейности е овластен да сигнализира административния ръководител на съответния орган на съдебната власт и ВСС - решение № 160 от 2010г. по преписка №278 от 2008г. на Комисия за защита от дискриминация, първи състав; решение № 156 от 2010г. по преписка № 82 от 2010г. на Комисия за защита от дискриминация, трети състав.

Основната си контролна дейност, Инспекторатът осъществява чрез планови - комплексни, тематични, контролни и инцидентни проверки. Ежегодно, до края на месец март, се изготвя годишна програма за извършване на плановите проверки, която се обявява на интернет страницата на Инспектората.

На *второ място* може да се поставят *сигналните правомощия* на Инспектората, регламентирани в чл.132а, ал.9 от Конституцията и чл.54, т.4 и т.7 от ЗСВ. Конституционният текст гласи, че Инспекторатът отправя сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, включително и до компетентните органи на съдебната власт. Според ЗСВ Инспекторатът при противоречива съдебна практика, установена при осъществяване на дейността, сигнализира компетентните органи за отправяне на искане за приемане на тълкувателни решения или тълкувателни постановления; отправя сигнали, предложения и доклади до други държавни органи, включително до компетентните органи на съдебната власт. Тези свои правомощия Инспекторатът може да реализира именно въз основа на контролните си функции, при които в резултат на дейността си констатира, че е необходимо съответните оправомощени органи да вземат отношение по определен въпрос. Инспекторатът обаче не е задължен в случай, че бъде сигнализиран от граждани или юридически лица за противоречива практика или сигнали, непременно да предприеме действията, свързани с предвидените в закона сигнални функции. Липсата на реакция от негова страна не може да бъде разглеждано като мълчалив отказ. Инспекторатът, само на базата на събрана информация, извършен анализ и убеденост може да предприеме съответното действие – определение № 2990 от 2009г. по адм.д. № 2935 от 2009г., VII отд. на ВАС.

<sup>132</sup> Спасов, М., Инспекторатът към ВСС – българска юридическа иновация – жалбите срещу съдиите, а не срещу решенията, в: Административно правосъдие, С.2007, бр.6, с.45

На *трето място* са правомощията на Инспектората относно *дисциплинарната отговорност* на магистратите. Те са уредени в чл.54 т.5 и т.6 от ЗСВ, а именно: при нарушения, установени при осъществяване на дейност, свързана със съдебния контрол, сигнализира административния ръководител на съответния орган на съдебната власт и съответната колегия на ВСС; прави предложения за налагане на дисциплинарни наказания на съдии, прокурори, следователи и административни ръководители на органите на съдебната власт. От цитираните по-горе текстове е видно, че Инспекторатът при констатирано нарушение има две възможности – или да сигнализира съответния орган на съдебната власт, или да направи предложение за налагането на дисциплинарно наказание. В първия случай Инспекторатът предоставя на съответния орган правото на преценка дали да се предприемат и какви да са действията относно търсенето на дисциплинарната отговорност, докато във втория – той самия е вносител на предложение за образуване на дисциплинарна преписка. Инспекторатът във всеки един случай обаче не е органът, с чийто акт се образува дисциплинарно производство и не с негов акт се налага дисциплинарно наказание - решение № 132 от 2014г. по адм.д. № 11045 от 2013г., VII отд. ВАС. Това решение е в компетенциите на административния ръководител или на съответната колегия на ВСС.

Когато Инспекторатът е вносител на предложение за дисциплинарно производство, той не може да го оттегли след образуването му. В този случай, като вносител той бива изслушван. Инспекторатът има правото, като вносител на предложението, да обжалва решението по дисциплинарното производство пред ВАС. Решението на тричленния състав на ВАС подлежи на касационно обжалване пред петчленен състав на ВАС.

До изменението на ЗСВ от 2016г.<sup>133</sup> главният инспектор е имал правото да участва в заседанията на ВСС, но без да участва в гласуването. Сега тази разпоредба е отменена, тъй като тя е създавала необходимост от изясняване на понятието „участва в заседанието“. За да се постигне равнопоставеност на страните в дисциплинарното производство ВАС е постановил в свои решения, че тази формулировка следва да се тълкува стеснително в смисъл на право на присъствие на заседанията на ВСС, а не в смисъл на равно по обем право на участие в обсъжданията и мотивиране на крайния акт, каквото право имат само членовете на ВСС - решение № 2780 от 2012г. по адм.д. № 12603 от 2011г., VII отд. на ВАС; решение № 4940 от 2012г. по адм.д. № 1060 от 2012г., VII отд. на ВАС. Освен това ВАС заявява, че принципът на равенство на страните в дисциплинарното производство изключва възможността главният инспектор, в качеството си на вносител на предложението за дисциплинарно наказание, да може да участва в *разискванията* на дисциплинарнонаказващия орган извън тези, които стават в присъствието на привлеченото към дисциплинарна отговорност лице. Принципът на равенство на страните в дисциплинарното производство означава равенство в процесуалните възможности и следователно равенство във възможностите за защита на съответните права и интереси – решение № 3282 от 2014г. по адм.д. № 15557 от 2013г., 5 чл. с-в на ВАС.

<sup>133</sup> ДВ, бр. 28 от 2016 г.



На *четвърто място* следва да се отбележат правомощията на Инспектората с оглед *публичността* в дейността му. Те са описани и на конституционно ниво, посредством текстовете на чл.132а, ал.8 и ал. 9, според които Инспекторатът представя годишен доклад за дейността си на ВСС и предоставя публично информация за дейността си. Горната разпоредба следва да се разглежда в пряка връзка и с текста на чл. 84, т.16 от Конституцията, според който Народното събрание изслушва и приема годишните доклади на ВКС, на ВАС и на главния прокурор, внесени от ВСС, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. На тази конституционно основа се внася обобщен годишен доклад за дейността на ВСС и за дейността на Инспектората към ВСС пред НС.

В ЗСВ в чл.54, т.12 и т.14 също се съдържат законови изисквания относно публичността на действията на Инспектората, като е вменено задължението му да изготвя годишна програма за планови проверки и годишен доклад за дейността си, който представя на пленума на ВСС; да предоставя публично информация за своята дейност и публикува годишния доклад за дейността си на интернет страницата си.

Въз основа на публичността в дейността на Инспектората се цели постигането на отчетност на дейността на магистратите. Без да може да се намесва който и да е в тяхното вътрешно убеждение и дейността им да е само на основата на закон, чрез публичността на информацията се дава възможност на гражданите и юридическите лица от една страна да са запознати с дейността им, а от друга - да могат да предлагат решения за по-доброто им функциониране. Законово изискване Инспекторатът да има интернет страница прави възможен достъп на всеки до информация за това доколко този орган добре или не реализира правомощията си.

На *пето място* следва да се отбележат *организационно-финансовите* правомощия на Инспектората. Тъй като Инспекторатът е част от независимата съдебна власт, то неговата независимост следва да се гарантира и финансово, поради което в Конституцията, в чл.132а, ал.5 е постановено, че бюджетът на Инспектората се приема от Народното събрание в рамките на бюджета на съдебната власт. В ЗСВ, чл.54, т.13 е доразвит този принцип, като се предвижда Инспекторатът да обсъжда предложения от министъра на правосъдието проект на бюджет на съдебната власт в частта му относно бюджета на Инспектората, след което го представя на ВСС. Следователно на законово ниво е предвидено Инспекторатът да не може сам да внася предложение пред парламента за бюджета си, а това да става чрез ВСС, като част от общата рамка на бюджета на съдебната власт.

Инспекторатът действа служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи – чл. 132а, ал.7 от Конституцията. За да може да реализира тази си дейност Инспекторатът: приема вътрешни правила за извършване на проверките в органите на съдебната власт; приема вътрешни правила за провеждане на проверките за почтеност на експертите при Инспектората и организира тяхното провеждане; изготвя годишна програма за планови проверки и годишен доклад за дейността си, който представя на пленума на ВСС – чл.54, т. 10, т. 11 и т. 12 ЗСВ. Инспекторатът е колективен орган, поради което решенията му се приемат с мнозинство, което е повече от половината от членовете му.

Инспекторатът осъществява дейността си чрез проверки, предвидени в годишната му програма, или по сигнали. Проверката се извършва от главния инспектор или инспектор, който се подпомага от експерти. Главният инспектор, който е централна фигура в структурата на Инспектората, определя със заповед реда за извършване на проверките. Проверките, предвидени в годишната програма, се извършват от определени чрез жребий екипи, като жребият се провежда от главния инспектор в присъствието на всички инспектори

При осъществяване на дейността си Инспекторатът се подпомага от администрация. Числеността на администрацията не може да надвишава четири пъти броя на инспекторите, включително и главният инспектор. Освен това се назначават чрез конкурс експерти, които имат най-малко 5 години юридически стаж, както и експерти с висше икономическо или друго подходящо образование, които имат най-малко 5 години стаж по специалността, като в допълнение трябва да отговарят на изискванията за несъвместимост, които са относими за магистратите.

Главният инспектор осъществява общо организационно и методическо ръководство на дейността на Инспектората, поради което представлява Инспектората или определя кой от инспекторите да го замества при негово отсъствие; разпорежда се със средствата по бюджета на Инспектората; осъществява контрол върху дейността на инспекторите и др.

На *шестото място* са правомощията на Инспектората относно *разглеждане на заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делата в разумен срок*. Това правомощие е предоставено на Инспектората с изменението на ЗСВ от 2012г., когато се създава една изцяло нова глава трета "а" – разглеждане на заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок.<sup>134</sup> До това законодателно решение се стига след анализ на постановените от Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) осъдителни решения по дела срещу България, които показват, че са налице повтарящи се нарушения поради липса на ефикасно вътрешноправно средство за защита на засегнатите лица. Създава се национално средство, което да позволи на засегнатите лица да получат обезщетение за вредите, причинени им от нарушение на право по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧОС), извършено от държавата или от нейни органи и длъжностни лица. По този начин в българското законодателство се създава механизъм за обезщетяване на гражданите и юридическите лица в случаите на нарушаване на правото им на разглеждане и решаване на делата в разумен срок. Създаването на специалните производства за обезщетение за забавено правосъдие по ЗСВ съответства и на Препоръката на Комитета на министрите към държавите-членки относно ефективни средства за прекомерна продължителност на производството,<sup>135</sup> според която правителствата следва: да гарантират наличието на мерки за ускоряване на производствата в опасност от изпадане в прекомерна продължителност, за да се предотврати изпадането им в такава; да предприемат всички необходими стъпки, за да гарантират съществуването на ефективни средства за защита пред националните власти

<sup>134</sup> ДВ, бр. 50 от 2012г.

<sup>135</sup> Препоръка СМ/Рес(2010)3, Приета от Комитета на министрите на 24-ти февруари 2010 г. на 1077-ма среща на заместник-министрите.

по всички защитими претенции за нарушение на правото на съдебен процес в разумен срок; да гарантират, че исканията за ускоряване на производството или за предоставяне на компенсация се разглеждат незабавно от компетентния орган и че те представляват ефективно, адекватно и достъпно средство.

Според правилата, въведени в новата глава трета "а" от ЗСВ, заявленията на граждани и юридически лица срещу актове, действия или бездействия на органите на съдебната власт, с които се нарушава правото им на разглеждане и решаване на делото в разумен срок, се подават чрез Инспектората към ВСС до министъра на правосъдието. Създава се отделен регистър, който се публикува на интернет страницата на Инспектората. Проверката на заявленията се извършва от Инспектората, към който се създава специализирано звено. Главният инспектор разпределя постъпилите заявления на състав от инспектор и двама експерти на принципа на случайния подбор - чл. 60в ЗСВ. За резултатите от проверката се съставя констативен протокол, който заедно със заявлението и всички постъпили към него документи се изпраща незабавно на министъра на правосъдието, който може да откаже изплащане или да сключи споразумение със заявителя.

Главният инспектор всяко тримесечие изпраща на ВСС данни за установените нарушения, а министърът на правосъдието - за изплатените обезщетения.

Създаденият ред, в който Инспекторатът има съществено участие, представлява облекчен (опростен) ред за обезвреда. Не се ангажира активност на жалбоподателя във връзка със събиране на доказателства, те се събират служебно от проверяващия състав; не се дължи държавна такса; процедурата приключва в шестмесечен срок със спогодителен протокол, въз основа на който се гарантира бързо плащане на обезщетението – решение № 10 от 2010г. по к.д.№ 10 от 2010г.; решение от 18 юни 2013г., четвърто отделение на ЕСПЧ – Антон Антонов Балъкчиев и други срещу България.

На *седмо място* следва да се поставят най-новите правомощия на Инспектората, а именно *извършване на проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт.*

С изменението на Конституцията от 2015г. на Инспектората се дават допълнителни правомощия, а именно да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите - чл.132а, ал.6. Тези правомощия са развити подробно в изменението на ЗСВ от 2016г.<sup>136</sup> Според чл.54, т.8 Инспекторатът извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.

<sup>136</sup> ДВ, бр. 62 от 2016 г.

С направените конституционни и законови промени се обезпечават статутът на Инспектората като независим орган на съдебната власт с ясно очертани контролни правомощия по отношение на дейността, имуществото и почтеността на съдиите, прокурорите и следователите. Този резултат би следвало да се постигне именно чрез възлагането на тези нови функции, с което се променя досегашният законодателен модел за деклариране и проверка пред органи извън съдебната власт. Чрез включването в правомощията на Инспектората и на проверките за почтеност, за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, се въвеждат механизми за вътрешен контрол на съдебната власт върху професионализма, мотивацията, независимостта и безпристрастността на магистратите, тяхното отговорно отношение, отчетност и поведение, съобразено с етичните норми. Същевременно, с това се позволява на съдебната власт чрез нейния контролен орган непрестанно да се самоусъвършенства, като по този начин засили и укрепи авторитета на българските магистрати и повиши общественото доверие към тях.<sup>137</sup>

В ЗСВ се създават два изцяло нови Раздел I "а" и Раздел I "б" в глава девета, отнасящи се до статута на съдиите, прокурорите и следователите, които третираат горната тематика.

Проверката на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите се извършва като съдиите, прокурорите и следователите подават пред Инспектората декларации: декларация от две части за имущество и интереси; декларация за промяна в декларираните обстоятелства. Декларациите се съхраняват за срок 10 години - чл. 175а ЗСВ. Съдиите, прокурорите и следователите подават декларация за имущество и интереси в страната и в чужбина, в която декларират: недвижимо имущество; моторни сухопътни, водни и въздухоплавателни превозни средства, както и други превозни средства, които подлежат на регистрация по закон; парични суми, в т.ч. влогове, банкови сметки и вземания на обща стойност над 10 000 лв., включително в чуждестранна валута; осигуряване в пенсионни фондове по допълнително доброволно осигуряване, ако общата им стойност надвишава 10 000 лв.; налични ценни книги, дялове в дружества с ограничена отговорност и командитни дружества и финансови инструменти; задължения и кредити над 10 000 лв., в т.ч. кредитни карти, ако усвоеният кредитен лимит през предходната календарна година в местна или в чуждестранна валута общо надвишава 10 000 лв.; доходи извън тези за заеманата длъжност, получени през предходната календарна година, в размер над 1000 лв.; чуждо недвижимо имущество и чужди моторни сухопътни, водни и въздухоплавателни превозни средства на стойност над 10 000 лв., които лицето или неговият съпруг, или лицето, с което то се намира във фактическо съжителство на съпружески начала, трайно ползва независимо от основанията за това и от условията на ползване; дадени обезпечения и направени разходи от тях или в тяхна полза, или в полза на свързани с тях лица, когато те не са платени със собствени средства, с

<sup>137</sup> От мотивите по проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, одобрен с решение № 484 от 17 юни 2016 година на Министерски съвет

публични средства или със средства на институцията, в която заемат длъжността, за: а) обучение; б) пътуване; в) други плащания с единична цена над 1000 лв. и др.

В едномесечен срок от изтичане на предвидените в закона срокове Инспекторатът публикува на интернет страницата си декларациите на съдиите, прокурорите и следователите и списък на лицата, които не са подали декларации в срок. Инспекторатът води и поддържа електронни публични регистри за декларациите и на влезлите в сила наказателни постановления.

Инспекторатът извършва проверка за достоверността на декларираните факти, поради което има право на пряк достъп до електронните бази данни и други информационни масиви, поддържани от държавните и общинските органи, органите на съдебната власт и други институции, пред които декларираните факти подлежат на вписване, обявяване или удостоверяване. Инспекторатът може да изисква допълнителна информация от държавните органи, органите на местното самоуправление и местната администрация, органите на съдебната власт и от други институции - чл. 175д ЗСВ.

Проверката приключва с доклад за съответствие, когато не е установена разлика между декларираните факти и получената информация. В останалите случаи проверката приключва с доклад за несъответствие. В този случай Инспекторатът дава срок на съответното лице за отстраняване на непълнотите и грешките в декларираните обстоятелства.

При несъответствие между декларираните и установените факти, след изтичане на срока за отстраняване на непълноти и грешки, в размер на не по-малко от 20 000 лв., Инспекторатът изпраща доклада на компетентните органи за извършването на проверка на имущественото състояние на лицето. При съставяне на доклад за несъответствие и при допълнителни проверки се уведомяват и компетентните органи за предприемане на съответните действия. Допълнителна проверка се извършва и при атестиране на съдия, прокурор или следовател за придобиване на несменяемост, както и в случай на подаден сигнал.

Инспекторатът извършва и проверки за почтеност и конфликт на интереси и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и проверки, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.

Според чл. 175и, ал.4 ЗСВ съдия, прокурор или следовател, който има частен интерес по конкретен повод извън разглеждането на делата и преписките, е длъжен да подаде декларация за конфликт на интереси пред Инспектората и да прекрати изпълнението на правомощията си по отношение на съответното лице или дейност. Също така след приключването на делата, както и по преписките и делата на прокурорите и следователите административните ръководители на органите на съдебната власт, изпращат на Инспектората преписи от съдебните актове и актовете на прокурорите и следователите, отменени поради нарушение на законовите разпоредби, уреждащи основанията за отвеждане от разглеждане на делата и преписките на съдия, прокурор или следовател.

Всеки, който разполага с данни за частен интерес на съдия, прокурор или следовател при изпълнение на неговите конкретни служебни функции или за действия, които противоречат на принципите за почтеност, накърняват престижа на съдебната

власт или са свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите или следователите, може да подаде сигнал до Инспектората - чл. 175л ЗСВ. Всеки сигнал се регистрира в Инспектората незабавно след постъпването му, а тези, които не са от компетентността му, незабавно се препращат по компетентност на съответния орган.

Проверките започват със заповед на главния инспектор, като се посочва и основанието за започване на проверката. Инспекторатът извършва проверките в законово предвидения срок. Всяка проверка завършва с изготвянето на мотивиран доклад. Докладът съдържа конкретно становище относно липсата или наличието на достатъчно данни за конфликт на интереси, съответно за действия или бездействия, които противоречат на принципите за почтеност, накърняват престижа на съдебната власт или са свързани с нарушаването на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Докладът се внася за обсъждане в Инспектората, който приема решение за прекратяване на проверката при липсата на достатъчно данни или за отправяне на предложение за налагане на дисциплинарно наказание или за установяване на конфликт на интереси до съответната колегия на ВСС, когато са налице достатъчно данни. При установяване на данни за нарушаване на независимостта на съдия, прокурор и следовател от лице, непритежаващо това качество, се уведомява и ръководителят на това лице. Проверяваното лице се уведомява за резултатите от проверката и за решението на Инспектората по доклада.

Когато предложението за дисциплинарно наказание се основава на данни за конфликт на интереси, с решението си Инспекторатът едновременно прави и предложение до съответната колегия на ВСС за образуване на производство за установяване на конфликт на интереси.

## ИЗВЪНСЪДЕБНИ ПРАВОЗАЩИТНИ ИНСТИТУЦИИ. ОМБУДСМАН.

*Иван Капралов*<sup>138</sup>

Съвременната правова държава поддържа като върховен свой принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. В преамбюла на последната Конституция на Република България от 1991 г. се заявява верността на държавата към общочовешките ценности: свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост. Още на конституционно ниво правозащитната функция на държавата се поддържа и упражнява и от допълнителни институции, които са извън познатите системи на класическите три власти – законодателна, изпълнителна и съдебна. Конституционният съд например, е призван да следи за противоконституционност на законите и други актове на Народното събрание, както и на актове на президента. Президентът на републиката разполага с правомощия да предоставя убежище, упражнява право на помилване и опрощава несъбираеми държавни вземания. С измененията в Конституцията от 2006 г. институцията на националния омбудсман бе въздигната в конституционен орган, избран от Народното събрание с общите правомощия да се застъпва за правата и свободите на гражданите.

Page | 215

Правозащитната функция на държавата извън съдебната власт се осъществява и по линия на другия класически подход – този на административния контрол. В защита на върховния принцип за защита на правата и свободите на гражданите българското законодателство през последните двадесет и пет години създаде редица допълнителни регулационни механизми и административни органи. Например – Комисия за защита от дискриминация, Комисия за защита на личните данни, Комисия за защита на потребителите, Комисия за енергийно и водно регулиране и т.н. Това надгради възможностите на класическия административен контрол за извънсъдебна защита на правата и законните интереси на гражданите и създаде допълнителна специализация в определени обществени сфери.

По линия на международното право съществува и допълнителна гаранция за осъществяване на правозащитната функция извън обсега на действие на българската съдебна власт. Показателна в това отношение е дейността на Европейския съд по правата на човека в Страсбург и на Европейския съд в Люксембург.

В заключение на този най-общ преглед на извънсъдебните способи за защита на правата и законните интереси на гражданите е редно да добавим и дейността на доброволните механизми, осъществявани по линия на арбитражните съдилища и медиацията.

Дотолкова, доколкото предметът на настоящото изложение се фокусира върху институционалния характер на правозащитните институции извън съдебната власт, ще насочим вниманието си към дейността на омбудсмана в България, нейната законодателна регламентация и правомощия. В заключение ще обобщим и някои

---

<sup>138</sup> Преподавател в ШУ „Епископ Константин Преславски“. Докторант на редовна подготовка в катедра „Журналистика и Масови комуникации“.

видими предимства на този защитен механизъм в сравнение с класическите методи на административния и съдебния контрол.

Изследователите на институцията на омбудсмана посочват за нейна историческа родина Швеция. Наченки на подобни правозащитни функции в кралската администрация се откриват още през XVII-ти век, но окончателното ѝ конституиране е с § 96 от устройствения акт за изпълнителната власт приет на базата на новата конституция от 1809 г. Омбудсманът е дефиниран като юрисконсулт, назначаван от Риксдага (Шведският парламент) с парламентарни правомощия да контролира спазването на законите от страна на съдилищата и администрацията. Едва в началото на XX-ти век институцията на омбудсмана е припозната и от правните системи във Финландия, Дания и Норвегия. След Втората световна война и реанимацията на идейните виждания на школата на естественото право - концепцията за съществуването на универсални човешки права, изведени извън скобите на националния, конституционен правен ред, се оказва благоприятна среда за въвеждането на институцията в много страни по света. Правният институт на омбудсмана вероятно е и най-значимият принос на Скандинавските държави към правната доктрина. Той намира и своята политическа подкрепа в Европа след официалното му приемане и в институционалната структура на Европейския съюз.

В процеса по присъединяване на България към Европейския съюз и с активното лобиране на неправителствения сектор в обществото започна дебят за необходимостта и възможността за въвеждането на правния институт на омбудсмана в българската правна система. Основните аргументи още в самото начало са свързани със създаването на допълнителни гаранции за защита на правата и свободите на българските граждани паралелно с класическите подходи на административния и съдебния контрол. Съветът на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа с нарочни препоръки се включват в този дебят, като в периода от 1998 – 2003 г., чрез различни проекти на неправителствения сектор, в българските общини се изграждат пилотни форми на институцията. Затова, макар и млада – институцията на омбудсмана в България е дълбоко свързана с гражданите и гражданските организации, което е в основата на общественото доверие към нея.

В началото на второто хилядолетие, общественият дебят вече се е превърнал в политически и XXXIX-то Народно събрание конституира институцията на омбудсмана в българската правна система. Политическият дебят достига до някои важни решения, които предопределят бъдещото ѝ развитие в България. Последвалите години доведоха до някои съществени корекции на тези решения и повдигат нови въпроси. Към 2003 г. обаче, те би следвало да се възприемат, като единствено възможни в отговор на желанието да откликнат на обществения интерес за създаването на институцията. Такова решение примерно е, първоначалният подход за конституиране на институцията със закон, а не с промени в конституцията. Ревизирано с последващите конституционни поправки от март 2006 г.. Друго подобно решение е волята на народните представители да развият институцията на омбудсмана на национално ниво и на нивото на местното самоуправление, създавайки на практика два отделни, макар и сродни вида омбудсмански институции. Това става с приетия на 08.05. 2003 г. и влизащ в сила от 01.01.2004 г. Закон за омбудсмана и приетите по-късно и влезли в сила от 27.10.2003 г.



изменения и допълнения в Закона за местното самоуправление и местната администрация, които с чл.21 „а“ въвеждат възможност за конституирането от общинските съвети на институцията „обществен посредник“.

Законът за омбудсмана (ЗО) урежда правното положение, организацията и неговата дейност. Според чл.10 ал.2 от ЗО той се избира от Народното събрание с тайно гласуване и мнозинство от повече от половината от гласувалите народни представители. Законът фиксира продължителност на мандата от 5 г. и ограничение за заемане на длъжността само за още един мандат. В своята дейност, омбудсманът е независим и се подчинява на Конституцията, законите и ратифицираните международни договори, като се ръководи от личната си съвест и морал. Дейността му е публична, а финансирането ѝ се осъществява от държавния бюджет или други публични източници като омбудсманът е признат за първостепенен разпоредител с бюджетни средства. Държавните и общинските органи и техните администрации, юридическите лица и отделни граждани са длъжни да предоставят информация и да оказват съдействие на омбудсмана във връзка с проверката на жалбите и сигналите, изпратени до него.

Приложното поле, в което институцията упражнява своята правозащитна функция е очертано в чл.2 на ЗО. То се свежда до общия ангажимент по застъпничество, когато с действие или бездействие се засягат или нарушават правата и свободите на гражданите от държавните и общински органи и техните администрации, както и от лицата, на които е възложено да предоставят обществени услуги. Този текст, както и конституционната гаранция за независимост на съдебната власт често водят до едно стеснително тълкуване на полето на въздействие от страна на омбудсмана, затваряйки го до дейността на администрацията на изпълнителната власт. Доколкото е безспорно, че според българската правна система, омбудсманът няма право на въздействие върху решенията на българския съд, разбирането, че дейността му по защита на правата и интересите гражданите се ограничава единствено до действията на администрацията изглежда неправилно. Законът дава легална дефиниция на израза „обществени услуги“. Според §1 т.1 от допълнителните разпоредби на ЗО - това са образователна, здравна, социална, водоснабдителна, канализационна, топлоснабдителна, електроснабдителна, пощенска, телекомуникационна, търговска дейност, дейност по охрана и безопасност на движението, както и други подобни услуги, предоставени за задоволяване на обществени потребности, по повод на чието могат да се извършват административни услуги. Очевидно е, че лицата, които предоставят „обществени услуги“ по смисъла на този текст не са само и единствено държавни и общински органи, а и частни физически и юридически лица, които извършват административни услуги. Годишните отчети на омбудсмана пред Народното събрание представят ясна картина за получените в тази насока жалби, извършени спрямо такива лица проверки и съответните предписания и препоръки.

Глава трета на закона определя и правомощията на омбудсмана. В основни линии те се свързват с правото му да извършва проверка по сигнал на граждани или по собствена инициатива. Да отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушени права, да посредничи между администрацията и гражданите при спор за права, да отправя предложения за промяна на съществуваща административна

практика, която може да доведе до нарушение на права. Както и задълженията му да действа публично и да внася годишен доклад за своята дейност в Народното събрание. Законът задължава омбудсмана да води регистър на постъпилите жалби и сигнали и да действа по определена процедура и в строго фиксирани срокове. Липсата на конкретни правомощия по отмяна на незаконосъобразни актове на администрацията или лицата, предоставящи обществени услуги са сред най-често изтъкваните съмнения за ефективността или коефициента на полезно действие на контрола, осъществяван по линия на омбудсмана. Практиката доказва, че липсата на класически властнически правомощия не означава липса на власт. В хода на извършваните проверки и с оглед общото задължение за получаване на съдействие от страна на администрацията, омбудсманът се превърна във външна на системата институция, която има капацитета да проследи законосъобразността и правилността на отделни административни практики. От друга страна, задължението да действа публично превръща препоръките на омбудсмана в трудно заобиколими предложения от страна на отделните административни органи. Институционалният характер, задължението за застъпничество за правата и свободите на гражданите и прозрачността в неговата дейност се оказват достатъчен мотив пред администрацията да приема посредничеството на омбудсмана с потребителите на предоставяните от нея публични услуги. В едно от първите научни изследвания на правния институт – „Омбудсманът. Българската перспектива“ проф. Мария Славова точно определя този механизъм като „комуникативната власт“ на омбудсмана.

Правилната ревизия на едно от първите законодателни решения по отношение на институцията на българския омбудсман допълнително увеличила коефициента на полезно действие на неговата контролна и правозащитна функция. Промените в Конституцията от 2006 г. наредиха омбудсмана сред останалите висши конституционни органи в държавата. С този акт законодателят не просто повишава авторитета на институцията, а практически ѝ признава роля в механизма за допълнителни баланси между трите власти. Определен като парламентарен орган и систематически включен в Глава трета – Народно събрание в Конституцията на Република България – българският омбудсман е органически свързан с най-висшия орган в България. По този начин, неговите препоръки и предложения за отделни законодателни промени могат да бъдат окачествени като „квази законодателна инициатива“. По подобие на мотивите, съпровождащи едно законодателно вето от страна на президента. Качеството на конституционен орган и органическата връзка с Народното събрание превръща омбудсмана във фактор, чието мнение е търсено и ценено в целия законодателен процес. Доказателство за тезата, че законодателят вижда ролята на институцията в механизма за допълнителни баланси между трите власти е и допълнителното му включване в кръга от лицата, които могат да сезират Конституционния съд. Промените в Конституцията от 2006 г. допълниха текста на чл.150 с нова алинея 3, която дава правомощия на омбудсмана да иска установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. Нарастващото доверие към дейността на националния омбудсман в България предоставя аргументи за разширяване на ролята му в механизма за баланс между властите или поне за нейното категорично дефиниране в един бъдещ конституционен дебат.

Политическият дебат от 2003 г. доведе до решението на XXXIX-то Народно събрание да отвори възможността за развитието на институцията на омбудсмана и на ниво местно самоуправление. Това стана с приетия допълнителен чл.21 „а“ в Закона за местното самоуправление и местната администрация (ЗМСМА), който въведе фигурата „обществен посредник“ в българските общини.

Законодателят всъщност създаде една правна възможност, а не задължение пред органите на местно самоуправление да конституират институцията на омбудсмана на общинско ниво. С подхода да ѝ предостави и друго наименование, законодателят потърси допълнителни гаранции за нейното отграничаване от националния омбудсман.

Според чл.21 „а“ от ЗМСМА - Общинският съвет може да вземе решение за конституирането на институцията „обществен посредник“ като има свободата да определи с отделен правилник неговите правомощия и организация на дейността. Решението за избор на обществения посредник трябва да се вземе с мнозинство от 2/3 от общия брой на общинските съветници.

Приложното поле, в което обществения посредник упражнява своята правозащитна функция, е очертано в ал.2. То се ограничава до общия ангажимент за съдействие на гражданите за спазване на техните права и законни интереси пред органите на местното самоуправление и местната администрация.

Категоричното законодателно решение от 2003 г. за предоставяне на възможността за развитие на институцията на омбудсмана и на местно ниво вече повдига въпроси за необходимостта от промени, които да гарантират нейното бъдещо развитие. Ограниченото приложно поле на правозащитната функция на обществения посредник, редуцирано единствено до органите на местното самоуправление, влиза в противоречие с обема защита, която гражданите очакват от институцията омбудсман. Годишните отчети на действащите обществени посредници показват, че местните омбудсмани са търсени за съдействие пред местните поделения на различни органи на централната администрация и регионални представителства на лица, предоставящи обществени услуги. Друг кръг въпроси е свързан с различния обем правомощия, които общинските съвети предоставят на отделните обществени посредници. Същото се отнася до правото на общинските съветници да определят продължителността на мандата на обществения посредник. Това води до естествен дисбаланс на защитата, предоставена на гражданите от страна на националния омбудсман и местните обществени посредници от една страна, а от друга – до дисбаланс на възможната защита в различните общини. Решението за правна възможност, а не задължение на общинските съвети да конституират институцията доведе до друг дисбаланс на възможностите за защита на правата и законните интереси на българските граждани. Така жителите в общини, където местната общност – граждани и техните организации, кметове и общински съвети са съумели да постигнат консенсус относно конституирането на институцията имат повече права и възможност за тяхната защита от жителите на другите общини. Към тези проблеми можем да добавим нежеланието на органите на местната власт да заделят допълнителен финансов ресурс за поддържането на институцията, която в крайна сметка ще има властта да контролира техни решения. Както и изключителното квалифицирано мнозинство от 2/3 от общия брой на всички общински съветници, което често се оказва непреодолимо за колективните органи на

местно самоуправление. Тези нормативни и практически обстоятелства обясняват лошото институционално здраве на омбудсмана на местно ниво. На фона на нарастващата разпознаваемост на омбудсмана като посредник за защита на правата и свободите на гражданите в българските общини към 2016 г. функционират десетина обществени посредници.

Дебатът за необходимостта от законодателни промени и укрепване на институцията на омбудсмана в местното самоуправление все още не е достатъчно силен. Въпреки опитите на неправителствени организации, членовете на Националното сдружение на местните обществени посредници в Република България и националния омбудсман да предизвикат внимание по темата. Стъпка в тази посока е направена с внесения на 29.07.2016 г. в XLIII – то Народно събрание, от група народни представители от различни политически сили, Законопроект за изменение и допълнение на Закона за местното самоуправление и местната администрация. В мотивите си вносителите повдигат поставените по-горе въпроси и предлагат съответните законодателни решения. Законопроектът предвижда задължителност за конституиране на институцията в общини с над 20 000 души. Намаляване на изискуемото мнозинство за избор от страна на общинския съвет на 1/2 от всички общински съветници. Унифициране на продължителността на мандата и правомощията на обществените посредници и синхронизирането им с тези на националния омбудсман.

В заключение ще обобщим и някои видими предимства на правозащитната функция, осъществявана от институцията на омбудсмана в сравнение с класическите методи на административния и съдебния контрол. Производството пред омбудсмана е значително освободено от формална гледна точка. Сроктът за получаване на отговор, често е по-кратък от този при административния контрол. Фактът, че проверката на законосъобразността на действията на администрацията се осъществява от външна за системата институция допълнително повишава доверието в нея от страна на гражданите. От друга страна, производството пред омбудсмана действа възпитателно върху различните административни органи и често е единственият начин да се постигне конкретен отговор или да се завърши определена процедура. В по-сложните административни казуси експертизата на препоръката или предложенията на омбудсмана се оказва достатъчна гаранция за администрацията да вземе решение. В тази връзка посредническата функция на институцията се оказва полезна и за двете страни и повишава доверието в самата администрация. Не на последно място, привлекателността на този тип контрол се допълва и от факта, че той е освободен от заплащане на допълнителна такса. Колкото до сравнението с възможностите, които предоставя съдебният контрол за защита на правата на гражданите можем да отбележим същите положителни ефекти. Облекчената форма за стартиране на процедурата тук е дори по-видима. Сроктът за разрешаване на спора е още по-отчетлив, а липсата на допълнителна такса още по-чувствителна. От друга страна, производството пред омбудсмана намалява натиска и натовареността на съдебната система, като поема голяма част от споровете, чието решаване по съдебен път е неоправдано скъпо с оглед значимостта за защита на обществения интерес или от икономическа гледна точка. В крайна сметка, правозащитната функция на

институцията на омбудсмана допълва, а не лишава гражданите да потърсят защита на правата и свободите си чрез класическите подходи на административния и съдебния контрол. Затова формално облекченото производство, краткият срок за отговор и липсата на допълнителна такса мотивират гражданите да опитат защита на правата си чрез институцията на омбудсмана без страх, че при неудовлетворително за тях развитие на случая ще загубят правото си да се обърнат към по-горестоящ административен орган или пред българския съд. Практическата дейност на българския омбудсман и местните обществени посредници достатъчно ясно очертаха тези предимства и полезни ефекти в правозащитната функция на държавата, което направи институцията разпознаваема от страна на гражданите и ползваща се с повишено обществено доверие.

## СЛУЖБИ ПО ВПИСВАНИЯТА. СЪЩНОСТ, ОРГАНИЗАЦИЯ, ПРАВНО ПОЛОЖЕНИЕ НА СЪДИИТЕ ПО ВПИСВАНИЯТА.

Галина Иванова<sup>139</sup>

Page | 222

Създаването на настоящия вид на службите по вписванията се дължи на извършената през 2004 г. реформа в тяхната дейност. Самата дейност по вписванията винаги се е осъществявала в рамките на съдебната власт, в частност от нотариусите и районните съдии и съответната съдебна администрация към тях, а след 1998 г., с приемането Закона за нотариусите и нотариалната дейност, приет с ДВ бр. 104/06.12.1996 г. и подмяната на наименованието на глава дванадесета от Закона за съдебната власт от „Нотариуси” на „Съдии по вписванията”, изм. на глава XII, ДВ, бр. 104 от 1996 г. дейността по вписването на подлежащите за вписване правни сделки се осъществява само от съдиите по вписванията, съществуващи само към районните съдилища.

Преди да се разгледа структурата и дейността на самите служби по вписванията е разумно да се надникне назад в миналото за да се открият корените на тази специфична дейност.

### **I. Нормативни източници**

Началото е поставено с приемането на Временните правила за устройство на съдебната част, приети на 24.08.1878 г., където е имало нарочен раздел в глава трета относно извършването на нотариалните удостоверявания, в т.ч. и вписването на извършваните сделки в нарочните за това книги при окръжните съдилища. За работата на самите окръжни съдии, извършващи нотариалните удостоверявания, е била приета нарочна инструкция<sup>140</sup>. През 1880 г. са приети Временни инструкции и форми за ръководство на мировите съдии по извършването на засвидетелстването на актовете, договорите и другите сделки.

Самостоятелно кодифициране на работата на нотариусите, в т.ч. и дейността им по вписване на подлежащите на това актове – договори, едностранни сделки и пр. е направено с приемането на Закона за нотариусите и околийските съдии, които извършват нотариални дела, приет с ДВ бр. 15 от 14.02.1885 г. От значение за проследяването на развитието на статута на съдиите по вписванията е това, че с този закон нотариусите са определени като длъжностно лице, овластено единствено да извършва нотариална дейност. Това длъжностно лице се назначава от Министъра на правосъдието след полагане на нарочна клетва и представяне на гаранция. За разлика от нотариусите, гаранция не се изисква от мировите съдии, които извършват нотариалните действия. Специален раздел в този закон е глава втора „За кръга и реда на

<sup>139</sup> районен съдия в РС Нови пазар

<sup>140</sup> Инструкция за реда на извършване на засвидетелстването на актовете, договорите и другите сделки, утвърдена от Императорския руски комисар на 23.03.1879 г. в гр. Велико Търново

действията на нотариуса и на мировия съдия по извършването и засвидетелстването на актовете”, както и глава четвърта „За извършване на засвидетелствуванията”. В този последен раздел са описани действия, равнозначни на действията, които извършва сега съдията по вписванията.

След приемането на Закона за нотариусите и нотариалната дейност, в сила от 07.01.1997 г., Обн. ДВ. бр.104 от 6 Декември 1996 г., се извърши цялостна реформа в този сектор. Дейността по извършване на сделките и тяхното вписване беше разделена, като първата се осъществяваше от нотариусите, а втората от съдиите по вписванията. Този закон извърши разделянето на осъществяваните до този момент дейности от едно и също длъжностно лице – нотариус, който работеше към съответните районни съдилища. С този закон се извърши в известен смисъл „приватизация” на част от дейностите, като тази по извършване на самите сделки премина в сферата на компетентност на нотариусите, които са извън съдебната система и не са държавни органи, а останалата част от дейностите, които съпътстват извършването на сделките, тяхното вписване остана под опеката на съдебната система, като нарочно обособена дейност към районните съдилища, извършвана от съдиите по вписванията. Това доведе и до приемането на промени в устройствения закон, Закона за съдебната власт, Обн. ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г. и действал до 2007 г., в който през 1996 г. наименованието на глава дванадесета беше изменено от „Нотариуси” на „Съдии по вписванията”. Към момента уредбата на работата на съдиите по вписванията е посочена в глава тринадесета от ЗСВ, приет с ДВ бр. 64/07.08.2007 г.

Относно работата на администрацията, обслужваща дейността на съдиите по вписванията, следва да се посочи, че в §4 от Допълнителните разпоредби в Правилника за организация на работата на районните, окръжните и военните съдилища, обн. ДВ бр. 89 от 15.11.1977г. е посочено, че „доколкото няма специални правила за работата на нотариалните и съдебноизпълнителните служби, се прилагат правилата за работа на съдилищата.

Изрична регламентация на длъжностите и обема на правата и задълженията на служителите, работещи в нотариалните служби, в т.ч. и по вписванията е направено за първи път с Наредба № 28 от 20.03.1995 г., където в чл. 4, ал.1, т.4 беше предвиден нарочен щат в съдилищата за длъжността „нотариален книговодител”. Това наименование на длъжността на тази специфична категория съдебни служители съществуваше до 1997 г., когато в резултата на извършената с ДВ бр.12/1997 г. реформа наименованието на длъжността беше променено на „книговодител по вписванията” – чл. 4 от Наредбата. В самата наредба, от своя страна, има и специален раздел в глава осма, който първоначално беше озаглавен „Нотариален книговодител”, а след реформата заглавието беше променено в „Книговодител по вписванията”. В този раздел, в чл. 112 –117, беше подробно описана работата на самите деловодители.

До създаването на Агенцията по вписванията служителите към службите по вписванията бяха съдебни служители и по отношение на организацията на тяхната

работа важаха принципите на работа в съдебната администрация<sup>141</sup>, но след създаването на Агенцията по вписванията на 31 юли 2004 г., извършено с приемането на §27 от Закона за изменение и допълнение на Закона за кадастъра и имотния регистър (обн. ДВ, бр.36 от 30 април 2004 г.) и Устройствения правилник на Агенцията (ДВ, бр.63 от 20 юли 2004 г., в сила от 31 юли, 2004 г.), към нея преминаха всички 112 на брой служби по вписванията, съществуващи до този момент към районните съдилища. В настоящия момент Службите са 113.

Работата на служителите към Агенцията по вписванията е уредена в Устройствен правилник на агенцията по вписванията, Приет с ПМС № 89 от 23.04.2007 г., Обн. ДВ. бр.36 от 4 Май 2007г.

Освен на устройствения правилник, работата на служителите към Агенцията по вписванията е подчинена и на Правилника по вписванията, одобрен с ПМС № 1486 от 13.12.1951 г., обн. ДВ. бр.101 от 18 декември 1951г.

## **II. Организация на работата на службите по вписванията**

### **1. Структура на организация на работата в службите по вписванията**

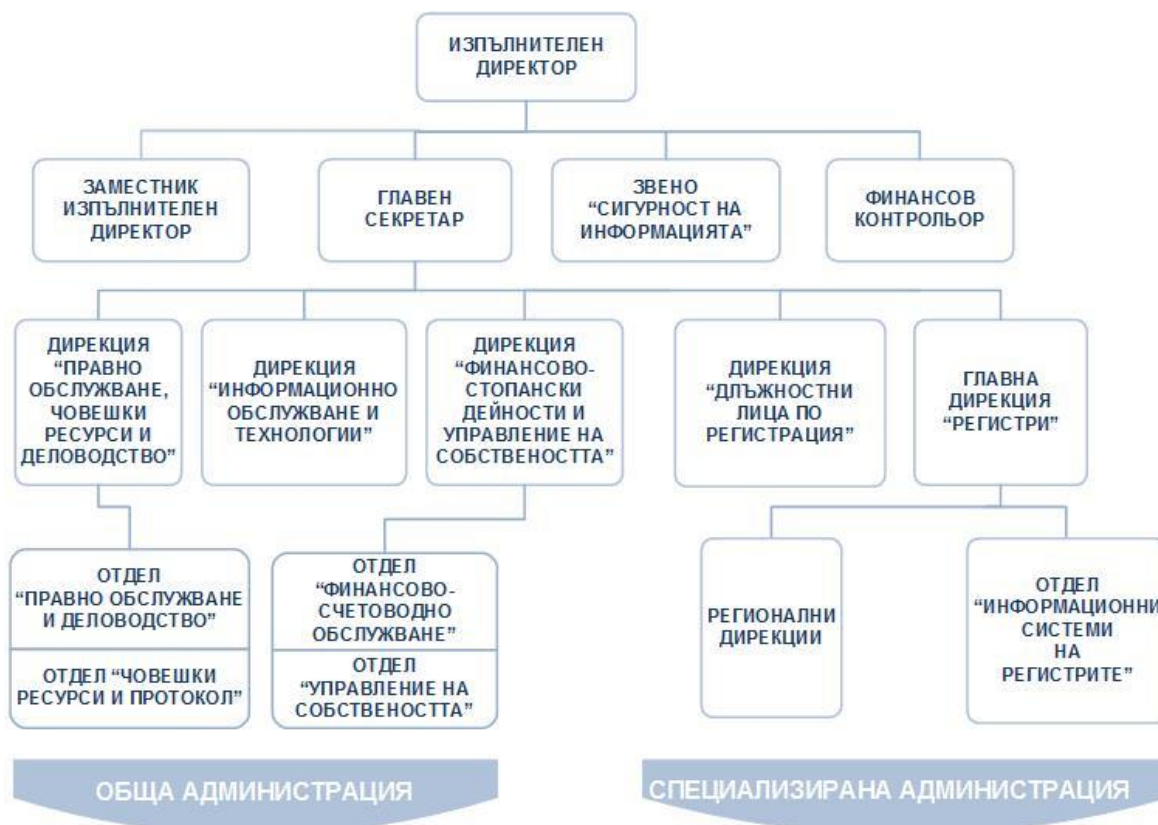
Службите по вписванията, съгл. чл. 58а, ал.2 от Закона за кадастъра и имотния регистър (ЗКИР), в сила от 01.01.2001 г., обн. ДВ. бр.34 от 25.04.2000 г., са териториални звена на Агенцията по вписванията, която, от своя страна, е създадена като изпълнителна агенция към министъра на правосъдието, представляваща юридическо лице със седалище София и със служби по вписванията в седалищата на районните съдилища.

С устройствения правилник на Агенцията по вписванията е определена и нейната структура, която е организирана в обща и специализирана администрация, звено "Сигурност на информацията" и финансов контролър.

---

<sup>141</sup> Виж предишния текст на автора относно статута на съдебните служители.





Самата специализираната администрация обхваща работата на Дирекция "Длъжностни лица по регистрация" и главна дирекция "Регистри". В структурата на Главна дирекция "Регистри" съществуват териториални звена, обособени в 6 регионални дирекции. Всяка регионална дирекция се състои от служби по вписванията и служби по регистрация. В тях работят служители, които, съгласно чл. 4, ал.3 от Наредбата за прилагане на класификатора на длъжностите в администрацията, в сила от 01.07.2012 г., приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., са експертни длъжности със спомагателни функции, които са с наименование „ниво специалист“ - 1, 2, 3. Съгласно чл. 8 от тази наредба, експертните длъжности със спомагателни функции са „главен специалист“, „старши специалист“, „специалист“ и „технически сътрудник“, като тяхното изпълнение е свързано с подпомагането и осигуряването дейността на служителите на ръководна длъжност, както и на служители, заемащи длъжности в по-високи длъжностни нива в съответната администрация.

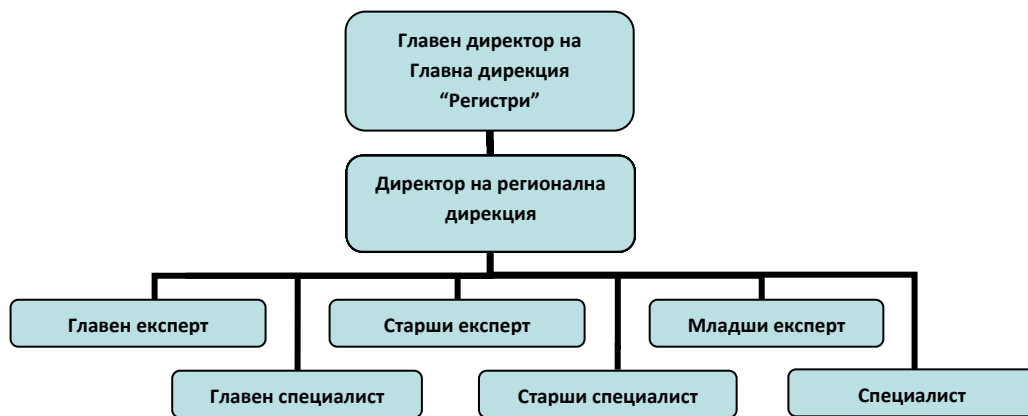
Работата на длъжността специалист, според наредбата, е свързана с подпомагане и осигуряване на дейността на служителите на ръководна длъжност, както и на служители на висшестоящи експертни длъжности в администрацията на Агенцията по вписванията.

Самата длъжност „главен специалист“ е свързана с техническата обработка на документите, с практическото прилагане на законодателството и осъществява административното обслужване на гражданите.

Старшият специалист извършва техническата обработка на документите по прилагане на законодателството, систематизира информацията и осъществява административното обслужване.

Заемащата длъжността „специалист” има общи спомагателни функции – набира и обработва информация, регистрира преписки и също осъществява административно обслужване на гражданите.

Самата структура на длъжностите в регионалните дирекции на службите по вписванията изглежда по следния начин:



Съгласно чл. 18, ал.1, т.1 от Устройствения правилник на Агенцията по вписванията, службите по вписванията изпълняват следните функции и задачи: извършват вписвания, отбелязвания и заличавания по разпореждане на съдията по вписванията; подготвят и предават на агенцията информацията за партидите на недвижимите имоти и вписаните актове с приложените към тях документи за централния архив; правят справки и издават удостоверения за вписванията; изпълняват дейности, свързани със създаването на имотния регистър, определени с наредбата по чл. 5, ал. 3 от ЗКИР; уведомяват съответната служба по кадастъра за новообразуваните партиди и извършеното вписване съгласно чл. 86 от ЗКИР; правят справки и издават удостоверения за вписаните обстоятелства и обявените актове в Търговския регистър; извършват регистрация в регистър БУЛСТАТ при условията на чл. 9 от Закона за регистър БУЛСТАТ; издават справки и удостоверения за вписаните обстоятелства в регистър БУЛСТАТ; правят справки и издават удостоверения за вписаните обстоятелства и обявените актове в Имотния регистър; извършват дейности по издаване, обявяване за невалидни и издаване на дубликати на карти за идентификация на регистрираните лица съгласно чл. 21 и 22 от Закона за регистър БУЛСТАТ.

Чрез извършваните от служителите по вписванията дейности се дава публичност и гласност на извършените вписвания, което гарантира сигурност при извършване на сделки с вещнотранслативен ефект с недвижими имоти.

## **2. Специфика на дейностите на службите по вписванията**

Това, което отличава работата на службите по вписванията и на техните служители, са специфичните дейности, които те осъществяват. Тази специфика е нормативно обусловена от разпоредбите на Закона за собствеността, обн. ДВ. бр.92 от 16.11.1951 г., където в глава XI. „Вписвания” е посочено кои актове подлежат на вписване. Това, съгласно чл.112 от ЗС, са:

- а) всички актове, с които се прехвърля правото на собственост или се учредява, прехвърля, изменя или прекратява друго вещно право върху недвижими имоти, както и актове, с които се признават такива права;
- б) договорите, с които се прехвърля наследство, в което има недвижими имоти;
- в) актовете за отказване от вещни права върху недвижими имоти;
- г) договорите за делба на недвижими имоти, както и съдебно-разпределителни протоколи относно такива имоти;
- д) молбите на кредиторите на наследодателя или на заветниците за отделяне на недвижимите имоти на наследодателя;
- е) договорите за наем на недвижим имот за срок по-дълъг от една година;
- ж) спогодбите по спорове относно актове, които подлежат на вписване, и
- з) влезлите в законна сила съдебни решения, които заместват актовете по буква "а", както и решенията, с които се констатира съществуването на подлежащи на вписване актове по предходните букви.
- и) преписи от обявените завещания с предмет недвижим имот и права върху недвижим имот;
- к.) молбите за отмяна на съдебни решения, подлежащи на вписване.

Освен посочените по-горе актове, подлежащи на вписване, съгласно чл.4 от Правилника за вписванията, обн. ДВ. бр.101 от 18 Декември 1951 г., задължително се вписват още:

- договорите за наем на недвижим имот, в т.ч. на земеделска земя, за срок по-дълъг от една година (чл. 237 ЗЗД);
- актовете, с които е извършена поправка на очевидна фактическа грешка във вписани актове;
- преписи от обявените завещания с предмет недвижим имот и права върху недвижим имот; при универсално завещание наличието на недвижим имот в съответния съдебен район се удостоверява с декларация с нотариално удостоверен подпис от страна на ползващото се от завещанието лице, в която се посочват известните му недвижими имоти в съответния съдебен район; декларацията се представя заедно със завещанието пред съдията по вписванията, в чийто район се намира имотът;

- всички други актове, за които е предвидено със закон, че подлежат на вписване.

Използваните от службите по вписванията книги, регистри и указатели са изрично посочени в Правилника за вписванията в раздел VI. „Книги. Нотариални и канцеларски дела”, чл. 33 – чл. 41г от ЗС, както и начина на тяхното водене. Самата техническа дейност по тяхното водене се осъществява от служителите в службите по вписванията.

Целта на извършеното вписване е да се даде гласност на извършената сделка и на акта, с който се придобива правото на собственост, което защитава третите лица при извършване на сделки относно недвижимите имоти. Посредством извършеното вписване те могат да узнаят какво е действителното състояние на собственост върху даден имот. Съгласно разпоредбата на чл. 113 от ЗС, подлежащите на вписване актове, до вписването им, не могат да се противопоставят на трети лица, които по-рано са придобили от същия собственик и вписали вещни права върху недвижимия имот. Сделка, която подлежи на вписване, но не е вписана, не може да се противопостави на вписаната, макар и извършена по-късно сделка. Установяването на собствеността, както и наличието на вписани възбрани върху имота, се извършва посредством издаваните от службите по вписванията удостоверения и извършваните от тях справки по партидата на собственика на имота, от където се узнава какви вписвания има за имотите, за които се иска справка, и в кои томове и под какви номера те са вписани, както и номерата на помощните партиди за имотите и съдържащото се в тях описание – чл. 39 от Правилника. В службите по вписванията се водят и партиди на недвижимите имоти за населените места, за които има изработени кадастрални карти, създаването им е подчинено на чл. 59 и следв. от ЗКИР. Партидата на всеки недвижим имот се състои от следните пет части: 1. част "А" - за имота; 2. част "Б" - за собственика и за признаването и прехвърлянето на правото на собственост; 3. част "В" - за учредяването и прехвърлянето на други вещни права и за юридическите факти и обстоятелствата, подлежащи на вписване, освен тези по т. 4 и 5; 4. част "Г" - за ипотеките; 5. част "Д" - за възбраните.

По своя характер самите партиди и съдържащите се в тях данни имат оповестително действие и както е записано в чл. 59, ал.3 от ЗКИР, те нямат характер на доказателство за вписаните факти, обстоятелства и права. Смисълът на това оповестително действие е да се даде необходимата синтезирана информация на третите заинтересовани лица за състоянието на един имот – неговата идентификация, собственик, вещни ограничения и пр.

Всичко това показва, че работата в службите по вписванията е от изключително отговорно значение за правната сигурност при сделките с недвижими имоти и защитава неизменното и конституционно гарантирано абсолютно право на собственост.

### **III. Статут на служителите в службите по вписванията**

С извършването на промяната в ЗСВ през 1996 г. във връзка с приемането на Закона за нотариусите и нотариалната дейност, в сила от 07.01.1997 г., обн. ДВ. бр.104 от 6 декември 1996 г., се извърши и промяна в положението на служителите, работещи в този сектор от съдебната дейност. До този, преломен за нотариалната дейност, момент тези служители бяха част от съдебната администрация (като специфичен вид държавна администрация) и за тях важаха всички общи и специфични изисквания за заемане на тази длъжност. Конкретното наименование на длъжностите, съгласно чл. 4, ал.1, т.4 от Наредба № 28/20.03.1995 г. за функциите на служителите в помощните звена и канцелариите на районните, окръжните, военните и апелативните съдилища, до 1997 г. беше нотариален книговодител, а в периода от 1997 до 2004 г. - книговодител по вписванията, като специфичните дейности, които те извършваха бяха уредени с Наредба № 28 от 20.03.1995 г., глава осма озаглавена след 1997 г. „Книговодител по вписванията”.

С приемането на Устройствения правилник на Агенцията по вписванията положението на служителите в службите по вписванията беше променено и от съдебни служители, те придобиха качеството на служители в Агенцията по вписванията, назначени по трудови договори и за които важат разпоредбите на КТ, доколкото за тях е приложим Законът за администрацията и конкретно чл.12, ал.3 от ЗАдм., съгл. Заключителната разпоредба на §1 от Правилника за вписванията и съгласно чл.3, ал.6, т.1 и чл. 9, ал.1 - 4 от Наредбата за прилагане на Класификатора на длъжностите в администрацията, те заемат експертни длъжности. Длъжностите, които заемат служителите в службите по вписванията са експертни със спомагателни функции, а самото им наименование е: „Главен специалист“, „Старши специалист“ и „Специалист“.

Тези служители не са държавни служители в тесния смисъл на Закона за държавния служител, а служители, работещи по трудово правоотношение в специфична държавна администрация, каквата е Агенцията по вписванията.

Към края на 2015 г. средната численост на служителите в структурата на службите по вписванията е 309 бр., от които 32 бр. по ПМС 66. От посочения брой служители 282 бр. изпълняват дейности в Имотния регистър, а 27 бр. в Регистър БУЛСТАТ<sup>142</sup>.

#### **IV. Същност, организация, правно положение на съдиите по вписванията**

За съдии по вписванията се говори след измененията в Закона за съдебната власт, обн. ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г. и отменен 2007 г., извършени през 1996 г., с които наименованието на глава дванадесета беше изменено от „Нотариуси” на „Съдии по вписванията”. В сега действащия ЗСВ тази регламентация е намерила място в глава тринадесета от ЗСВ, приет с ДВ бр. 64/07.08.2007 г.

<sup>142</sup> Данните са взети от годишният доклад на Агенцията по вписванията за 2015 г.

## 1. Назначаване на съдиите по вписванията

Съдиите по вписванията са част от съдебната система и заемат специфично място в нея. Те са неизменна част от структурата на районните съдилища, където единствено функционират. Това произтича от волята на закона, съгласно който в чл. 279 от ЗСВ е посочено, че в районните съдилища има съдии по вписванията, поради което тяхната функционална компетентност е свързана единствено и само с функционирането на районните съдилища. Поради това, че възникването на съдиите по вписванията стана възможно след разделянето на функциите на нотариусите, които осъществяваха и дейността по вписванията до 1997 г., е невъзможно, говорейки за съдиите по вписванията, да не се правят паралелите с дейността на нотариусите до този момент. Поради това следва да се посочи, че в чл.1 от първия закон, уреждащ работата на нотариусите, е предвидено нотариусите да се назначават към окръжните съдилища, като със забележка е предвидено, че в градовете и селата, където има само мирови съдии, функциите на нотариус да се изпълняват от тях<sup>143</sup>. Действалите през XX век устройствени закон – ЗУС и ЗСВ предвиждат съществуването на нотариусите да е единствено и само към районните съдилища. Такъв е и съвременният модел на структура на районните съдилища.

### 1.1. Назначаване след провеждане на конкурс

Съгласно чл. 281 от ЗСВ съдията по вписванията се назначава от министъра на правосъдието след провеждане на конкурс. Министърът на правосъдието може да насрочи конкурс и по предложение на председателя на районния съд. Тази разпоредба предвижда провеждането на централен конкурс за заемане на няколко вакантни длъжности за съдии по вписванията в съдилищата в страната, както и на такъв ad hoc, при необходимост и по предложение на председателя на районния съд.

За провеждането на самия конкурс, доколкото няма специфични правила, се прилагат разпоредбите на КТ относно провеждането на конкурсите, а специфичните изисквания към кандидатите са съгласно посоченото в чл. 162 от ЗСВ: да имат висше образование по специалността "Право"; да са преминали стажа, определен в закон, и да са придобили юридическа правоспособност; да притежават необходимите нравствени и професионални качества, съответстващи на Кодекса за етично поведение на българските магистрати; да не са осъждани на лишаване от свобода за умишлено престъпление, независимо от реабилитацията; да не са дисциплинарно освободени от длъжност избран член на Висшия съдебен съвет за накърняване престижа на съдебната власт; да не страдат от психическо заболяване.

<sup>143</sup> Закон за нотариусите и мировите съдии, които извършват нотариални дела, Обн., ДВ, бр. 15 от 14.02.1885 г., в сила от 14.03.1885 г. и отменен 1910 г.

Чл.1. За извършване и засвидетелстване на всякакви актове за продажба, за наемане, за залагане, за дарене и пр. назначава се при всяко окръжно съдилище по единъ нотариусъ.

Забележка. Въ градовете и селата, дето има само мирови съдии, последните изпълняватъ обязаностите на нотариуса, на основание постановленията въ настоящия законъ.

Конкурсът се провежда от комисия, определена със заповед на министъра на правосъдието, с която се определя редът за провеждане на конкурса. Самият конкурс протича в два етапа съгл. чл. 284 от ЗСВ - писмен и устен изпит. За резултатите от конкурса комисията изготвя протокол като извършва и класиране на кандидатите. Министърът на правосъдието, в двуседмичен срок от получаване на резултатите от класирането, назначава кандидатите, издържали конкурса, по поредността на класирането до заемането на свободните места.

## **1.2 Изключения от конкурсното начало**

**1.2.1.** Законът предвижда някои изключения от типичното конкурсно начало при заемане на длъжността за съдия по вписванията, едно от които е разпоредбата на чл. 285 от ЗСВ, съгласно която в случай че е налице единствен кандидат, който е работил като съдия по вписванията повече от 5 години, той се назначава на длъжност без конкурс. Тази възможност е неприложима, когато на лицето е било наложено дисциплинарно наказание уволнение.

**1.2.2.** Друга възможност за назначаване на съдия по вписванията преди провеждането на централен конкурс за заемане на длъжността се съдържа в разпоредбата на чл. 293 от ЗСВ, която предвижда субсидиарното прилагане на разпоредбите на КТ, при наличие на спешна необходимост от назначаване на съдия по вписванията, такава спешна необходимост би могло да бъде овакантияване на единствен щат за длъжността поради пенсиониране, напускане и пр., както и липса на възможност за командироване на други съдии по вписванията или възлагане на дейността на държавни съдебни изпълнители или на районни съдии от този районен съд (по аргумент на чл. 279, ал.2 и ал.3 от ЗСВ) е възможно, на основание чл. 68, ал.1, т.4 от Кодекса на труда, да се сключи срочен договор за времето до насрочване на конкурс. Изискванията за кандидатите в този случай са същите, както за заемане на длъжността след провеждането на централен конкурс. Разрешение за провеждане на подобен, т.н. „малък конкурс” се взема от министъра на правосъдието при доказана необходимост от това. Самият конкурс, в този случай, се провежда от председателя на съответния районен съд, като решението за избор и назначаване на одобрен кандидат се взема от министъра на правосъдието, на когото се изпраща цялата документация след изтичане на срока за подаване на документите за участие в този конкурс.

**Провеждането на подобен конкурс за назначаване на магистрати – съдии, прокурори и следователи е несъвместим с разпоредбите на ЗСВ и той не предвижда подобна възможност.**

## **1.2.3 Преместване на съдия по вписванията в друг съдебен район.**

Съгласно чл. 286 от ЗСВ, министърът на правосъдието, по искане на съдия по вписванията, който е изпълнявал длъжността не по-малко от две години, може да го премести в друг районен съд след вземане мнението на председателите на съответните районни съдилища.

## **2. Освобождаване на съдията по вписванията**

Съгласно чл. 287 от ЗСВ, съдията по вписванията се освобождава от длъжност от министъра на правосъдието: 1. при пенсиониране; 2. по собствено желание; 3. при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление; 4. при трайна невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година; 5. при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения.

## **3. Временно отстраняване от длъжност**

В чл. 287 от ЗСВ е предвидена възможност за министъра на правосъдието да отстрани от длъжност съдия по вписванията, който е привлечен като обвиняем за престъпление от общ характер. При прекратяване на наказателното производство или при постановяване на оправдателна присъда съдията по вписванията, който е временно отстранен от длъжност, се възстановява и му се заплаща трудовото възнаграждение за периода на отстраняване.

## **4. Изпълняване на функциите на съдия по вписванията от други съдии по вписванията, държавни съдебни изпълнители или районни съдии**

С цел обезпечаване изпълнението на дейностите по вписванията и при липса или временно отсъствие на съдия по вписванията, законът е предвидил няколко възможности неговите функции да се поемат от други съдии, в т.ч. и от държавни съдебни изпълнители. Тези възможности са регламентирани в чл. 279, чл. 285 и чл. 290 от ЗСВ.

Съгласно чл. 279, ал. 3 от ЗСВ законът предвижда възможност, когато в районните съдилища няма съдия по вписванията или той е възпрепятстван да осъществява функциите си, те да се изпълняват от районен съдия, за което се уведомява министърът на правосъдието, чл. 279, ал.3 от ЗСВ.

Съгласно чл. 279, ал.4 от ЗСВ е предвидена възможност при идентична хипотеза, липса на съдия по вписванията или той е възпрепятстван да осъществява функциите си, министърът на правосъдието да възложи на държавен съдебен изпълнител от същия съд да изпълнява функции на съдия по вписванията.

Съгласно чл. 290 от ЗСВ е предвидена възможност, когато съдията по вписванията е възпрепятстван да я изпълнява функциите си и не може да бъде заместен от друг съдия по вписванията от същия съд, председателят на съответния окръжен съд или министърът на правосъдието да командирова на негово място съдия по вписванията от друг съдебен район.

## **V. Същност и организация на работата на съдията по вписванията**

Правомощията на съдията по вписванията са регламентирани както в устройствения закон – чл. 280 от ЗСВ, така и в Правилника за вписванията, където е дадена най-пълната регламентация на извършваните от него действия.



Съгласно чл. 280, ал.1 от ЗСВ, съдията по вписванията:

1. разпорежда или отказва вписванията, отбелязванията или заличаванията в Имотния регистър и се произнася за издаването на справки и удостоверения;
2. извършва нотариални и други действия, предвидени със закон.

## **1. Принципи на работа на съдията по вписванията**

Принципите на работа на съдията по вписванията, макар да не са изрично посочени в нормативните актове, се извличат от тяхното съдържание, както и от общите принципи в гражданското правораздаване.

Принципите, като основни начала в работата на съдията по вписванията, са задължителни и тяхното нарушаване води до дисциплинарна отговорност на съдията.

### **1.1. Принцип на законност**

В изпълнение на този принцип съдията по вписванията е длъжен да спазва законите в страната, съгласно чл. 4 от Конституцията на Република България. Съгласно разпоредбата на чл. 158 от ЗСВ държавните съдебни изпълнители и съдиите по вписванията, при първоначално встъпване в длъжност, подписват клетвен лист, съгласно който те се заклеват в името на народа да прилагат точно Конституцията и законите на Република България, да изпълняват честно и добросъвестно служебните си задължения, да пазят тайна на поверените им дела.

Този принцип обхваща и определената от чл. 280, ал.2 от ЗСВ компетентност на съдията по вписванията - само в своя район, т.е. в района на съответния районен съд, към който е назначен, в съответствие с чл. 279 от ЗСВ.

Принципът на законност е свързан и с личното поведение на съдията по вписванията, поради което и съгласно чл. 286а, ал.2 от ЗСВ той е длъжен да спазва професионалната етика и да опазва престижа на професията. Тук е момента да се посочи, че утвърден от министъра на правосъдието етичен кодекс за работата на съдиите по вписванията няма. Такъв е приет единствено от Българска асоциация на съдиите по вписванията, на проведеното на 24.01.2009 г. заседание на общото събрание на организацията, но той е задължителен, съгласно допълнителните разпоредби на устава на Асоциацията, само за членовете на същата. В този случай би следвало, поради констатираната празнота, да се прилага Кодексът за поведение на служителите в държавната администрация, но това не е екзактно, доколкото са приети нарочни кодекси за етично поведение както на магистратите, така и за съдебните служители, а липсва за съдиите по вписванията и държавните съдебни изпълнители. За разлика от тях има Етичен кодекс на адвоката<sup>144</sup>, Нотариалната камара също има свой етичен кодекс<sup>145</sup>, както и Камарата на частните съдебни изпълнители.

<sup>144</sup> Приет с Решение № 324 от 08.07.2005 г. на Висшия адвокатски съвет, Обн. ДВ. бр.60 от 22 Юли 2005 г.

<sup>145</sup> Етичен кодекс на нотариусите в Република България, неразделна част от Устава на Нотариалната камара, приет от Общото събрание на 29 януари 2000 г.

### **1.2. Принцип на диспозитивното начало**

Този принцип произтича от разпоредбите на Правилника по вписванията, където в чл. 8 е посочено, че вписването започва по писмена молба на нотариуса, респ. на страните и на всеки, който има интерес от вписването.

### **1.3. Принцип на служебното начало**

Този принцип произтича от разпоредбите на чл. 9 и чл. 32а от Правилника, съгласно които вписването се извършва по разпореждане на съдията по вписванията, който, ако установи нередовност на записания във входящия регистър акт, има правото да откаже вписването му. В този случай съдията по вписванията извършва проверка на редовността на подлежащия за вписване акт, съобразно изискванията на чл. 6 от Правилника за вписванията.

### **1.4. Принцип на публичност на вписванията**

Принципът на публичност е регламентиран в чл.1 от Правилника, съгласно който вписването се състои в даването на гласност на подлежащите на вписване актове.

### **1.5. Принцип на равенство на страните**

Съгласно чл. 42 от Правилника, всеки може да поиска справки по вписванията отбелязванията и заличаванията, извлечения от съдържанието на всички книги, незаверен препис от всички вписани и отбелязани актове или актове по заличаване, както и удостоверение за наличието или отсъствието на вписване. Този принцип гарантира еднаквата възможност не само на всяка страна по сделките, но и на всеки заинтересован, т.е. на всяко трето лице, което го прави по-широкообхватен от принципа на чл. 9 от ГПК, чието приложение е само спрямо страните по делата.

Освен тези професионални принципи в работата си съдията по вписванията е длъжен да съблюдава и някои лични принципи.

### **1.6. Принцип на конфиденциалност**

Съгласно чл. 286а от ЗСВ, съдията по вписванията е длъжен да пази професионална тайна за обстоятелствата, станали му известни във връзка с работата, и не може да ги използва за свое или чуждо облагодетелстване. Тези задължения се отнасят и за времето, в което съдията по вписванията не упражнява функциите си или дейността му е преустановена.

## **VI. Организация на работата в службите по вписванията с повече от един съдия по вписванията**

В зависимост от обема на работа се определя и необходимият щат за съдии по вписванията. При наличие на повече от един съдия по вписванията е възможно един от тях да бъде определен за ръководител. За ръководител се избира лице с доказани професионални качества и притежаващ умения за създаване на екип от специалисти с общи цели. Предложение за назначаване на ръководител се прави от председателя на

съда до министъра на правосъдието. Последният може да назначи един от съдиите по вписванията за ръководител на съдиите по вписванията със срок за тази дейност от 5 години и с право на повторно назначаване. Трябва да се посочи, че избирането на ръководител и назначаване на дадено лице за такъв не означава, че в структурата на съдилищата, респ. на районния съд, има длъжност ръководител на съдиите по вписванията. Това е само организационно-управленска дейност, но не и самостоятелна длъжност, която е нормативно регламентирана. Определянето на своеобразен мандат за осъществяване на тази дейност е заимствано от конституционно определените мандати на ръководителите в магистратурата, съгл. чл. 129 от КРБ, както и възможността за повторно заемане на същата. След изтичането на този мандат тази дейност следва да се осъществява от друг съдия по вписванията.

За изпълнението на дейността на ръководител на съдиите по вписванията се изплаща допълнително възнаграждение, чл. 289 от ЗСВ.

При отсъствие на ръководителя той се замества от съдия по вписванията, определен от председателя на районния съд, за което се уведомява министъра на правосъдието.

## **VII. Статут на съдиите по вписванията**

### **1. Съдиите по вписванията и органите на държавна власт, респ. органите на съдебната власт**

Относно съдържанието на понятието „статут“ бяха направени някои бележки при разглеждане на правното положение на съдебните служители, но си заслужава да се повтори само, че в обхвата му попадат правното положение на съдиите по вписванията, нормативно установеното им положение сред останалите органи на съдебната власт, както и на техните права и задължения.

До разделянето на дейността на някогашните нотариуси през 1997 г. на две основни – по осъществяване на самите сделки и по тяхното вписване, с което последната беше предоставена изцяло на съдиите по вписванията, положението, което имаха нотариусите към районните съдилища беше като на длъжностни лица, държавни органи – съдебни чиновници<sup>146</sup>. Подобно становище относно положението на нотариусите в системата до 1997 г. застъпва и проф. д-р Стефан Стойчев, който определя тази категория юристи като „длъжностни лица в системата на съдебната власт“<sup>147</sup>. След приемането на Закона за нотариусите и нотариалната дейност, нотариалната дейност, но само дейността по осъществяване на сделките, е изведена извън съдебната власт, а в рамките на районните съдилища продължиха да функционират само съдиите по вписванията, които осъществяват дейността по вписване на сделките, касаещи разпореденията с недвижими имоти.

<sup>146</sup> Бешков П., „Българско нотариално право“, изд.Феня 1997, с. 131

<sup>147</sup> Стойчев С., „Конституционно право“ изд.”Сиела” 2002 г., с.561.

Положението, което заемат съдиите по вписванията в системата на съдебната власт следва от базовия конституционен модел на управление на държавата. Съгласно посоченото в чл. 8 от Конституцията на Република България, държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. В глава шеста „Съдебна власт“, в чл. 117, ал. 1 от КРБ, е посочено, че съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Това очертава съдържанието на понятието „правосъдие“, като особен вид дейност на правозащита. Тази специфична дейност, съгласно посоченото в чл. 119, ал.1 от КРБ се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Посочено е също, че структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, а следствените органи са в системата на съдебната власт - чл. 126, ал. 1 и чл. 128 от КРБ. Никъде сред изброените органи не се сочат съдиите по вписванията, както и държавните съдебни изпълнители, в резултат на което следва да се обобщи, реализирането на съдебната власт се свързва с работата само на онези съдебни органи, които осъществяват дейността по защита на правата на гражданите. Нужно е да се направи уточнението, че самото правораздаване, за което говори чл. 119 от КРБ е правозащитна дейност, както и правосъдието, но първото има по – широко съдържание, доколкото може да се осъществява и от несъдебни органи – органите на Министерство на вътрешните работи и други органи на изпълнителната власт или специализирани органи и особени юрисдикции, които обаче не осъществяват правосъдие. Правосъдието се осъществява само от съдебните органи. Следователно органите, които осъществяват правосъдието в страната са съда, прокуратурата и следствените органи. Сред тези органи обаче не са посочени съдиите по вписванията и следователно те не осъществяват правосъдие.

Съдиите по вписванията не осъществяват правосъдието в страната и поради това те не принадлежат към типичните органи на съдебната власт. Те са правоприлагащи органи, но не и правосъдни органи.

Извършеното с чл. 8 от КРБ разделение на властите определя и кръга на публичните власти, които имат за задача да осъществяват, но и да следят за защитата на правата и интересите на гражданите, като при необходимост да налагат санкции и принудителни мерки за спазването им. Съдията по вписванията не притежава един от основните атрибутивни белези на държавната власт, а именно принудата – правомощието да изисква и да налага санкции за неизпълнение на дадени действия, извършвани в рамките на неговата дейност. В изпълнение на някои от дейностите, гарантиращи свободата и независимостта на гражданите при сключване на правни сделки, държавата е създадала и инструменти за реализиране на конституционно гарантираните права на гражданите. В този смисъл дейността на съдиите по вписванията, които осъществяват, макар и формален, контрол върху редовността на извършените сделки с недвижимите имоти, представлява именно такъв инструментариум, създаден от държавата, гарантиращ спазването на законите при осъществяване действията на гражданите в областта на семейното, наследственото, облигационното и пр. права. Според д-р Панчо Бешков относно нотариусите, които

изпълняваха до 1997 г. и дейностите по вписванията на сделките, изразено в „Българското нотариално право“, изд. Феней“ 1997 г., с. 133, нотариусите са „особена категория длъжностни лица“. Посочено е, че „статусът на нотариуса се приближава, но не се покрива със статуса на длъжностно лице в държавен орган.“ Подчертано е, че нотариусът не заема служба в държавно учреждение, не е чиновник, не е съдебен служител. В случая, както беше посочено и по-горе, е неизбежно сравнението на положението на съдията по вписванията с положението на нотариуса по българското право до 1997г., доколкото е налице припокриване на част от дейностите, които законът им отрежда.

## 2. Магистрати ли са съдиите по вписванията?

Относно съдържанието на понятието магистрат липсва легална дефиниция, поради което тя се извежда по тълкувателен път, както и чрез вглеждане в „юридическата археология“ от римското право до наши дни. В римското право понятието магистрат е по – широко и обхваща не само лицата, които са имали съдебни функции, но и останалите държавни чиновници, поради което за да бъдат разграничени двете категории постепенно се утвърждава понятието съдебен магистрат, към което се отнасяли преторите, едилите, които били избирани за срок от една година и имали юрисдикции само в района, за който са избрани. По-късно, с въвеждането на принципа на конституционното разделение на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна, в съдържанието на това понятие се включват освен съдиите, също прокурорите и следователите. Това произтича от качеството им на органи на съдебната власт, пряко или косвено имащи правосъдни функции. В случая следва да се направи уточнението, че единствено съдът има преки правосъдни функции, докато прокуратурата и следствието имат главна обуславяща за правосъдието функция, т.к. без тях не може да се стигне до същинско правосъдие.

Съгласно задълбочения анализ на съдържанието на това понятие, направен в „Дисциплинарната отговорност на магистратите по ЗСВ“, изд. „Софи-Р“ 2015г. от неговия автор Милен Глушков, следва да приемем даденото от него определение за понятието магистрат, като „пълнолетно физическо лице, отговарящо на законоустановените изисквания за придобиване на съдийско, прокурорско или следователско качество, което, след успешно издържан конкурс, е назначено с решение на ВСС на конкретна съдийска, прокурорска или следователска длъжност, обуславяща наличието на специфичен правен статус с оглед реализацията на конституционните му правомощия, свързани с осъществяването на правосъдието”<sup>148</sup>. Авторът установява, че ЗСВ използва термина магистрати в разпоредбата на чл. 227, ал. 4, относно командироването на съдия, прокурор или следовател и където се казва, че органът, в който е назначен „магистратът”, т.е лицето по ал.1 - съдия, прокурор или следовател, заплаща възнаграждението за основната длъжност на която е назначен, както и разлика до размера на по-високото възнаграждение за ранг и по-горестояща длъжност, на която

<sup>148</sup> Глушков М., „Дисциплинарната отговорност на магистратите по ЗСВ“, изд. „Софи-Р“ 2015г., с.48

е командирован. От това се прави извод, че по смисъла на ЗСВ качеството на магистрат притежават само съдия, прокурор или следовател. Това е така, т.к. само техните правомощия са свързани с т.н „правосъдие“, за което говори и чл. 118 от КРБ. В поредицата от множество аргументи, изложени от автора на „Дисциплинарната отговорност на магистратите по ЗСВ“, прави впечатление и този, че държавните съдебни изпълнители и съдиите по вписванията „не притежават качеството на магистрати“.

Следва да се признае, че утвърденото в днешно време съдържание на понятието магистрат е на лице, заемащо съдийска, прокурорска или следователска длъжност.

Самата дейност по вписванията е еманация на функциите, които имат нотариусите от древността до наши дни, доколкото в началото на своето развитие, нотариусите са били служители, администратори, които са регистрирали, записвали сделките. В Древния Вавилон и Египет съществували писари-канцеларисти, които водели приходно-разходните книги, съставяли кадастъра на цялата земя на страната и водели регистър на населението и неговото имущество. Според римското право вписването на договорите не е било задължително, поради което повечето от договорите, макар и в съответна устна или писмена форма, са се считали за действителни само с изпълнение на изискуемата форма и действия от страна на договорящите страни. Някои от договорите (литералния договор), обаче, са се вписвали в касова книга на кредитора, която е особен вид счетоводна книга, която римляните водели. Това бил един дневник, в който вписвали ден по ден всички касови операции, които извършвали. Тези вписвания не създавали задължения, а само ги констатирани (подобно на оповестителното действие на вписванията, които прави съдията по вписванията и днес). Тези вписвания в книгите се извършвали от определени чиновници<sup>149</sup>, а не от магистрати или техни служители. Това те правили за да създадат необходимата гражданска сигурност в тези правоотношения и да намалят до минимум съдебните спорове. По-късно тези служители се обединили в канцеларии, обикновено към съдилищата, където водели книгите.

Основите на съвременното нотариално право са положени в Италия, Франция и Германия, където принципите на римското право са доразвити и съобразно променените политически и икономически условия по – късно се създава и Латинският нотариат, чиито принципи са възприети и от българския нотариат при неговото възникване и приемане на ЗННД150. След разделянето на дейността на нотариална и такава, осъществявана от съдиите по вписванията, нотариусите запазват своето положение на длъжностни лица, не принадлежащи към съдебните органи. Като длъжностни лица, които не притежават правосъдни функции функционират и съдиите

<sup>149</sup> Андреев М., изд БАН 1992 г. „Римско частно право“ с. 337

<sup>150</sup> С резолюция № 42 на Общото събрание на Нотариатите, членове на Международния съюз на Латинския нотариат, на 19 октомври 2004г., Нотариалната камара на Република България е приета за пълноправен член на съюза.

по вписванията. Липсата на правосъдни функции, а само регистрационни, е това, което ги отличава от органите, осъществяващи функциите по чл. 117 от КРБ, конкретно съдиите, прокурорите и следователите, за които говори и чл. 129 от КРБ.

Липсата на правосъдни функции от страна на съдиите по вписванията показва, че те не са магистрати, но какви всъщност са те?

Съгласно даденото в Допълнителната разпоредба към общата част на НК съдържание на някои понятия, сред които и „длъжностно лице” и „орган на власт” – чл. 93, т.1 и т.2 от НК ни дава основание да считаме, че съдията по вписванията е по-скоро длъжностно лице в рамките на съдебната власт, но не и орган на власт. Това определение в най-голяма степен отговаря на функциите, които са възложени на съдията по вписванията в охранителното производство, от което е част неговата дейност, т.к. на него е възложено да изпълнява със заплата, временно или постоянно, „служба в държавно учреждение”. Съдията по вписванията не е, както бе посочено и по-горе, „орган на власт” по смисъла чл. 93, т.2 от НК, т.к. не е орган на държавна власт, орган на държавно управление, орган на съдебната власт, както и служител при тях, който е натоварен с упражняването на властнически функции.

Следва да се посочи, че според проф. д-р Стефан Стойчев<sup>151</sup>, съдиите-изпълнители и нотариусите (определението е отпреди промяната в нотариалната дейност и създаването на съдиите по вписванията, както и преди създаването на частните съдебни изпълнители, поради което в пълна сила важи и за сегашните съдии по вписванията) са „длъжностни лица в системата на съдебната власт”.

В обобщение, следва да се заключи и формулира следното определение за статута на съдията по вписванията: **съдията по вписванията е особена категория длъжностно лице в рамките на съдебната власт, което не е магистрат и което има правомощието да разпорежда или отказва вписванията, отбелязванията или заличаванията в Имотния регистър и да се произнася за издаването на справки и удостоверения, както и да извършва нотариални и други действия, предвидени със закон, чл. 280, ал.1 от ЗСВ.**

### **3. Права и задължения на съдията по вписванията**

В обхвата на правното положение, което има съдията по вписванията, като особена категория длъжностно лице, той има определени права и задължения.

#### **3.1. Права на съдията по вписванията**

**3.1.1. Право на трудово възнаграждение.** Съгласно чл. 291, ал.1 от ЗСВ, възнаграждението на съдия по вписванията е в размер на 90 на сто от възнаграждението на съдия в районен съд. Предвидена е възможност при доказана професионална квалификация и образцово изпълнение на служебните задължения, след прослужени 6 години, министърът на правосъдието може да определи на съдия по вписванията

<sup>151</sup> Стойчев С., „Конституционно право”, Сиела 2002 ., пето издание, с.561.

възнаграждение до размера на възнаграждението на съдия от окръжен съд, по предложение на председателя на съответния съд.

**3.1.2. Право на допълнително възнаграждение – съгласно чл. 289, ал.2 от ЗСВ** за осъществяването на дейността на ръководител на съдиите по вписванията се изплаща допълнително възнаграждение.

### **3.1.3. Право на отпуск**

Съгласно чл. 330 – чл. 338 от ЗСВ съдията по вписванията има право на платен и неплатен отпуск, като редовния годишен отпуск е от 30 работни дни и допълнителен отпуск по един работен ден за всеки две години юридически стаж, като общият размер не може да надвишава 60 календарни дни.

### **3.1.4. Право на средства за облекло**

Съгласно чл. 292, ал.1 от ЗСВ на съдиите по вписванията се изплащат всяка година средства за облекло в размер на две средномесечни заплати на заетите в бюджетната сфера.

**3.1.5. Право да повишава квалификацията си като участва в учебни програми и специализирани обучения – чл. 286а, ал.2, предл. последно от ЗСВ.**

### **3.1.6. Право на обезщетение при прекратяване на трудово правоотношение**

Съгласно чл. 292, ал.3 от ЗСВ при прекратяване на трудовото правоотношение на съдиите по вписванията се изплаща обезщетение при условията по чл. 225, който предвижда, че при освобождаване от длъжност съдия, прокурор или следовател с повече от 10 години стаж на такава длъжност има право на еднократно парично обезщетение в размер на толкова брутни месечни възнаграждения, колкото прослужени години има в органите на съдебната власт, но не повече от 20.

### **3.1.7. Право на награди, отличия**

Съгласно чл. 305 от ЗСВ, министърът на правосъдието може да поощрява с отличие или награда държавен съдебен изпълнител и съдия по вписванията за проявени висок професионализъм, образцово изпълнение на служебните задължения и високи нравствени качества в обществото. Отличията са: 1. служебна благодарност и грамота; 2. личен почетен знак: а) първа степен - златен; б) втора степен - сребърен. Наградата на стойност до размера на основното едномесечно възнаграждение е парична или предметна. Отличието може да бъде съчетано с награда.

## **3.2. Задължения на съдията по вписванията**

**3.2.1. Задължения, произтичащи от специфичните функции, които са му възложени, съгл чл. 280 от ЗСВ –** да разпорежда или отказва вписванията, отбелязванията или заличаванията в Имотния регистър и се произнася за издаването на справки и удостоверения; да извършва нотариални и други действия, предвидени със закон; да изпълнява горните задължения само в рамките на своя район.



3.2.2. Да пази професионална тайна за обстоятелствата, станали му известни във връзка с работата, и да не ги използва за свое или чуждо облагодетелстване. Тези задължения се отнасят и за времето, в което съдията по вписванията не упражнява функциите си или дейността му е преустановена – чл. 286а от ЗСВ.

3.2.3. Да спазва професионалната етика, да опазва престижа на професията и да повишава квалификацията си.

3.2.4. Срочно и в съответствие със законите произнасяне по постъпилите молби, като не се допуска забавяне – чл. 9, ал.1 от Правилника за вписванията.

За неизпълнението на възложените му задължения съдията по вписванията носи дисциплинарна отговорност.

### **VIII. Дисциплинарна отговорност на съдиите по вписванията**

С извършените през 2016 г. промени в ЗСВ, с ДВ бр. 62/09.08.2016 г. за първи път в новата история на устройствения ни закон е предвидена и дисциплинарна отговорност на държавен съдебен изпълнител и на съдия по вписванията. Отбелязването, че това е за първи път в новата ни история е неизбежно предвид факта, че разпоредби относно отговорността на нотариусите е имало в далечното ни минало, където в Законъ за нотариусите и мировите съдии, които извършват нотариални дела, обн., ДВ, бр. 15 от 14.02.1885 г., в сила от 14.03.1885 г., е бил обособен нарочен раздел глава VI. „За отговорността на нотариусите”<sup>152</sup>, в който са изброени възможните дисциплинарни нарушения от страна на нотариуса и санкциите за тях. В последвалите, след този закон, устройствени закони прави впечатление, че въпросът за отговорността на нотариусите не е обсъждана никога до приемането на измененията през 2016 г. До приемането на тези изменения в ЗСВ, по силата на разпоредбата на чл. 293 от ЗСВ са се прилагали субсидиарно разпоредбите на КТ относно дисциплинарната отговорност на съдиите по вписванията.

<sup>152</sup> Законъ за нотариусите и мировите съдии, които извършват нотариални дела, Обн., ДВ, бр. 15 от 14.02.1885 г., ГЛАВА VI. За отговорността на нотариусите.

127. За всяко незаконно отказване да изпълни длъжността си, за всяко опущение по службата си, превишение на власт и за всеки противозаконен постъпък и за злоупотрепление нотариусът, според опущението или злоупотреблението, или се предава на дисциплинарно взискание, или се дава на углавен съдъ.

128. На дисциплинарно взискание нотариусите подлежат: а) за опущения, които са произлезли от невнимание или от незнание обязаностите по службата; б) за неизпълнение на правилата и формите при извършването и засвидетелствуването на актовете, за нарушение на тия правила и форми и въобще за неизправност и небрежност по службата; в) за бавност въ изпълнението на обязаностите по службата.

129. Взисканията, на които могат да се предадат нотариусите, по реда на дисциплинарното производство, безъ да се предават на углавен съдъ, са: а) напомнюване, б) забележаване, в) изобличение и г) снемане отъ платата.

130. Предаването на съдъ по углавен редъ и съденето на нотариусите ставътъ по реда, указанъ въ законите за углавното съдопроизводство. А при даването имъ подъ съдъ по дисциплинарно взискание трябва да се пазят постановленията на чл. чл. 180 - 198 отъ закона за устройството на съдилищата.

Със създадения от 09.08.2016 г. нов раздел в ЗСВ – „Дисциплинарна отговорност на държавен съдебен изпълнител и на съдия по вписванията“ се предвиди изрично регламентиране на това неизпълнението на кои от задълженията на съдията по вписванията е основание за дирене на дисциплинарната отговорност от него.

С разпоредбата на чл. 328а, ал.1 от ЗСВ е посочено, че основание за дисциплинарна отговорност на съдия по вписванията е всяко виновно неизпълнение на служебните му задължения като са изброени конкретните изпълнителни деяния, водещи до тази отговорност. Това са: системно неспазване на сроковете, предвидени в процесуалните закони; действие или бездействие, което неоправдано забавя производството; действие или бездействие, което накърнява престижа на съдебната власт или на органа по назначаването; неизпълнение на препоръки, отправени по реда на чл. 270а, ал. 3 или чл. 286а, ал. 3; неизпълнение на други служебни задължения.

Видовете дисциплинарни наказания, които предвижда чл. 328б от ЗСВ са: забележка; намаляване на основното трудово възнаграждение от 10 до 20 на сто за срок от 6 месеца до една година; предупреждение за уволнение; уволнение. За едно и също дисциплинарно нарушение се налага само едно дисциплинарно наказание.

Дисциплинарната отговорност се налага независимо от гражданската, административнонаказателната и наказателната отговорност, ако такава отговорност се предвижда.

При определяне на дисциплинарното наказание се вземат предвид тежестта на нарушението, формата на вината, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, и поведението на нарушителя.

Самото дисциплинарно производство спрямо съдията по вписванията се отличава със своята значително по-опростена уредба, за разлика от производството спрямо магистратите, което е разгледано в чл. 307 – 328 от ЗСВ.

Производството се образува съгласно чл. 328г от ЗСВ със заповед на министъра на правосъдието в срок до 6 месеца от откриването, но не по-късно от три години от извършването на нарушението. Този срок е преклузивен и след изтичането му препятства възможността за образуване на дисциплинарно производство за това нарушение, поради което и след изтичането на тези срокове дисциплинарно производство не се образува. Образуваното дисциплинарно производство приключва в срок до три месеца от образуването му, като този срок е инструктивен и изтичането на срока не е основание за отпадане на отговорността. Когато нарушението се изразява в бездействие, сроковете по ал. 1 започват да текат от откриването му. При нарушение по чл. 328а, ал. 2, т. 3 сроковете по ал. 1 започват да текат от публичното оповестяване на деянието.

При дисциплинарно нарушение, което е и престъпление, установено с влязла в сила присъда или с влязло в сила определение за прекратяване на наказателното производство на основание чл. 24, ал. 1, т. 2 и 3 и ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс, сроковете за дисциплинарното наказване започват да текат от влизането в сила на присъдата или определението. Сроковете не текат и през времето, през което лицето е в законоустановен отпуск.

Инициатива за налагане на дисциплинарно наказание на съдия по вписванията може да прави председателят на съответния окръжен или районен съд, както и от главния инспектор на Инспектората на министъра на правосъдието.

Самото дисциплинарно наказание на съдия по вписванията се налага от министъра на правосъдието, който преди налагането му изслушва лицето или му предоставя възможност за представяне в 7-дневен срок на писмени обяснения или на възражения по направеното предложение. Когато привлеченото към дисциплинарна отговорност лице не е било изслушано или не са му били искани писмените обяснения по ал. 1, съдът отменя наложеното дисциплинарно наказание, без да разглежда делото по същество, освен ако лицето е отказало да даде обяснения или да бъде изслушано.

Дисциплинарните наказания се налагат с мотивирана заповед на министъра на правосъдието. Дисциплинарното наказание се смята за наложено от деня на съобщаването на заповедта на министъра на правосъдието на лицето, привлечено към дисциплинарна отговорност.

Обжалване на дисциплинарното наказание се извършва пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщаването като жалбата не спира изпълнението, освен ако Върховният административен съд реши друго. Жалбата се разглежда от тричленен състав на ВАС в двумесечен срок от постъпването ѝ в съда. Решението на тричленния състав на ВАС подлежи на касационно обжалване в 14-дневен срок от съобщаването му пред петчленен състав на съда. Петчленният състав разглежда делото в двумесечен срок от постъпването на касационната жалба.

Дисциплинарното наказание, с изключение на уволнението, се заличава една година след изтърпяването му. Дисциплинарното наказание, с изключение на уволнението, може да се заличи от министъра на правосъдието и преди изтичането на срока по ал. 1, но не по-рано от 6 месеца след налагането му, ако лицето, на което е било наложено, не е извършило друго нарушение. Заличаването има действие занапред.

Както се вижда, самата процедура се развива като двустранно производство, страните в което са съответния съдия по вписванията, привлечен към дисциплинарна отговорност и дисциплинарно наказващият орган, в случая министърът на правосъдието, и което има за предмет установяването на наличие на извършено дисциплинарно нарушение и дали то е извършено от конкретния съдия по вписванията. Реализацията на това производство вече е по реда на ЗСВ, а не както до този момент се прилагаше субсидиарно уредбата в Кодекса на труда, чл. 186 - 199 въз основа на разпоредбата на чл. 293 от ЗСВ. Макар и да е налице очевидно сходство с разпоредбата на КТ, то в случая се прилага правилото на специалният закон, който се явява реда по ЗСВ, а не този по КТ. Самото производство протича в рамките на една фаза, докато производството по дисциплинарно наказване на магистратите протича като двуфазно – производство пред дисциплинарния състав (чл. 316 от ЗСВ – тричленен дисциплинарен състав) и производство пред дисциплинарнонаказващия орган – съответната магистратска колегия (на съдиите или на прокурорите и следователите) в съответствие с чл. 320 от ЗСВ. Поради по-опростената процедура на дисциплинарното

производство спрямо съдия по вписванията от това по отношение на магистратите, то приключва много по-бързо.

## **XI. Препоръки за подобряване на организацията на работата на съдиите по вписванията**

Прави впечатление, че за повечето от изведените понятия и правни изводи относно статута на съдиите по вписванията и техните права и задължения се налага тълкуване на нормите, които регулират различни равни отрасли – конституционното, трудовото, наказателното и административното право, поради липсата на еднозначна регламентация на тези понятия както в ЗСВ, така и в подзаконов нормативен акт. Това води до противоречиви и неясни схващания относно действителното положение на съдиите по вписванията, а същото се отнася и до държавните съдебни изпълнители. Изводите, които се направиха, сочат, че те са особена категория длъжностни лица, в рамките на съдебната власт, но самите те не са носители на държавната власт и не са органи на съдебната власт, каквито са съдиите, прокурорите и следователите.

Налице е липса на приети подзаконови нормативни актове, регламентиращи важни елементи от дейността на съдиите по вписванията, а в същото време са предвидени санкции за тяхното неизпълнение. Типичен пример в това отношение е липсата на етичен кодекс за поведение на съдиите по вписванията, а ЗСВ изисква спазването на правилата за етично поведение и дори предвижда санкция за тяхното нарушаване.

Липсва регламент относно разпределянето на постъпващите в службата по вписванията молби за вписване и извършване на справки, в случаите когато има повече от един съдия по вписванията, което оставя съмнение за тяхното не просто неравномерно, но и преднамерено разпределение, което е недопустимо, т.к. води до нарушаване на правата на гражданите.

Липсват планирани от страна на Министерство на правосъдието специализирани обучения, квалификационни курсове и пр., което да допринесе за повишаване на професионализма на работещите съдии по вписванията.

Липсват и достатъчно тълкувателни решения на ВКС по спорни въпроси от работата на СВ, които да служат за уеднаквяване на практиката в страната. Това е логична последица от факта, че отказите на съдията по вписванията се обжалват пред окръжния съд, чието решение е окончателно. Следователно, ВКС не може да бъде сезиран по общия процесуален ред, освен ако не изисква пълна отчетност на практиката на окръжните съдилища по даден въпрос и при констатиране на противоречива практика да се произнесе с тълкувателно решение.

Липсват механизми за периодичен контрол върху работата на съдиите по вписванията, извършван чрез атестиране. В съдебната система не само магистратите, но и най-ниско стоящите длъжности подлежат на задължително периодично, ежегодно атестиране, докато за съдиите по вписванията и държавните съдебни изпълнители законът не предвижда подобно. Единственият контрол върху работата им е при извършването на ревизии от страна на Инспектората към Министерство на

правосъдието или по сигнали и жалби на гражданите, който контрол е последващ и няма превантивна функция, а само санкционна.

Липса на утвърдени правила за атестация и растеж на място при вземане на решение от министъра на правосъдието за увеличение на заплатата на съдия по вписванията до заплатата на окръжен съдия.

Липса на регламентация относно допълнителното заплащане на труда на държавни съдебни изпълнители и районни съдии, в случаите, когато заместват и изпълняват функциите на съдия по вписванията.

Липса от страна на министерство на правосъдието на ежегоден анализ на работа на съдиите по вписванията в страната. Натовареността на службите по вписванията се отчита от Агенцията по вписванията, но дейността на съдията по вписванията се отчита регулярно само в годишните доклади на председателите на районните съдилища.

Липсват ясно определени функции на правата и задълженията на ръководителя на съдиите по вписванията, в случаите, когато министърът на правосъдието определи един от тях за такъв.

Направената решителна крачка към промени в устройствения закон, в т.ч. и в частта за съдиите по вписванията дава надежди, че в бъдеще поставените въпроси ще намерят своето нормативно решение, което ще допринесе за повишаване доверието както в тяхната работа, така и в цялата дейност на правоприлагащите органи.

## УСТРОЙСТВО И ОРГАНИЗАЦИЯ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ (1879-1944 г.)

доц. д. и. н. Евгени Йочев

В съответствие с принципа на разделение на властите, Първата Българска Конституция определя съдебната власт като самостоятелна, която „в всичката нейна ширина принадлежи на съдебните места и лица, които действуват от името на Княза”.<sup>i</sup> Тя предвижда отношенията на Княза към съдебните органи да се определят чрез особни наредби”.

В Търновската конституция няма специална глава, посветена на съдебната власт, която да определя основните й институти и принципи на организация и управление, да гарантира нейната независимост и автономност, каквито се съдържат в Норвежката конституция от 1814 г. (чл. чл. 86-91), в Белгийската конституция от 1831 г. (чл. чл. 92-107), в Сръбския устав (чл. чл. 108-118) и други, а също и в Органическия устав на Източна Румелия (глава IX „За съдебните власти”, чл. чл. 248-333).<sup>ii</sup>

В условията на остри политически борби и ширеща се политическа партизанщина, липсата на конституционна уредба, гарантираща самостоятелността и независимостта на съдебната власт, позволява на управляващите партии да оказват под една или друга форма натиск и влияние върху правораздавателните органи. Това е основната причина, поради която се правят постоянни промени в устройството и дейността на съдилищата. Те засягат преди всичко броя и състава на съдилищата, условията за несменяемост, изискванията и реда за назначаване и повишаване на съдиите, съдебния надзор и дисциплинарната отговорност. Много често тези промени са предизвикани и наложени не толкова от нуждите на съдебната практика, колкото от политически съображения и мотиви.

Устройството и организацията на съдебната система в България през периода 1880-1944 г. се урежда със законите за устройството на съдилищата (ЗУС). За това време в страната са приети пет съдоустройствени закона: 1) ЗУС от 2 юни 1880 г.<sup>iii</sup> 2) ЗУС от 12 февруари 1883 г.<sup>iv</sup> 3) ЗУС от 12 януари 1899 г.<sup>v</sup> 4) ЗУС от 2 януари 1926 г.<sup>vi</sup> 5) Наредба-закон за устройството на съдилищата от 6 ноември 1934 г.<sup>vii</sup> Всеки от тях претърпява многобройни изменения и допълнения. Изключение прави само ЗУС от 1883 г., приет от Държавния съвет по време на Режима на пълномощията, защото макар и обнародван, той реално не влиза в сила. Поради тази причина честата и в повечето случаи значителна промяна на действащите закони се превръща в съществена част от законодателния процес. Най-много изменения и допълнения претърпяват ЗУС от 1899 г. – 19 на брой в рамките на 27 г. и Наредбата-закон за устройството на съдилищата от 1934 г. - 14 промени за 10 г.

Ангажирани с проблемите на съдоустройството са Либералната партия, Народната партия, Демократическата партия, БЗНС, Демократическият сговор, а също и различните непартийни правителства, управлявали по време на Режима на пълномощията и след преврата от 1934 г. В реализирането на партийната и

правителствената политика особена и значима роля играят министрите на правосъдието. Бивши магистрати, в повечето случаи членове на Съюза/Сдружението на българските съдии и на неговото ръководство, те са, от една страна, връзката, трансмисията между правната общност и правителството, а от друга - основните реализатори на партийните и правителствените решения, които не винаги съвпадат с личните им виждания. Това е причината за конфликта - личен, служебен и професионално-политически, с който се сблъскват, и който всеки решава по различен начин.

Приемането на съдоустройствените закони, на техните изменения и допълнения, след 1908 г. е тясно свързано и с дейността и позициите на съдийската и правната общност, в лицето на Съюза на правниците и на Дружеството на българските съдии, а от началото на 20-те г. на Съюза/Сдружението на българските съдии и на Съюза на адвокатите. Макар и да не се възприемат винаги и изцяло от управляващите, те са важен фактор в процеса на подготовката и обсъждането на законите. В тази връзка заслужава да се отбележат общите действия на двата съюза, излизането със съвместни декларации, търсенето на подкрепа от страна на Министерството на правосъдието и от широката общественост.

В зависимост от това кой европейски модел се усвоява и утвърждава (чий закон се реципира и възприема за образец на съдоустройството у нас), в развитието на съдебната система, на нейното устройство, организация и управление, се открояват два периода. Първият период обхваща времето от 1880 г. до 1909 г. През него, със законите на Либералната партия и на Народната партия, се утвърждава руският модел. Вторият период започва от 1910 г. и продължава до 1944 г. Със закона от 1910 г. на Демократическата партия се въвеждат основни принципи и институти на западноевропейския съдоустройствен модел (италианския и френския) като: Висшия съдебен съвет, съдебния инспекторат, дисциплинарните съдилища, системата за назначаване и повишаване в длъжност. С тях съдоустройството у нас се доближава до западно европейските образци, като едновременно се запазват основни принципи и характеристики на руския модел. Новият модел получава по-нататъшно конкретизиране и утвърждаване със законите на коалиционното правителство на Народната и Прогресивнолибералната партия, ръководено от Иван Евстр. Гешов (1911 г.) и на Демократическия сговор (1926 г.).

### 1. Устройство на съдебните органи

Основата, върху която се изгражда и развива съдебната власт, е поставена със Закона за устройството на съдилищата от 1880 г., дело на Либералната партия. Първоизточник на закона е Руският устав за съдебните учреждения от 1864 г. (ст. 1089, 1090-1099, 1101-1108). С него се отменя Раздел I на Временните правила за устройство на съдебната част в България и разпоредбите, които нормират дейността на административните и търговските съдилища.

ЗУС създава една напълно изградена в йерархично отношение съдебна система, която включва следните съдебни учреждения:

мирови съдии;  
окръжни съдилища;  
апелативни съдилища и  
Върховен касационен съд.

До 1934 г. организацията на съдебната власт, и конкретно структурата и състава на съдебните места и лица, претърпяват многобройни изменения, които отразяват вижданията и политиката на различните партии в областта на съдоустройството. През 1922 г. със Закона за изменение и допълнение на ЗУС на БЗНС към посочените съдебни учреждения е добавен Върховният административен съд (ВАС). В тази връзка разпоредбата на п. 68 от ЗУС относно „устройството, контролата и начина на назначението и уволнението на съдиите и прокурорите..., както и на останалия служебен персонал” започва да се прилага и спрямо Върховния административен съд. Предвид на това Законът за административното правосъдие е отменен като самостоятелен закон, и е включен в ЗУС след чл. 226.viii Структурата на съдебните учреждения е възстановена в първоначалния ѝ вид през 1926 г., когато със ЗУС на Демократическия сговор Върховният административен съд е изваден от състава на общите съдилища, тъй като е възстановена самостоятелността на административното правосъдие.

Като една особеност в организацията на съдебната власт и в частност в структурата на съдилищата, трябва да се отбележи присъединяването към нея на селско-общинските съдилища.ix За първи път това става със ЗУС от 1899 г. Понеже те не се състоят от коронни съдии, в него изрично се отбелязва, че ЗУС “не се приспособява” спрямо тях. След отмяната на Закона за общинските съдове през 1904 г., през 1922 г. правителството на БЗНС приема нов Закон за селско-общинските съдилища.x

ЗУС от 1880 г. не определя съдилищата на общи и особени пряко, чрез изричен текст. Това се подразбра от забележката към чл. 2, според която съдебната власт на военните и духовните съдилища от православно и от други изповедания се определя с особени закони. Терминът „общи съдилища” се въвежда за първи път в Закона за гражданското съдопроизводство, в заглавието на книга трета („За обтъжаване решенията на общите съдилища). Предвид на посоченото разделение единството на съдебната власт стои в основата на организацията и работата само на общите (гражданските) съдилищата, докато военните съдилища, определени като особени, са изключение от този принцип.

От гледна точка на състава единствено мировият съдия е едноличен съд, всички останали съдилища са колективни (колегиални) органи. Така освен върху едноличното начало, организацията на съдебните учреждения се основава и върху принципа на колегиалността. Тя е гаранция за по-голяма точност, обективност и безпристрастност при постановяване на съдебното решение. Същевременно практиката показва, че това е предпоставка за по-бавното разглеждане на делата.



Мировият съд (МС) е широката и стабилна основа на съдебната система. Той осигурява близостта на правосъдието до населението, както в териториален план, така и в чисто юридически аспект. Чрез него се реализират принципите за достъп до правосъдие, близко, евтино и професионално правораздаване.

Властта му се „ограничава в пространството на околията”. Районът на всеки окръжен съд се разделя на няколко мирови околии, във всяка от които правораздава по един съдия. ЗУС от 12 януари 1899 г. (чл. 3) предвижда за първи път участъците на мировите съдии, да се определят с особен закон, което не се осъществява на практика. По време на управлението на БЗНС участъците, както и седалищата на мировите съдии се определят със заповед на министъра на правосъдието. Това става със Закона за изменение на някои членове от ЗУС от 29 юли 1922 г.<sup>xi</sup> Две години по-рано със Закона за подвижните мирови съдии<sup>xii</sup> участъкът на мировия съдия се разделя на подучастъци, така че седалището на всеки един от тях да не отстои на повече от 5-10 км. от населените места, които влизат в него. Мировият съдия е длъжен да насрочва и разглежда делата в подучастъка, избран от страните по делото. Целта е правораздаването да се доближи още повече до селското население, а с премахването на адвокатската защита – да стане и по-евтино. Законът е в сила до 1926 г., когато е отменен с новия ЗУС, а адвокатската защита е възстановена през 1924 г. със Закона за възстановяване на защитата пред съдилищата.<sup>xiii</sup>

Мировият съдия разглежда „делата по същество”. Основно и водещо място в правораздавателната му дейност заема помирителната функция. Тя дава облика и същността на мировия съд. В съответствие с чл. 2 на Устава за гражданското съдопроизводство на мировите съдии - „мировий съдия може да разгледва всякакъв спор и граждански иск, ако и двете противни страни го помолят да им разгледва работата и да я реши по съвест. Решенията, които мировият съдия издаде след подобна молба, се считат окончателни и не подлежат на апел”.<sup>xiv</sup>

Първоначално компетентността на мировия съд се дефинира от Устава за гражданското съдопроизводство на мировите съдии, Съдопроизводство по углавните дела, които са подсъдни на мировите съдии<sup>xv</sup>, а по-късно от Закона за гражданското съдопроизводство<sup>xvi</sup> и Закона за углавното съдопроизводство.<sup>xvii</sup> Мировите съдии получават правото да извършват нотариални дела отначало с Решение на Второто обикновено НС, а след него със Закона за нотариусите и мировите съдии, които извършват нотариални дела.<sup>xviii</sup> Няма такава компетенция мировите съдилища в някои неколийски центрове.

Непосредственият надзор над мировите съдии в един съдебен окръг принадлежи на окръжния съд. За допуснати пропуски и действия, които нарушават Закона за устройството на съдилищата, мировите съдии подлежат на дисциплинарна отговорност. Мировите съдии се отнасят както по между си, така и с места и лица от други ведомства, непосредствено. Окръжните съдилища дават предписания на подведомствените си мирови съдии, а получават от тях представления.

Към всеки мирови съдия има по един секретар. Той се назначава от Княза по представление от самия съдия. Делопроизводството в мировия съд се осъществява в съответствие с Правилника за делопроизводството на мировите съдии.<sup>xi</sup>

Устройството, целите и дейността на мировите съдилища показват, че те „са били създадени първоначално, именно, като съдебно-помирителни учреждения”, чрез които се запазва близостта на правосъдието до населението.<sup>x</sup> Това определя и изискването към мировите съдии да имат „висок нравствен авторитет” сред населението. Мировите съдии, както и всички останали съдии, се назначават от княза, а другите длъжностни лица от министъра на правосъдието или от надлежното управляващо лице, по реда, указан от закона. През 1887 г. в страната правораздават 92 мирови съдилища с 94 съдии. В началото на 1910 г. техният брой е 131, като в поголемите градове те са повече от едно. В София са 5, от които 4 градски и 1 околийско.<sup>xi</sup>

Най-ниското по степен колегиално учреждение е Окръжният съд (ОС). Седалището на всеки окръжен съд е в съответния окръжен град и носи неговото име. Изключения са съдилищата, разположени в някой от закритите окръжни центрове. Съставът му включва: председател, който влиза в числото на членовете, подпредседател и членове. Съдебните следователи се считат за членове на окръжните съдилища. При наказателни дела за престъпления, които попадат под най-тежките наказания, в състава на съдиите влизат и съдебни заседатели. Към съда има по един прокурор и негов помощник. От 1899 г. започват да се назначават кандидати за съдебни длъжности. С цел да се подобри професионалната подготовка на бъдещите съдии, особено в практически план, със Закона за изменение и допълнение на някои членове от ЗУС от 1910 г. на Демократическата партия се създава нова длъжност - допълнителен член на окръжен съд и заместник на прокурора при същия.

Броят на ОС и на техните отделения, границите на окръзите им, както и участие на съдебните следователи, се определят чрез особено разписание, а на членовете на съда и на съдебните следователи - с щата. Това се прави всяка година със закона за бюджета по предложение на министъра на правосъдието. За да се сложи край на практиката и на възможността да се закриват стари съдилища или да се откриват нови, в ЗУС от 1899 г. е предвиден специален текст (чл. 3), който изисква броя на окръжните съдилища, на отделенията, на членовете и на съдебните следователи при тях, пространството на окръзите им, да се определя с особен закон. Въпреки изричния текст, продължава старата практика те да се определят със закона за държавния бюджет по предложение на министъра на правосъдието. За първи път към съдебните места са причислени и адвокатите. Това се прави в съответствие с предписанията на чл. 8 от Закона за адвокатите от 1898 г., според който “адвокатите се приписват към едно от окръжните съдилища в Княжеството”.<sup>xii</sup> В действителност те не се намират на служба в съда, нито пък се считат за длъжностни лица по съдебното ведомство. Наред с тях към съдебните места се включват и нотариусите.

Окръжните съдилища първоначално са „подразделени на две отделения”, едното се ръководи от председателя, а другото - от подпредседателя. Обособяването на самостоятелно гражданско и наказателно отделение способства за специализацията на съдиите. Със ЗУС от 1899 г. се дава възможност всеки окръжен съд да се „дели на две или повече отделения”. Едно от тях се ръководи от председателя, а останалите от подпредседателите. През 1910 г. Законът за изменение и допълнение на някои членове от ЗУС премахва изискването съставът да се дели на две или повече отделения и посочва, че съдът може да има „едно или повече отделения”. Този подход се прилага и по отношение на структурата на АС и на ВКС. Новата уредба позволява всяка година с бюджета по предложение на министъра на правосъдието да се определя състава и структурата на отделните съдилища.

С цел да засили административната власт на министъра на правосъдието и да се ограничи автономията и независимостта на съдилищата Законът за изменение на някои членове от ЗУС на БЗНС от 1922 г. предвижда окръзите на ОС и на АС, както и седалищата им, да се определят със заповед на министъра на правосъдието. Броят на окръжните съдилища и техните отделения, а също и броят на членовете им и на съдебните заседатели, се определя с постановление на Министерския съвет.

Възприема се нов подход по отношение назначаването на длъжностните лица по съдебното ведомство. С указ се назначават само съдиите от ВКС, ВАС, АС, както и председателите на окръжните съдилища. Останалите съдии (подпредседателите и членовете на окръжните съдилища, мировите съдии, както и длъжностните лица) се назначават от министъра на правосъдието или от надлежния началник по реда, указан в закона.

Демократическият сговор възприема друг подход. В съответствие със ЗУС от 1926 г. участъците и седалищата на мировите съдии, както и окръзите и районите на окръжните и на апелативните съдилища започват да се определят от съответния по-горен съд в общо разпоредително заседание. Определението на съда подлежи на одобрение от министъра на правосъдието. Макар и формално ограничено правото на министъра по същество се запазва. Законът предвижда броя на окръжните съдилища, на техните отделения и на действителните им членове да се определя с особен закон. Въвежда се длъжността съдия-следовател, която е приравнена на подпредседател на окръжен съд.

Дава се право съставите на окръжния и на апелативния съд, при изчерпване на всички посочени от закона възможности, да се попълват с адвокат, включен в списъка, представен за тази цел от адвокатския съвет.

Връща се практиката съдиите да се назначават с указ, а останалите длъжностни лица – от министъра на правосъдието или от надлежния им началник.

Наред с обособяването и специализацията на отделенията е регламентиран и начинът на разпределение на членовете на ОС и на АС по разните отделения. ЗУС от 1899 г. не допуска един съдия да заседава последователно повече от 2 г. в едно и също отделение и изисква на всеки две години, в началото на м. септември, общото събрание на съда да разпределя по жребий подпредседателите и членовете във всяко отделение.

Когато отделенията са само две това става чрез просто преместване на членовете им от едното в другото. Увеличаването на срока от една на две години позволява на младите съдии да придобият по-голям опит в прилагането на гражданската и углавната материя и на формалните закони, което е в интерес на правораздаването и на гражданите.

Анализирайки причините и необходимостта да се възприеме ротацията на съдиите, П. Абрашев посочва, че това се прави с цел: 1) да могат съдиите да се запознаят с дела от различен вид; 2) да се възпрепятства израждането на юриспруденцията в рутина; 3) съдиите да не изпаднат, незабелязано за тях самите, в излишна строгост, вследствие на продължителното заседаване в углавното отделение и 4) всеки един по-способен или упорит съдия да не придобие влияние над колегите си в ущърб на тяхната самостоятелност.<sup>xxiii</sup>

През 1887 г. в страната има 22 окръжни съдилища. В началото на 1910 г. те са 24, като 7 от тях не са самостоятелни и се считат отделения. Така окръжният съд в Трън е отделение на Софийския окръжен съд, в Лом – на Видинския окръжен съд, в Оряхово – на Врачанския окръжен съд, в Свищов и Севлиево на Търновския окръжен съд, в Разград на Русенския окръжен съд и в Ямбол на Сливенския окръжен съд.<sup>xxiv</sup>

Вторият по ранг колективен орган, Апелативният съд, в съответствие със ЗУС от 1880 г., се състои от председател, подпредседател и четири членове. Той се дели на две отделения: гражданско и углавно, ръководени съответно от председателя и подпредседателя. Броят на апелативните съдилища и границите на техните райони се определя с особено разписание, а на членовете им с особен щат. Първоначално са открити АС съдилища в София и Русе, а след Съединението и в Пловдив. Извършените със следващите закони промени относно структурата, състава и разпределението на съдиите по отделения са същите, както и за окръжните съдилища. Законът за изменение на някои членове от ЗУС от 1922 г. определя точно броя на АС - три, като посочва, че пространството на всеки се определя с особено разписание. Формулирано е и изискването отделенията да заседават в състав от по трима съдии. С изменението на чл. 40 съставът на всеки апелативен съд придобива следния вид: председател, подпредседател и членове, „числото на които се определя с постановление на Министерския съвет”.

Със ЗУС от 1926 г. към АС се причисляват и един или двама съдии-следователи, които са приравнени към членове на същия. На тях се възлага разследването на особено важните и сложни дела. Освен това броят на подпредседателите и на членовете се предвижда да се определя с особен закон.

Броят на АС остава непроменен през годините. Несъществени са и измененията на съдебните им райони. В началото на 1910 г. в района на Софийския АС влизат следните окръзи: Софийски, Кюстендилски, Видински, Врачански и бившите Трънски, Оряховски и Ломски. Пловдивският АС обхваща територията на: Пловдивски, Старо-Загорски, Бургаски и бившите Татар-Пазарджишки, Хасковски и Сливенски (с отделението в Ямбол) окръзи. Районът на Русенския АС се разпростира върху

окръзите: Русенски, Търновски, Плевенски, Шуменски, Варненски и бившите – Разградски, Севлиеви, Свищовски, Ловешки и Силистренски.

ЗУС от 1880 г. въвежда касационното производство. ВКС е също колегиален орган. Първоначално се състои от председател, подпредседател и 4 членове по щат. Има две отделения – гражданско и углавно. Те се ръководят от председателя и подпредседателя. В случаите предвидени в закона, с цел решаване на особени дела, както и дисциплинарни дела срещу съдии, двете отделения съставят общо събрание. През 1886 г. със Закона за изменение на чл. 32, 33, 34, 100 и 115 от ЗУС броят на подпредседателите се увеличава на двама, а на членовете на шест. Те се разпределят в едно углавно и две граждански отделения, от които двете са „под ведението на подпредседателите”.<sup>153</sup> ЗУС от 1899 г. увеличава отделенията на четири, а броя на членовете на 10. Според Закона за изменение и допълнение на някои членове от ЗУС от 1910 г. ВКС се състои от пръв председател, председатели на отделения и членове, броят на които се определя от особен щат. Съставът на ВКС се дели на отделения, председателствани от първия председател и от председателите на отделения. Разпределението на съдиите в тях става чрез ротация по същия ред, но се извършва на всеки 4 години, вместо на две. През 1922 г. Законът за изменение на някои членове от ЗУС уточнява, че съдът се състои от председател, подпредседател и членове, чийто брой се определя с постановление на МС. Председателят ръководи едното отделение, а подпредседателят – другото. Всяко отделение заседава в състав от по трима съдии. ЗУС от 1926 г. изисква броя на председателите на отделения и на членовете да се регламентира с особен закон. Всичките отделения на съда образуват общото събрание. На него законът поверява решаването на „особни дела”.

Ведомството на Върховния касационен съд се простира върху цялото Княжество. Той не решава делата по същество, а осъществява висш съдебен надзор върху всички съдебни места и лица в Княжеството за точното изпълнение на законите и еднаквото им прилагане от всички съдилища.

Върховният касационен съд дава тълкования на законите, само по споразумение с министъра на правосъдието или по негово предложение. Освен това последният еднолично решава дали тълкуванията да бъдат съобщени на съдилищата за сведение и ръководство. Единствено по предложение на министъра на правосъдието, той има право в общо разпоредително заседание да се произнася по въпроси, които „на практика подигат съмнения и се решават не еднакво от съдилищата”. Тълкуванията му се обнародват „за сведение и ръководство на съдилищата” по разпореждане на министъра.

Подведомствените предмети и редът, по който действат колегиалните съдилища се определят от Временните съдебни правила, ЗУС, Закона за гражданското съдопроизводство и Закона за углавното съдопроизводство.

<sup>153</sup> „Държавен вестник”, бр. 58 от 21 юни 1886 г.

В рамките на утвърдената триинстанционна система, ОС са основен първоинстанционен съд. Като такива те разглеждат по същество всички граждански и търговски иски, всички наказателни дела, които са извън компетентността на мировия съдия. По отношение на обжалваните съдебни актове на мировите съдилища, окръжните съдилища са втора, апелативна инстанция. При разглеждане и решаване на молби за отмяна на влезли в сила решения и присъди, издадени от мировите съдии от техния окръг, те действат като касационна инстанция.

АС е създаден като второинстанционен и разглежда обжалваните пред него съдебни решения на ОС, влизащи в района на съда. Той няма компетенциите да правораздава по каквито е да е граждански, наказателни и търговски дела като първа инстанция.

Последната висша инстанция е Върховният касационен съд. Той разглежда и се произнася само по отправени към него касационни жалби, както и по въпроси за възобновяване на дела, когато са налице изискваните от закона условия.

Единствено по делата със санкция до 100 лв., мировият съдия действа като едноинстанционен съд.

Разностепенните съдилища са организирани йерархически така, щото да отговарят на изискването и прилагането на това начало. От тази гледна точка общите съдилища могат да се подредят в три групи. Две групи с по две инстанции: 1) мирови и окръжни съдилища; 2) окръжни и апелативни съдилища. Връзката между тях е ВКС. Групата от една инстанция включва мировия съд (по дела до 100 лв.), за които окръжните съдилища действат като касационен съд.

Правилата за вътрешния ред и делопроизводството в съдилищата се описват в специални правилници. Изработването им е задължение на министъра на правосъдието „по споразумение с Върховния Касационен Съд”. От 1899 г. той се издава от министъра на правосъдието. Със Закона за изменение и допълнение на ЗУС от 1910 г. Правилата за вътрешния ред и делопроизводството в съдилищата се определят чрез един общ правилник. Изработването му е задължение на министъра на правосъдието. ЗУС от 1926 г. дава право на общите събрания на съдилищата да издават наредби за вътрешния ред и деловодството, които подлежат на одобрение от министъра на правосъдието.

ЗУС регламентират и начина на отчетност на съдебните места. Отчетите съдържат сведения „за ходът на делата и за подсъдимите през истеклата година”. Те се съставят от председателя на съда, съгласувано с прокурора и се обсъждат на общо събрание. Мировите съдии и председателите на ОС представят своите отчети в надлежния АС. Той съставя един общ отчет, който след като се обсъди в общо събрание се представя на министъра на правосъдието. ВКС също изпраща своя годишен отчет в Министерството на правосъдието. Сроктът за получаването им във ведомството е началото на календарната година. Според ЗУС от 1926 г. отчетите за хода на делата през изтеклата година се съставят по начина и формата, определени в общия правилник за вътрешния ред и деловодството на съдебните места.

Какъв е редът на сношенията на съдебните места и длъжностните лица? Те се отнасят както помежду си, така и с местата и лицата от други ведомства непосредствено. Министърът на правосъдието се отнася до съдебните места или чрез прокурорите при тях или чрез председателите на съдилищата. След получаването на законно искане, всеки съд или длъжностно лице трябва да го изпълни незабавно, като едновременно уведоми заинтересованата страна.

При ОС, АС и ВКС има канцеларии, в чийто състав влизат секретари, подсекретари, архивари, регистратори, писари и съдебни пристави. Те се назначават от председателите на съответния съд. Единствено секретарят се назначава от министъра на правосъдието по предложение от председателя на съда. Като началник на канцеларията отговаря за деловодството и реда в нея. Той е и пазител на печата на съда. Освен че се занимават с делопроизводството по делата, подсекретарите водят протоколите на съдебните заседания и дневниците на разпоредителните заседания на съда. Основното задължение на съдебните пристави (от 1926 г. съдия-изпълнители) е изпълнението на съдебните определения и решения, присъдите, с които се налага глоба и заповедите на съда за обезпечение на исковете.

## 2. Основни институти

ЗУС от 1880 г. и Допълнението към ВСП от с. г. регламентират подробно института на съдебните заседатели. Според чл. 7 в случаите определени от Устава за углавното съдопроизводство в “съставът на съдиите”, ще влизат “особени съдебни заседатели”. Дефинирани са и техните правомощия “да се определява виновността или невинността в углавните дела на подсъдимите за престъпления, които попадат под най-тежките наказания”.xxvi Това са злодеяния, които се наказват по Османския наказателен закон със „смърт, туряне в окови и поставяне в крепост вечно или временно, придружено с изложение пред публиката, вечно заточение, вечно лишение от чин и служба, и отнемане на граждански права”.xxvii Член 20 от Закона за допълнение на ВСП определя по-пълно и ясно наказателните дела с участието на съдебни заседатели, а именно дела, по които подсъдимите „се обвиняват в злодеяния”, предвидени в чл. чл. 3, 16 и 33 от Османския наказателен закон.xxviii Чл. 3 характеризира злодеянието като “дело, което изисква застрашително наказание” и определя наказанията за този род деяния, а именно: смърт, поставяне в крепост и окови от 3 до 15 г. Чл. 16 посочва начинът, по който се извършва смъртното наказание, а чл. 33 предписва публикуването на извлечения от съдебните решения на определените за това места.xxix

За да се произнесат относно виновността на лицето, съдебните заседатели трябва да отговорят на следните въпроси: 1) извършено ли е събитието на престъплението; 2) било ли е то деяние на подсъдимия и 3) трябва ли престъплението да му бъде вменено във вина. По смисъла на чл. 813 от ВСП и на чл. 23 от Допълнението им решенията по всички въпроси се вземат с вишегласие. При равенство на гласовете се възприема предложението, което е в полза на подсъдимия. Институтът на съдебните заседатели

има редица недостатъци и слабости, които произтичат от начина му на конструиране. Той е въведен у нас в специфична, особена форма, “каквато не съществува никъде в Европа”.<sup>xxx</sup> Законодателят създава модел на смесен съд с участието на трима коронни съдии и трима избрани от народа съдебни заседатели, които образуват една колегия по подобие на шофенския съд в Германия. От гледна точка на правомощията на съдебните заседатели българският институт е най-близък до съда с жури. Възприемането и съчетаването на елементи и характеристики от двата европейски модела на практика води до “смесването на функции и роля”, които иначе са ясно разграничени при всеки от тях.<sup>xxxi</sup>

Особеностите на сформиранието и недостатъците във функционирането на института на съдебните заседатели дават основание на авторите на мотивите към законопроекта за устройство на съдилищата от 1895 г. да го определят, като една аномалия. Те се обявяват за неговото премахване и мотивират предложението си не само с “външната недостатъчна форма, в която той се проявява у нас”, но и с “материалните недостатъци” и с “преждевременността за приспособлението му от нравствена и политическа гледна точка”.<sup>xxxi</sup> Острата критика е основателна и оправдана. Институтът на съдебните заседатели не оправдава напълно очакванията и надеждите за по-голяма справедливост и обективност в правораздаването и поради това, че повечето от съдебните заседатели се оказват хора неподготвени, без образование. Обобщавайки резултатите от изборите за съдебни заседатели, проведени на 9 януари 1895 г., в. “Пловдив” отбелязва, че мнозинството от тях са „лица, които за всичко друго може да ги бива, но не и за съдебни заседатели”.<sup>xxxiii</sup> С цел да се преодолеят недостатъците в дейността на съдебните заседатели, да се усъвършенства механизмът на приложение на началото за народно участие в правораздаването, както и да се издигне авторитетът на института сред населението и в самата съдебна система, през 1897 г. е приет специален Закон за съдебните заседатели.<sup>xxxiv</sup> С него се премахва избираемостта на съдебните заседатели от населението, въвежда се изборът по жребий, повишава се образователният и имущественият ценз, увеличава се броят на съдебните заседатели, като едновременно с това се намалява времето, през което те изпълняват своята длъжност. Законът остава в сила до 6 ноември 1922 г., когато е отменен със Закона за изменение и допълнение на закона за углавното съдопроизводство. <sup>xxxv</sup>

Законът за устройството на съдилищата от 1899 г. въвежда кандидатския институт. Според чл. 7 при окръжните съдилища “се намират кандидати за съдебни длъжности”. Специалният текст, както и регламентирането на материята в самостоятелно отделение, отразява новото виждане и отношение към този институт. В закона изискванията към кандидатите за съдебна длъжност са конкретно и ясно дефинирани.<sup>xxxvi</sup> Те трябва да имат завършено юридическо образование и да са положили успешно държавен изпит. Във всеки окръжен съд може да има не повече от двама кандидати. След приключване на две годишния срок кандидатите могат да поискат и да получат от съда свидетелство, удостоверяващо, че са придобили



достатъчна практическа подготовка, за да заемат самостоятелна съдебна длъжност. То се издава от председателя на съда по постановление на общото събрание. Институтът на кандидатите за съдебна длъжност е една възможност за младите юристи да натрупат практически опит, да усвоят най-добрите съдийски добродетели и “да се подготвят за самостоятелна съдийска служба”.xxxvii

С цел да се подобри професионалната подготовка на бъдещите съдии, особено в практически план, със Закона за изменение и допълнение някои членове на ЗУС от 1910 г., се създава нова длъжност - допълнителен член на окръжен съд и заместник на прокурора при същия. Тя е задължително изискване за назначаването на едно лице за несменяем съдия и в този смисъл представлява “солидно стъпало към високата съдийска и прокурорска длъжност”.xxxviii

Подготвителният етап за заемането на тези две длъжности е едногодишния стаж на кандидат за съдебна длъжност. Кандидатите за съдебна длъжност се избират измежду най-способните и добре подготвени юристи, определени по успех от държавния изпит. Броят на кандидатите е ограничен до трима във всяко отделение. Занятията на кандидатите за съдебна длъжност протичат под ръководството на председателя и прокурора на окръжния съд. Стажът завършва с практически изпит. Изпитът се провежда във всеки апелативен съд от специална комисия, в чийто състав влизат председателят и прокурорът на апелативния съд и един адвокат с юридическо образование, избран от общото събрание на адвокатския съвет или от самия съд.

Практическият изпит е писмен и устен. Четиричасовият писмен изпит се състои в развиване на въпроси от съдебната практика. Устният изпит трае половин час и включва излагане исканията на ищец или възраженията на ответник, представяне на обвинителна реч, отговор на въпроси от гражданското или наказателното право, както и на такива, отнасящи се до съдебната администрация. Кандидатите получили слаби оценки се уволняват от длъжност, с право на още едно явяване.

Издържалите изпита се класират по успех в общ списък, съставен от Министерството на правосъдието. При равенство на бележките се дава предпочитание на по-възрастните. Въз основа на него те се назначават с указ, по предложение на министъра на правосъдието, за допълнителни членове в окръжните съдилища и допълнителни заместници на прокурора, като се спазва редът, по който са вписани в списъка. С промените, направени през 1911 г., се внася по-голяма яснота в процедурата. Отпада и изискването за вписването на кандидатите в таблицата за назначение. Според изменението на чл. 39, кандидатите се уволняват от длъжност: 1) ако не получат атестация след едногодишния стаж; 2) ако не се явят в срок до един месец на задължителния практически изпит, считано от деня на получаването на положителна атестация и 3) ако не издържат практическия изпит в рамките на две явявания.

След 2 г. стаж като допълнителни членове в окръжните съдилища или допълнителни заместници на прокурора, кандидатите могат да бъдат назначени за редовни съдии при наличие на свободни места. Институтът на допълнителните съдии

дава възможност за по-пълнен контрол и разкриване на знанията, способността, интелигентността и характера на лицето, решило да се посвети на съдийската служба.

Със закона „Кьорчев“, приет през декември 1914 г. се извършват сериозни промени в института на кандидатите за съдебни длъжности. Отпада изискването лицата кандидати за съдебни длъжности да са положили държавен изпит. Според новата редакция на чл. 21 те трябва да имат само завършено юридическо образование, удостоверено с диплома, легализирана по установения ред. Тези от тях, прослужили най-малко 1 година и получили удостоверение от председателя, подпредседателите и прокурора на съда за придобита достатъчна опитност и практическа подготовка, са длъжни да положат кандидатски теоретико-практически изпит (чл. 32). Останалите членове - 22-24 и 34-37 са отменени. На практика с новите изменения на ЗУС се ограничава автономията на съдилищата. Пренебрегват се резултатите от държавния и от практическия изпит като оценка за степента на подготвеност на кандидатите за заемане на съдийска длъжност. Дава се право на министъра на правосъдието еднолично да определя и да назначава бъдещите съдии.

Правителството на БЗНС се връща, макар и непълно, към стария ред на подготовка и преценка на кандидатите за съдебна длъжност, установен през 1899 и 1910 г. За такива се назначават само лица, които имат юридическо образование и „са положили теоретически държавен изпит“. Кандидатите за съдебна длъжност се назначават със заповед от министъра на правосъдието и се разпределят между окръжните съдилища. Министърът е длъжен да избира между лицата, поставени на първите места в списъка на изпитната комисия. Броят на кандидати във всяко отделение на ОС е увеличен от 3 на 4. Възстановява се задължителният практически държавен изпит за кандидатите, прослужили най-малко една година. Той се провежда в Апелативния съд, в района на който съдебните кандидати са прекарвали по-голямата част от стажа си. До него се допускат само тези от тях, които са, получили добра атестация от председателя и прокурора на съда за проявено „старание по служба“. С последната формулировка се допълва старото изискване на чл. 33 за „примерно поведение и за отличните им отношения към съдебната колегия и във от обществото“. На издържалите изпита съдебни кандидати се дава право да извършват дейностите, предвидени в чл. 30 и 31 на закона от 1910 г., без тази на съдебните следователи. Те се класират по успех в специален списък и могат да се „назначават за допълнителни членове в окръжните съдилища“.

Законът ЗУС от 1926 г. регламентира реда за назначаване на кандидатите за съдебна длъжност и работата, която им се възлага по време на службата (чл. 23). Като цяло се възприема моделът и текстовете от ЗУС от 1910 г. Премахва се държавният изпит, а срокът на стажа се увеличава от 1 на 2 години. Прослужилите най-малко две години и получили удостоверение за достатъчна опитност и практическа подготовка са „длъжни да положат теоретико-практически държавен изпит“. Допълнително изискване за това е да имат и добра атестация от председателя и прокурора на окръжния съд за тяхното „поведение и за отношенията им към съдебната колегия и във от обществото“ (чл. 30). Изпитът отново е обединен. Издържалите го се вписват в особен

списък по реда на показания от тях успех. Списъкът е задължителен за министъра на правосъдието при назначаването на кандидатите за допълнителни членове на окръжните съдилища, за нотариуси и съдия-изпълнители.

Изградената със първия съдоустройствен закон структура на съдебната система се запазва до м. ноември 1934 г., като доказателство за нейната ефективност и стабилност. Като разделителна линия в този период се откроява съдоустройственото законодателство на БЗНС. Негова отличителна характеристика е нежеланието на управляващите да поставят под контрола на закона състава и структурата на съдилищата.

### 3. Съдоустройството след 1934 г.

С Наредбата-закон за устройството на съдилищата, приета от правителството на деветнайсетомайците, начело с Кимон Георгиев, се създават нови съдебни органи и се формира нова съдебна система. Тя е съобразена с новото административно деление на страната и включва следните съдебни учреждения:

- околийски съдилища,
- областни съдилища,
- апелативните съдилища и
- ВКС.

Освен тях във всяка община е учреден общински съд, чието устройство и компетенции се уреждат с Наредбата-закон за общинските съдилища.<sup>xi</sup> Продължават дейността си помирителните съдилища, създадени със Закона за гражданското съдопроизводство,<sup>xii</sup> трудово-помирителните съдилища, функциониращи въз основа на Закона за настаняване на работа и осигуряване при безработицах<sup>xiii</sup>, както и специалният съд при Върховната сметна палата, учреден със Закона за Върховната сметна палата и за окръжните сметни палати от 9 март 1925 г.<sup>xiv</sup>

Запазват се особените съдилища: военните, съгласно Военносъдебен наредба-закон (съдоустройство и съдопроизводство)<sup>xv</sup> и духовните. Съхранява се двойственото положение на ВАС. Според Наредбата-закон за административното правосъдие организационно той е поставен към Министерството на правосъдието, а финансово - към Министерския съвет.<sup>xvi</sup>

Околийските съдилища се изграждат на мястото на мировите, а областните – на мястото на окръжните съдилища. Ведомството на околийските, областните и апелативните съдилища се простира върху околии, области и райони. Територията на околийските съдилища съвпада с тази на околийските управления, а на областните съдилища – с пространството на административните области. В околийските центрове, където има повече от едно мирово съдилище, за околийско се обявява първото от тях. От м. юли 1937 г. участъците на околийските съдилища се определят от съответните областни съдилища в общо разпоредително заседание. Определението на областния, апелативния или на ВКС, с което се установява участъка на околийския съд и принадлежността му към даден областен съд, подлежи на одобрение от министъра на

правосъдието.<sup>xlvi</sup> Със Закона за изменение и допълнение на закона за устройството на съдилищата от 1 април 1943 г. се създават 107 околийски съдилища, а в новоосвободените земи са учредени 23 такива съдилища (две от тях не са открити – в гр. Кратово и в гр. Радовиш). Със същия закон районите на отделните съдилища се определят и изменят от общото събрание на по-горния съд. Възникналите спорни въпроси се решават от общото събрание на ВКС.

Областните съдилища първоначално са 7 – в София, Враца, Плевен, Шумен, Пловдив, Стара Загора и Бургас, но с последвалите изменения на наредбата-закон техният брой се увеличава и през 1935 г. достига 16. Те са разположени в градовете: София, Пловдив, Пазарджик, Хасково, Ст. Загора, Ямбол, Бургас, Варна, Шумен, Русе, Търново, Плевен, Враца, Видин, Кюстендил и Горна-Джумая (Благоевград). Със Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството на съдилищата от 29 януари 1941 г. броят на областните съдилища се увеличава на 29, след откриването на такива в градовете: Дупница, Неврокоп, Силистра, Добрич, а преди тях в Трън.<sup>xlvi</sup> В утвърдения в Закона за изменение и допълнение на закона за устройството на съдилищата от 1 април 1943 г. списък фигурират 37 областни съдилища в т. ч. влизат и 8-те съдилищата в новоосвободените земи със седалище градовете Битоля, Велес, Гюмюрджина, Драма, Прилеп, Скопие, Струмица, Щип.

Наредбата-закон определя съдебните граници и на трите апелативни съдилища. Софийският апелативен съд обхваща Софийска и Врачанска административни области. Районът на Русенския АС се простира върху Плевенската и Шуменската административни области. Ведомството на Пловдивския АС съвпада с територията на Пловдивската, Старо-Загорската и Бургаската административни области. Със Закона за изменение и допълнение на закона за устройството на съдилищата от 1 април 1943 г. се създава АС и в Скопие. Със същия закон броят и седалищата на околийските, областните и апелативните съдилища се определя чрез самия закон, в специална таблица към чл. 3.<sup>xlvi</sup> Целта е да се гарантира по-голяма сигурност на съдебните места и лица, да се премахнат страничните фактори и влияние особено при утвърждаването на околийските съдилища.

Редовните и извънредните професори по гражданско и наказателно право получават правото да заместват съдии и да вземат на доклад дела в съдебно заседание. Редовните професори - в Софийския АС и във ВКС, а извънредните професори - в Софийския областен съд и в Софийския апелативен съд.

Освен съдиите и прокурорите, с указ се назначават и съдебните инспектори. Всички останали длъжностни лица се назначават от министъра на правосъдието или от надлежния началник по реда определен в закона.

Правят се известни промени в състава и структурата на отделните съдилища. Околийският съд е едноличен, а областните и апелативните съдилища и ВКС са колегиални.

Броят на околийските съдии се определя ежегодно със Закона за държавния бюджет. При необходимост министърът на правосъдието назначава и заместник околийски съдии. Първоначално са назначени 100 околийски съдии. В 37 околийски

съдилища има по един или повече заместници на околийския съдия, като броят им е общо 56.

Областният съд има председател, подпредседател и членове. Състои се от отделения. Броят на отделенията и на членовете се определя с особен закон. Към всяко отделение има по един допълнителен съдия. В началото на 40-те години в областните съдилища има 25 председатели, 30 подпредседатели, 115 членове, 25 прокурори и 23 зам. прокурори.<sup>l</sup> Областните съдилища заседават в състав: председател или подпредседател и двама съдии, от които само единият може да бъде допълнителен съдия. С Наредбата-закон за изменение и допълнение на наредбата-закон за устройството на съдилищата от 16 август 1935 г. се възстановява длъжността допълнителни членове (а не допълнителни съдии), като броят им се определя според нуждата. Съдии-следователи, за произвеждане на предварително следствие, се назначават само в областните съдилища.<sup>li</sup> Възстановява се ротацията на съставите на отделения на всеки две години, с цел „един и същи съдия да не заседава последователно повече от две години в едно и също отделение”. Отново се дава право при липса на свободни съдии от другите отделения съставът на съда да се попълва от съдия-следовател. Премахва се прокурорският надзор при околийските съдилища, както и правото на редовните и извънредните професори по гражданско и наказателно право да заместват съдии и да вземат на доклад дела в съдебно заседание, въведени през 1934 г.

При всеки областен съд се учредява едноличен съд за маловръстни в съответствие с изискванията на чл. 20 от Закона за съдилищата за маловръстни.<sup>lii</sup> Министърът на правосъдието може да възложи на околийския съдия да съди маловръстните в своя съдебен район в случай, че броят на делата е много голям или околийският град е много отдалечен от седалището на областния съд.

Структурата и съставът на апелативните съдилища се запазва същия. Те се състоят от председател, подпредседател и членове, които се разпределят в отделения, ръководени от председателя и подпредседателите. Софийският АС е с 6 отделения, съдът в Пловдив 5, а този в Русе – с 4. В трите апелативни съдилища има 3 председатели, 13 подпредседатели, 47 членове, 3 прокурори и 10 заместник-прокурори.<sup>liii</sup> АС заседават в три членен състав – председател или подпредседател и двама членове. С Наредбата-закон за изменение и допълнение на наредбата-закон за устройството на съдилищата от 16 август 1935 г. се възстановява разпределението на членовете на съда по отделения на всеки две години, което се извършва от общото събрание през м. юни. Изключение се прави само за един съдия от всяко отделение. Наред с „отсъствието” като причина за неучастие в заседанията се приема и „възпрепятстването”.

Когато има недостиг на съдии Законът за изменение и допълнение на Закона за устройството на съдилищата от 29 януари 1941 г. разрешава съставът на областните и апелативните съдилища да се попълва с адвокат. За тази цел адвокатският съвет представя по 5 адвокати, които отговарят на изискванията съответно за член на областен и на апелативен съд. Със Закона за изменение и допълнение на закона за

устройството на съдилищата от 1 април 1943 г. броят на съдиите, прокурорите и съдия-следователите при съдебните учреждения се урежда с особен закон.

При всеки апелативен съд се учредява едноличен съд за маловръстни, чл. 27 от Закона за съдилищата за маловръстни.

ВКС се състои от пръв председател, председатели на отделения и членове, броят на които се определя с особен закон. В началото на 40-те години ВАС наброява 38 съдии, в т. ч. първия председател, 7 председатели на отделения и 30 членове.<sup>liv</sup> Дели се на отделения, които се ръководят от председателя и от председателите на отделения. Той заседава в състав: първият председател или председателят на отделение и четирима членове. По изключение, когато един от съдиите отсъства „по законни причини“, заседанията се провеждат и с 4 съдии. ВКС по предложение на министъра на правосъдието се произнася в общо разпоредително заседание по въпроси, които „на практика повдигат съмнения и не се решават еднакво от съдилищата“. Дадените тълкувания на закона се обнародват по разпореждане на министъра. Наредбата-закон възлага на ВКС, по предложение на министъра на правосъдието, да се произнесе и по случаите, когато „по едни и същи въпроси съществува разногласие по тълкуването на закона между общите и особени съдебни места и лица“. Това изискване отпада от 16 август 1935 г.

Наредбата-закон възприема и запазва като цяло, от гледна точка на тяхната организация и функции, института кандидат за съдебна длъжност. Те се назначават от министъра на правосъдието и се разпределят между околийските съдилища, като броят им е не повече от трима. С измененията и допълненията от 16 август 1935 г. кандидатите за съдебна длъжност се назначават от министъра на правосъдието за срок от 2 г. и се разпределят между областните съдилища, като броят им не може да надвишава пет човека в едно отделение. След прослужена една година в околийския съд и получено удостоверение за достатъчна подготовка те постъпват на практика в областния съд по заповед на Министерството на правосъдието. Считат се на държавна служба и получават определената в бюджета заплата. Кандидатите работят в канцеларията на съда, при прокурора, нотариусите, съдиите-изпълнители и съдиите-следователи. Когато прослужат най-малко две години, притежават удостоверение за достатъчна подготовка от околийския съдия, и получат добра атестация от председателя и прокурора на областния съд “за тяхното поведение и за отношенията им към съдебната колегия и вън в обществото”, те се допускат до държавен теоретико-практически изпит, който не е задължителен. Изпитната комисия се назначава от министъра на правосъдието и включва съдии от ВКС, ВАС, преподаватели професори от ЮФ на Софийския университет и висши чиновници от съдебното ведомство.

Изпитът се провежда в Министерството на правосъдието. Издържалите го се вписват в особен списък в съответствие със следните критерии - успех, продължителност на службата и възраст. Назначаването им на конкретна длъжност зависи от показания успех, като се спазва редът в списъка. Тези от тях, които имат много добър успех се назначават за допълнителни съдии (членове) и допълнителни заместник-прокурори, а останалите - за нотариуси и съдии изпълнители. С новата

редакция на този текст в Закона за изменение и допълнение на Закона за устройството на съдилищата от 29 януари 1941 г. разделението по успех (мн. добър и добър) се премахва.

Кандидатите за съдебна длъжност се уволняват при следните условия: 1) ако не са издържали теоретико-практически изпит; 2) ако не са получили добра атестация; 3) след навършване на 2 г. стаж и 4) в интереса на службата. Те са възприето от ЗУС от 1926 г.

Съдебните места и длъжностните лица по съдебното ведомство се отнасят помежду си, както и с местата и лицата от другите ведомства, непосредствено. Министърът на правосъдието се отнася до съдилищата чрез прокурорите при тях или чрез председателите им.

Наредбата - закон предвижда при всеки съд да има канцелария със секретар (при необходимост и подсекретар), архивари, регистратори, писари и съдебни прислужници, чийто брой се определя от щата. Вменява с в дълг на съда, по молба на заинтересованите лица, „да им дава нужните справки или да им изпраща исканите удостоверения или преписи по пощата или телеграфически“. Определена е цена от 30 лв. за всяка справка, препис или удостоверение.

В съответствие със Закона за изменение и допълнение на закона за устройството на съдилищата от 1 април 1943 г. министърът на правосъдието издава правилник за вътрешния ред, деловодството и отчетността на съдебните места. Правилникът на ВКС се изработва от общото му събрание и се одобрява от министъра. Дава се право на общите събрания на съдилищата да приемат свои наредби за вътрешния ред и деловодството, които влизат в сила след одобрението им от министъра.

Наредбата-закон за устройството на съдилищата на деветнадесетомайското правителство е отменена на 4 март 1948 г. със Закона за устройството на народните съдилища. Така, от гледна точка на структурата и състава на съдебните места и лица, в историята на съдебната власт се очертават два периода – първият от 1880 г. до 1934 г. и вторият от м. ноември 1934 г. до 4 март 1948 г.

\* \* \* \* \*

Организацията на съдебната власт в България след Освобождението от османско владичество следва административното деление на територията на страната. Тя се основава на инстанционната система, като отношенията между съдилищата от различните инстанции изключват властта на по-горните съдилища над по-долните и подчинението на последните. Инстанционността предполага и допуска само надзора по спазване и прилагане на закона. Съдебната организация е изградена и върху съчетаването на едноличното начало с принципа на колегиалността. Това налага при анализа на организацията на съдебната система да се прави разграничение между тези три основни аспекта (териториалният; инстанционността (компетентността на отделните съдилища) и едноличният или колективен характер на съдебните органи), да се отчита тяхната същност и различна роля и значение за съдоустройството и функционирането на съдебните места и лица и на системата като цяло.

Съдебната организация включва следните две нива: 1) вътрешна организация и ред на всяко съдебно учреждение и 2) организация и ред на взаимоотношенията между отделните съдебни места и лица в рамките на цялата система.<sup>lvii</sup> Различните органи действат съобразно установения ред и дисциплина. По същия начин се регулират и отношенията между тях. Това позволява системата да съществува и да функционира като едно цяло.

Законодателната уредба на организацията на съдебната власт позволява да се изгради цялостна и единна система от различни органи, свързани йерархично помежду си по начин, който гарантира нейното единство. Наред с това тя осигурява (макар и в не пълна степен) необходимите права и гаранции на съдебните места и лица, с цел те да могат да изпълняват поставената им задача – бързо и справедливо правораздаване.



## ОРГАНИЗАЦИЯ И УРЕДБА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА В ЦАРСТВО БЪЛГАРИЯ. ОСНОВНИ ПРИНЦИПИ И ИНСТИТУТИ

*доц. д. и. н. Евгени Йочев*

Организацията и уредбата на съдебната система са призвани да осигурят нейната независимост и автономност в рамките на разделението на властите. Независимостта на съдебните органи и места означава, че те се подчиняват единствено и само на закона и действат самостоятелно при осъществяване на правораздавателните им функции. Сред основните предпоставките за независимостта на съдебната власт се открояват несменяемостта на съдиите и прокурорите и гарантирането на материално положение, обезпечавашо спокойствието и сигурността им. Това не омаловажава ролята и значението на останалите принципи и институти, които също са подчинени на тази цел.

### 1. Права и задължения на съдиите

Правата и задълженията на съдиите и прокурорите се определят още в първия Закон за устройството на съдилищата от 2 юни 1880 г.<sup>lvii</sup> Те търпят промени и развитие през годините, наложени от условията и политиката на различните правителства. Една част от задълженията се отнасят конкретно до правораздавателната дейност на съдиите, а друга до тяхното служебно поведение. Развити са най-пълно в ЗУС от 12 януари 1899 г.<sup>lviii</sup> и в Закона за изменение и допълнение на някои членове от същия закон от 5 май 1910 г.<sup>lix</sup>

Съдията е длъжен да изпълнява служебните си задължения лично, в противен случай носи дисциплинарна отговорност. Той няма право да приема дейност, която не е в рамките на неговата длъжност, да възлага съставянето на съдебни актове от лица, които не са на длъжност в съдебното ведомство.

Вменява се в дълг на съдиите и прокурорите и особено на съдиите-докладчици, под страх от дисциплинарна отговорност, да „следят най-зорко” за пропуски, бавност, неизпълнение на правилата и формите на производство на делата, за небрежно и неумело изпълнение на възложените от законите и правилниците задължения, от което и да е длъжностно лице. При констатирани нередности те трябва незабавно да уведомят писмено непосредствения си началник, както и да посочат поводите и основанията за дисциплинарно преследване на виновното лице.

С цел запазване на съдебната тайна, на съдиите и на лицата от съдебното ведомство се забранява да получават частни съобщения, свързани с делата, постъпили в съда. Те нямат право да се намесват в производството на делата по никакъв начин – чрез даване на съвети, упражняване на влияние върху техния ход, чрез ходатайство или препоръки, освен ако това не се изисква от служебните им задължения. Съдиите не могат да дават юридически съвети на частни лица или учреждения. Забранено им е да сключват заеми, които крият опасност от евентуалното им компрометиране или попадане под чужда зависимост.

На съдиите се забранява да използват ходатайстване или други форми на протекция и защита в интерес на кариерата им, както и „да се обръщат за същата цел към длъжностни лица по съдебното ведомство”.

ЗУС от 2 януари 1926 г. въвежда редица нови ограничения, които са свързани с участието в политически прояви и партийна дейност и са наложни от политическата обстановка в страната.<sup>ix</sup> През 1934 г. те са отменени, поради забраната на политическите партии.

Наред с принципа на несменяемост на съдиите, въпросът за щата и заплатите на съдебните лица е вторият важен проблем, от решаването на който зависи независимостта и стабилността на съдебната система. Заплатите на длъжностните лица по съдебното ведомство се определят ежегодно с бюджета на държавата, въпреки усилията на съдийската общност щатно разписание на заплатите на съдиите да се приеме заедно със ЗУС и да стане неразделна част от него. Със закона от 1899 г. заплатата на всички съдии и прокурори, които в „разстояние на пет-годишно непрекъснато служение, не са били повишени”, се увеличава по право в края на всяко петилетие с 5%. Това постановление е отменено със Закона за изменение на някои членове от ЗУС от 29 юли 1922 г.<sup>ixi</sup>

Радикални са промените, отнасящи се до размера на заплатите на длъжностните лица по съдебното ведомство, които прави ЗУС от 1926 г. Той предвижда те да се определят със закон. За прослужени 5 г. на една и съща длъжност заплатата се увеличава с 10%. Навършилите 60 години, които имат най-малко 30 годишна служба, получават при уволнение (освен по дисциплинарен ред) „възнаграждение в размер на една годишна заплата с всички бюджетни прибавки”. Като изключение то се дава и на уволнените по възраст или по болест, прослужили също най-малко 30 години, през бюджетната 1925/1926 г. Едновременно с това се отстъпва от позицията щатът и заплатите да бъдат неразделна част от съдоустройствения закон и да се приемат заедно с него.

Наредбата-закон за устройството на съдилищата от 12 ноември 1934 г.<sup>ixii</sup> предвижда длъжностните лица, които имат най-малко 30 г. служба при уволнение, независимо от възрастта, да получават не цялата, а ½ от годишната заплата с всички бюджетни добавки. Отпада съществуващото увеличение с 10% при пет прослужени години на една и съща длъжност.

Първоначално продължителността на съдебната ваканция е 6 недели - от 1 юли до 15 август. Общото разпоредително събрание на съда решава кои съдии ще се ползват от нея и за колко време. То определя и ваканционния съдебен състав, който разглежда само дела и въпроси, нетърпящи отлагане. Отпуската на съдиите е 1 месец и се взема еднократно. За отпуск с по-голяма продължителност се изисква разрешение от княза, след направено представление от министъра на правосъдието. Отпуските на председателите, подпредседателите и членовете на съдебните места се разрешават от общото събрание на съответния съд, а на останалите длъжностни лица - от

председателя на съда. Отпуските на прокурорите се разрешават по реда на йерархията от по-горе стоящия прокурор.

В съответствие с европейската практика ЗУС от 1899 г. определя продължителността на съдебната ваканция на 2 месеца от 1 юли до 1 септември. Кои съдии ще се ползват от ваканцията и кои ще образуват ваканционния състав се решава на общо разпоредително събрание на съда. Ваканционният състав разглежда само дела и въпроси, не търпящи отлагане. Отпуската на съдиите е 1 месец и тя може да се ползва наведнъж или на части. Отпускът на съдиите за срок до 10 дни се разрешава от председателя на съответния съд, а за повече от 10 дни от министъра на правосъдието. В извънредни случаи и при крайна нужда съдиите имат право на още 1 месец, но без заплата. При доказана болест длъжностното лице може да получи общо 9 м. отпуск (3 м. с пълна заплата + 3 м. с ½ заплата и 3 м. без заплата), след което се уволнява. От 1911 г. при доказана болест лицето може да получи максимален отпуск с пълна заплата до 3 месеца. Ако след изтичането на този срок не оздравее, то се уволнява с право на възнаграждение в размер на една и половина месечна заплата от държавното съкровище. След оздравяването им, уволнените по болест длъжностни лица, могат да заемат предишните си или други съответни длъжности, при спазване на предвидения в закона ред за назначаване на длъжност.

Забранено е излизането на съдията в отпуск, докато не върне намиращите се в него дела и не изготви решенията, присъдите и определенията по делата, по които е докладчик. При закъснение, самоволното удължаване на отпуска и отсъствие без уважителни причини длъжностното лице губи заплата си и подлежи на дисциплинарно наказание.<sup>lxiii</sup>

В закона на БЗНС от 1922 г. е премахната гл. IX „Ваканция на съдебните места“. Целта е това време да се използва за разчистване на висящите дела. Длъжностните лица по съдебното ведомство се ползват с отпуск, съгласно закона за държавните служители.<sup>lxiv</sup>

След идването на власт на Демократическия сговор със ЗУС от 1926 г. гл. „Съдебна ваканция“ е възстановена напълно, а с малки изменения и допълнения и гл. „Отпуски на длъжностните лица по съдебното ведомство“. Новият закон дава право на длъжностните лица от съдебното ведомство на задграничен отпуск до една година за научна цел. Това време се счита като прослужено. След приключването му, лицето се задължава да служи най-малко 8 г. във ведомството. Ако преди тяхното изтичане бъде уволнено по негово искане или дисциплинарно, то връща в двоен размер заплата и всички добавки получени през командировката.

Съдиите подлежат на съд и съдене за извършени престъпления от общ характер, които не са свързани със служебните им задължения. Званието на съдията не се счита „препятствие, за да ся привлича под следствие или да ся предаде под Съд за общи престъпления не по длъжността му, по обикновен ред на углавното съдопроизводство“. По този начин ЗУС лишава съдиите от правото на имунитет и те подлежат на наказателна отговорност. В тази връзка се определя редът на предаване на съд на длъжностните лица за извършени престъпления от подобен род,

съдопроизводството, както и компетентността на отделните съдилища в тази област. Всички съдии и прокурори се предават на съд с постановление на ВКС, като за последните то се издава след предложение от министъра на правосъдието.

## 2. Назначаване, уволняване и преместване на длъжностните лица

Авторитетът и доверието в съдебната власт в най-голяма степен зависят от професионализма и моралните качества и добродетели на съдиите и прокурорите. Това определя значението на системата за подбор и повишаване на магистратите в длъжност и нейното място в съдоустройството.

След Освобождението в България се налага утвърдената вече в Европа система за назначаване на съдиите. Тя съдържа в себе си условия, които гарантират качеството на правораздаване и извеждат на преден план личната отговорност на съдиите.<sup>lxv</sup>

На длъжност в съдебното ведомство се назначават само български поданици, които са грамотни. През 1985 г. се въвежда изискването за задължително владеење на български език.<sup>lxvi</sup> Първоначално, поради липсата на юристи се допуска, по изключение и назначаването на чужденци, но с изричното одобрение на Народното Събрание.

ЗУС от 1880 г. дефинира общи и специални изисквания и условия за заемане на съдебна длъжност, които по-нататък се развиват и обогатяват. Възприет е принципът на забраната, приложен в три отделни групи ограничения. Не могат да бъдат назначени на служба по съдебното ведомство 1) лица, които се намират под следствие или под съд за злодеяния и престъпления, лица осъдени за престъпни дела с присъда затваряне в тъмница или с друго по-строга наказание, онези, които са били давани под съд за престъпни дела, изискващи подобни наказания и не са били оправдани от съда; 2) изключените от служба по съд и от духовното ведомство за пороци и 3) несъстоятелните длъжници.

Поради липсата на юристи за мирови съдии, съдебни следователи, прокурори и помощниците им, членове, подпредседатели и председатели на ОС се назначават лица с “общо средно образование, или прослужили по съдебната част не по-малко от една година.” Изискването за председател, подпредседател, членове, прокурор и помощник прокурор в АС е лицата да имат юридическо образование или минимум две години работа в съдебната система. За председател, подпредседател и членове на ВКС, за прокурор и помощник прокурор при същия, се назначават лица с „юридическо образование, и които са прослужили по съдебната част не по-малко от три години”.

Различен е подходът към условието за определен брой прослужени години по съдебната част. За длъжностите във Върховния касационен съд образованието и стажът са равнопоставени и неделими и представляват по същество едно изискване. По отношение на длъжностите в окръжните и в апелативните съдилища те са разделени и обособени като самостоятелни.

Липсата на юристи, налага приемането на специална забележка, която дава право да се назначават и лица, „които са получили какво годе образование”. През 1883

г. единственият юрист в Министерството на правосъдието е самият министър. Като съдии действат учители, търговци, земеделци и т. н.<sup>lxvii</sup>

Всички длъжностни лица по съдебното ведомство, без помощник секретарите, се назначават и преместват с указ на княза по представление на министъра на правосъдието.

Съдиите от АС и ОС, съдебните следователи и мировите съдии се уволняват: “по съдебен приговор” или “чрез княжески указ”. Конкретните причини за уволнение на длъжностното лице са определени общо и се отнасят до професионалните му възможности - “доказана неспособност”, или до моралния облик на лицето - “не удовлетворителни нравствени качества”.

Единствено ВКС може да отстранява съдиите и съдебните следователи временно от длъжност.

Преместването съдиите от едно населено място в друго, на длъжност различна или равна на заеманата става също с указ на княза по представление на министъра на правосъдието.

Редът за назначаване, уволняване и преместване на длъжностните лица по съдебното ведомство, не гарантира конституционната независимост на съдебните места и лица. Чрез промени в щата и еднолични решения правосъдният министър на практика упражнява политически контрол над съдебните места и лица. Европейската практика показва, че тази система е „най-несполучлива”.<sup>lxviii</sup> С пълно основание Антон Каблешков констатира, че законът „фактически направи от независимата съдебна власт един обикновен орган на изпълнителната власт”.<sup>lxix</sup> Оценката му се потвърждава напълно от близо 18 г. действие на закона.

Системата, която дава изключително право на министъра на правосъдието да избира и назначава съдии и прокурори на вакантни места измежду лицата, притежаващи служебния ценз за съответните длъжности се запазва до приемането на новия съдоустройствен закон през 1899 г. След измененията му тя отново е въведена през м. април 1917 г. и действа до края на 1925 г.

ЗУС от 1899 г. установява нови условия и изисквания към длъжностните лица по съдебното ведомство, както и нова по-демократична система за назначаване на съдиите и прокурорите с прякото участие на съдебните места. Кандидатът за назначаване на служба по съдебното ведомство трябва да отговаря на следните общи условия: да е български поданик, да е пълнолетен, да владее български език; да не е лишен от правата изброени в чл. 30 на НЗ, и да не се намира под следствие или съд; да не е осъждан за престъпление, което се наказва със строг тъмничен затвор, както и за редица други престъпления, в т. ч. против особата на Княза и династията му, за фалшификация, кражба, измама, злоупотреба на доверие, лъжесвидетелстване, лъжливо заклеване в процес, разврат, злоупотреба с власт и правителствени пари, разваляне на печат; да не е обявяван за несъстоятелен длъжник.

Общите условия се допълват и с особени изисквания към съдиите и останалите групи длъжностни лица. За първи път към кандидатите за мирови съдии или членове на

окръжни съдилища се предявяват сериозни и комплексни изисквания по отношение на възраст, образование и стаж. Те трябва да са навършили 26 години, да имат юридическо образование, да са издържали държавен изпит и да са прослужили най-малко 2 години като секретари, подсекретари, или кандидати за съдебна длъжност. Поради недостигът на юристи се дава право да се назначават единствено за мирови съдии и лица, които имат поне средно образование и са служили по съдебното ведомство като секретари, подсекретари или в по-горни длъжности най-малко 3 г. Първоначалният срок от две години след влизане на закона в сила е удължен до 31 декември 1908 година<sup>1</sup>

Конкретни и още по-строги са изискванията за останалите длъжности относно заеманото преди това служебно положение и съдийския им стаж.

Друг сериозен недостатък на стария закон, който намира решение, е въпросът за несъвместимостта на съдийската длъжност с упражняването на други дейности и професии, както и родствените отношения между длъжностните лица на съдебното ведомство. Длъжностното лице по съдебното ведомство не може да бъде едновременно народен представител; практикуващ адвокат; професор или учител; притежател, издател или редактор на политически вестници и списания; член на политическо дружество или събрание и да участва в техните заседания; да бъде притежател на някоя концесия, на предприятие или пък председател/управител на друго някое акционерно, търговско или промишлено дружество, член на управителен съвет, надзорен или проверителен комитет на подобни дружества, както и на какъвто и да е друг орган, макар и временен и безплатно действащ; да заема друга държавна (гражданска, военна или духовна) или общинска действителна или почетна длъжност или служба, да упражнява търговия или такова занятие, което е несъвместимо със съдийското звание или което му пречи да изпълнява служебните си задължения.

При едно и също съдилище не могат да служат длъжностни лица, които са роднини във възходяща или низходяща линия; сребрени роднини до четвърта степен включително; осиновители и осиновени; сватове до трета степен. Когато в течение на службата възникне подобно родство един от сродниците се премества. Новата длъжност не може да бъде по-ниска от заеманата до тогава. В съдилищата с над 10 членове посочените ограничения не важат, ако князът одобри предложението на министъра на правосъдието. В този случай, когато длъжностните лица останат да служат в едно съдебно място, те не могат да бъдат в едно и също отделение.

Едно от важните нововъведения е създаването на нова система за назначаване на служба по съдебното ведомство. За всяка вакантна длъжност се изисква задължително да се представят по трима кандидати от оправомощения съд. По този начин се съчетава административното и съдебното начало при попълване съставите на съдилищата.

Единствено председателят на ВКС и председателите на отделения в същия се представят лично от министъра на правосъдието и се назначават направо от княза. На практика висшите магистрати, както и подпредседателите и председателите на АС се

назначават еднолично от министъра. Това са съдиите, които законът обявява за несменяеми.

Във връзка с изготвянето на представленията, законът задължава съдилищата да събират и съхраняват нужните за това сведения.

Съдиите и техните заместници се назначават от княза по представление от министъра на правосъдието и в съответствие с реда, определен в закона.

Законодателно се урежда и въпросът за приравняване на стажа от други длъжности (в Министерството на правосъдието) към този на съдиите.

Новата система позволява да се издигне ролята на общото събрание на съдилищата. Отговорността му за развитието на отделния съдия се свързва с грижата за повишаване качеството на правораздаването.

Извън тази система са лицата от прокурорския институт предвид на неговия особен характер. Те се назначават от княза по представление от министъра на правосъдието между лицата, които отговарят на условията на закона.

Правото на министъра да назначава лица, които не са представени от общите събрания на съответния съд е най-големият недостатък и слабост на новата система.<sup>lxxi</sup> В този смисъл може да се каже, че тя съчетава новите идеи с елементи от старата практика.

Законът от 1910 г. запазва като цяло общите условия за назначаване на съдебна длъжност. Специалните условия за заемане на съдийска длъжност са конкретни за всяка длъжност. Единствено с решение на Министерския съвет за първи председател на ВКС, председател на отделение и за главен прокурор се назначават лица измежду председателите на отделения, членовете и прокурорите на отделения при същия и между председателите на апелативните съдилища.

Новаторството на закона е в това, че с него се създава институт, непознат до тогава на българското съдоустройство - Висш съдебен съвет (ВСС). Членовете на ВСС се назначават с указ по предложение на министъра на правосъдието. С промените, направени през декември 1911 г., съставът на ВСС включва: трима съдии от ВКС, един съдия от Софийския АС, един от висшите чиновници при МП, един адвокат юрист и един инспектор, всеки за своя район. Съдиите от ВКС се избират с тайно гласуване измежду първия председател, главния прокурор и председателите на отделения на същия от общото събрание на съда, с участието и на всички лица от прокурорския надзор. Съдията от Софийския АС се избира измежду председателя, прокурора и подпредседателите на съда по същия ред. Адвокатът се избира от адвокатския съвет при Софийския ОС. Всички членове на ВСС са с едногодишен мандат.<sup>lxxii</sup>

ВСС заседава всяка година през м. ноември, а по изключение и през друго време, когато това се налага. Той има за основна задача изработването на таблицата за повишение на длъжностните лица. Свиква се на заседание от министъра на правосъдието.

Със закона от 1910 г. се създава и особен ред за назначаване и повишаване в по-горна длъжност. Въвежда се единна, държавна таблица, в която се вписват имената

на кандидатите, отговарящи на условията за всяка отделна длъжност. Чл. 122 постановява, че никой не може да бъде назначен на длъжност съдия или прокурор от каквато и да е йерархическа степен, както и да бъде повишен в по-горна длъжност, ако не е вписан предварително в нея.

Технологията на създаване на таблицата е следната: Първоначално председателите на окръжните съдилища и прокурорите към тях представят в по-горните съдилища, а те в Министерството на правосъдието списък с имената на съдиите и прокурорите, които считат, че трябва да бъдат повишени. Наред с особените качества и способности на кандидата, задължително се посочва и съответната длъжност, за която той е най-подходящ. Броят на вписаните лица в представения списък не може да бъде по-голям от половината от съдийския и прокурорския състав на окръжния съд. Срокът за изработването му е първата половина на м. септември. Отделните списъци се обсъждат от Висшия съдебен съвет, който ги обединява в общо предложение до министъра на правосъдието. За всяко вакантно място той назначава кандидат измежду първите трима кандидати, вписани в таблицата.

Новата система също страда от слабости и недостатъци. Представленията се правят от председателя на съда и прокурора, удостоените лица се вписват в таблиците по азбучен ред на имената им, а не по достойнство. Освен това министърът на правосъдието има право на избор, кого от първите трима, вписани да назначи.

Със Закона за изменение и отменение на някои членове от ЗУС от 9 април 1917 г. се въвеждат нови условия за назначаване и повишаване на длъжностните лица по съдебното ведомство. lxxiii Прави впечатление намаляването на изискуемия стаж, както и допускането за мирови съдии да с назначават съдии-практици с поне две години стаж като такива.

Най-важната промяна е отмяната на чл. чл. 121-133, които регламентират системата на представяне и таблиците за назначаване в т. ч. уредбата и дейността на ВСС. Така отпадат и последните гаранции, съществуващи до тогава, “за правилното и справедливо повишение на магистратите”. lxxiv Отваря се отново врата за политически произвол и се връща старата практика на повишения на съдиите в “интерес на службата”. Възстановява се “безконтролното право” на министъра да назначава и повишава съдии и прокурори по свое усмотрение. lxxv

БЗНС възприема нов подход по отношение назначаването на длъжностните лица по съдебното ведомство. С указ се назначават само съдиите и прокурорите от ВКС, ВАС, АС, както и председателите на окръжните съдилища. Останалите съдии (подпредседателите и членовете на окръжните съдилища и прокурорите при същите, мировите съдии, както и длъжностните лица) се назначават от министъра на правосъдието или от надлежния началник по реда указан в закона. Внасят се промени в текстовете, отнасящи се до общите и до специалните условия за назначаване на съдийска и прокурорска длъжност на всички нива. Прави впечатление реструктурирането на длъжностите, увеличаването или намаляването на броя на прослужените години, като изискване за заемане на определени длъжности. Адвокатите се лишават от право да заемат съдебни длъжности. За председател, подпредседател и



прокурор при ВКС се назначават лица между членовете и заместник-прокурорите при същия и измежду председателите на АС. Отпада изискването това да става по решение на МС.

Земеделското правителство запазва моделът за назначение и повишение на съдебните лица от 1917 г., въпреки декларираното намерение да освободи съдебната система от “влияния от политически характер”. Това води до ограничаване автономията на съдилищата.

ЗУС от 1926 г. възприема изцяло общите условия за назначаване на служба по съдебното ведомство от ЗУС от 1910 г. Под влияние на политическата обстановка значително е разширен списъкът на престъпленията, които се считат за пречка за назначаване. Въведена е забрана длъжностното лице по съдебното ведомство „да се числи като член на каквато и да е политическа партия или организация, да участва в чисто партийни събрания или заседания. Да взема участие в политически партийни агитации или манифестации”. Законът поставя съдиите и прокурорите в съдилищата в София с една степен по-високо от тези в провинцията. Съдебните следователи са преименувани на съдии-следователи и са изравнени по ранг на подпредседатели на ОС. Вместо съдебен пристав се възприема термина съдия-изпълнител. За първи път се въвежда и професионално облекло за съдиите, прокурорите и съдиите-следователи, с което те участват в съдебните заседания.

Възстановява се системата на представления от съответния съд, както и вписването на кандидатите, които отговарят на условията за назначаване, в особена таблица за съответните категории длъжностни лица. Основният критерий за оценка на съдиите е „достойнството” на представените, тяхната „способност и теоретически и практически познания”.

Списъците, изработени от ОС, се допълват и утвърждават от АС. Таблиците и редът на кандидатурите, представени от Апелативните съдилища и от Върховния касационен съд, приети от техните общи събрания, са задължителни за министъра на правосъдието. Когато за една и съща длъжност в списъка фигурират няколко лица, той избира измежду първите трима кандидати.

За пръв председател на Върховния касационен съд, председател на отделение и за главен прокурор при същия, за председател на Апелативен съд и за главен съдебен инспектор Министърът на правосъдието назначава на вакантното място лица, които отговарят на условията, предвидени в закона за тези длъжности, без всякакви представления.

Тази система също се оказва несполучлива. Тя предвижда различни начини и критерии за изработване и приемане на представленията за съдиите и прокурорите в отделните инстанции. Една категория съдии и прокурори се удостояват от съдебна комисия и от общото събрание на по-горния съд, а друга - само от общото събрание на по-горния съд. Докато за първата категория се съставят таблици за повишение за цялата година, в която удостоените се подреждат по старшинство, съдиите и прокурорите от другата категория се представляват по достойнство за всяко едно вакантно място.lxxvi

Известни промени претърпяват и условията за назначаване на всяка конкретна длъжност. Урежда се и редът за назначаване на съдийска или прокурорска длъжност на адвокатите и юристите на държавна служба от други ведомства.

НЗУС от 1934 г. възприема текстовете от закона от 1926 г., определящи общите условия за назначаването на служба по съдебното ведомство. Намалени са минималните прослужени години като изискване за назначаване на длъжност от подпредседател на апелативен съд нагоре. Дава се право на преподавателите от ЮФ да бъдат назначени на съдийска и прокурорска длъжност, ако бъдат представени. Дефинирани се и условията за назначаване на съдийска и прокурорска длъжност на адвокатите, които упражняват професията си. Условията, на които трябва да отговарят кандидатите за длъжността пръв председател на ВКС са прослужени минимум 4 г. като председател на отделение (или на длъжност приравнена по съдебното ведомство на такъв) или главен прокурор при същия съд.

Наредбата-закон определя и длъжностите, на които се приравняват по чин и заплата съдиите и прокурорите при Софийския околийски и Софийския областен съд. Възстановява се длъжността главен секретар на Министерството на правосъдието, който се избира между „видните правници в страната”.

В основни линии остава същата и системата за повишаване чрез представления от по-горните органи. Комисиите по изработването на представленията в колегиалните съдилища се състоят от председателя, подпредседателя и прокурора. В тяхната работа участват и съдиите, които са били съдии-ревизори през изтеклата година. Числото на вписаните в списъка на представленията се намалява от  $\frac{1}{2}$  на  $\frac{1}{4}$  от общия брой на съдиите и прокурорите. Окончателният списък се прави от ВКС с участието на председателите и прокурорите на апелативните съдилища и след изслушване на съдебните инспектори. Главните критерии са способностите, практическата и теоретическата подготовка на представените съдии и прокурори. По изключение извън списъка могат да бъдат повишени съдии и прокурори, които нямат нужния служебен ценз, но са проявили особени достойнства в своята работа или имат научни трудове. Оценката и представянето им е поверено на специално създадена за целта комисия.

Цялата процедура на представленията трае месец и половина от 15 септември до края на м. октомври. Таблицата за назначение или повишение в длъжност съдържа толкова отдели, колкото длъжности има. Тя важи за годината, за която е съставена.

За първи път в историята на българското съдоустройство се регламентира повишението на място по чин и заплата. То засяга съдиите-следователи, околийските съдии, нотариусите и съдиите-изпълнители. По тяхно желание и ако министърът на правосъдието „намери, че това ще бъде в полза на службата” съдиите-следователи и околийските съдии могат да бъдат повишени до подпредседател на областен съд, а нотариусите и съдиите-изпълнители, ако са прослужили в заеманата длъжност най-малко 4 г. - до заместник околийски съдия. Повишението на място се извършва при спазване на изискванията за назначение на съдии и прокурори по отношение на вписването в таблиците и мястото в тях.

Следвайки утвърдилата се практика Наредбата-закон за изменение и допълнение на НЗУС от 16 август 1935 г. също внася изменения в особените условия за постъпване на съдийска и прокурорска длъжност.<sup>lxxvii</sup> Те са свързани както с групирането на отделните длъжности, така и с продължителността на прослуженото време.

Променен е и редът на приравняване по чин и заплата на съдиите и прокурорите при Софийския околийски съд и Софийския областен съд. Въвежда се изискването представленията на преподавателите от юридическия факултет да се правят от „органа, който съставлява таблицата за поисканата длъжност“.

Дава се право на адвокатите, които упражняват професията си редовно, да бъдат назначавани на съдийска или прокурорска длъжност, при условие че имат юридическо образование и отговарят на изискванията на закона. Представените адвокати се вписват в таблицата за повишение и назначение.

Изменен и допълнен е и редът на представяне на кандидатите за назначение и повишение на съдебна длъжност. Представленията се правят от председателите, подпредседателите и прокурорите на областните съдилища и на апелативните съдилища, от първият председател на ВКС, председателите на отделение и главния прокурор при същия за съответните длъжности, посочени в закона. Увеличава се броят на лицата вписани в списъка на представленията от 1/4 на 1/3 от този на съдиите и лицата от прокурорския надзор от района на съответния съд.

Представленията се правят до 15 октомври. Окончателният списък се изготвя в срок до един месец от състава на ВКС, допълнен с председателите на АС. Той изслушва съдебните инспектори. Водещи критерии са способностите, практическата и теоретическа подготовка на представените съдии и прокурори. Предимство на новата система са изработването на представленията от компетентни съдебни комисии, както и оценяването на съдиите и прокурорите по техните професионални и лични качества и достойнство.<sup>lxxviii</sup>

Поредните промени в условията за назначаване на съдебна длъжност се правят със ЗУС от 29 януари 1941 г.<sup>lxxix</sup> Възстановява се старият ред представленията за лицата, които заслужават повишение, да се приемат от общото събрание на областните и апелативните съдилища и на ВКС, като се запазват длъжностите, за които е компетентен всеки съд. В тези представления съдиите и прокурорите се подреждат по азбучен ред. Най-късно до 1 юли те се изпращат в Министерството на правосъдието. Там до 15 с. м. се съставят общи таблици, като „представените съдии и прокурори се подреждат по инстанционното им старшинство“. Увеличава се броят на лицата, вписани в представленията от 1/3 на не по-малко от 1/2 от съдиите и прокурорите от района на съда, който извършва представленията. В противоречие с действащия закон и установената практика се отменят извършените представления за назначаване и повишаване в съдийска и прокурорска длъжност за 1941 г. Те се считат за нестанали. Новите представления и таблици се основават на принципа на старшинството. Длъжностните лица, които в срок до 10 дни след получаване на съобщението за назначение не встъпят в длъжност, се уволняват.

Съществени и важни са промените, които с внасят със ЗУС от 1 април 1943 г. Възстановен е изцяло принципът на достойнството като основен критерий при определяне на съдиите и прокурорите за представяне за назначение и повишение. Той се съчетава с принципа на старшинството като мерило за качествата и способностите на кандидата, резултат от продължителността на неговата служба.<sup>lxxx</sup> Извършват се промени в състава на комисиите, подготвящи представленията. В тях се включва и по един член от всяко отделение на съда. Възстановява се и централната комисия при ВКС, с увеличен състав. Освен това се назначават т. нар. докладчици за всяко лице, което отговаря на условията за повишение. Те събират необходимите сведения и представят кандидата. Критериите са: способностите, моралните качества, теоретическата и практическа подготовка на кандидатите. Направените по стария закон представления „се считат за нестанаали”. Новите представления се изготвят в 15 дневен срок след влизането на закона в сила и имат действие до 15.IX. 1944 г.

Институтът за повишение на място на съдиите е премахнат, предвид на някои конкретни негативни резултати и преди всичко на възможността да се заемат по-високи длъжности в разрез с утвърдените изисквания за тях, но се запазва за нотариусите и съдия-изпълнителите, които са лишени от възможността да растат в съдебната йерархия.

Постоянните промени в условията и системите за назначаване и повишаване на длъжностните лица показват, че министерството на правосъдието “няма един установен възглед върху важността и значението на отделните съдийски, прокурорски и административни служби, и всичко зависи от времето и обстоятелствата.”<sup>lxxxii</sup> Те са израз на различните политически цели и интереси на управляващите, които не се съобразяват с мнението и предложенията на съдийската общност.

### 3. Съдебен надзор

Съдебният надзор е функция на управлението и се осъществява от определени от закона съдебни лица и органи и от министъра на правосъдието. По своята същност той е специален механизъм за контрол и въздействие и има за цел, от една страна, да осигури бързо и точно правораздаване, а от друга - функционирането на съдебните органи в съответствие с действащите закони и утвърдената организация на съдебната система.

Моделът на съдебния надзор до 1910 г. е нормиран от ЗУС от 1880 г. и ЗУС от 1899 г.

Непосредственият надзор във всеки съд се осъществява от председателя му. Той е длъжен да се грижи за “скорото и правилно изпълнение от длъжностните лица своите обязанности, като забележи някое опущение, поправя го с своите распореджания, или пък взема мерки за да предава виновните под ответственост, според дисциплинарното производство”. Надзорът на председателя е ограничен функционално, а също от съдебните распореджания, и от правилата на съдопроизводството. Неговите действия не могат да противоречат на последните и да

засягат съвестта на магистратите. От гледна точка на вътрешната организация на съда, председателят му няма право еднолично да решава въпроси, които изискват участието на целия състав и е длъжен да се съобразява с правомощията и решенията на общото събрание. Този вид надзор може да се определи като вътрешен, защото се осъществява от длъжностно лице, което е част от съда и не излиза извън рамките на конкретното съдебно място.

Друга форма на надзор над съдебните места и длъжностни лица от съдебното ведомство е надзорът на „по-горните, според редът на подчинеността си, съдебни места”. Законът ясно определя йерархическия ред на подчиненост и териториалните граници на компетентност на наблюдаващите и наблюдаваните съдилища. Всеки ОС надзирава освен своите длъжностни лица и мировите съдилища в неговия окръг. Апелативните съдилища упражняват контрол над съдебните места и лица, които се намират в техния съдебен район. Единствено ВКС “надзирава всичките съдебни места и длъжностни лица в цялото Княжество”.

Председателите на съдилища, както и съдебните места, нямат право да обсъждат действията на прокурорите и на помощниците им. Те могат само да информират министъра на правосъдието за забелязани неправилни или противозаконни постъпки, извършени от тях.

Надзорът по реда на инстанциите е също вътрешен надзор, защото се осъществява от длъжностни лица в рамките на създадената със закона съдебна организация. От гледна точка на обекта той обхваща както съдебните учреждения, така и работещите в тях. Що се отнася до съдържателната му страна, тя включва изискването по-горната инстанция да обследва и съдопроизводството и делопроизводството на конкретния подведомствен съд, т. е. цялата дейност на съда, включително жалби и оплаквания на граждани. Рамките и границите на инстанционния надзор са дефинирани от ЗУС и разтълкувани с определение №9 от 1 декември 1884 г. на Върховния касационен съд.<sup>lxxxii</sup> При констатирани „неправилности в съдопроизводството или делопроизводството” с особено определение, се прави „напомняне на по-долния съд”. При по-тежки нарушения срещу виновните лица се предявява дисциплинарна отговорност по реда на дисциплинарното производство.

Надзорът на по-горната инстанция е задължителен. Нейното бездействие означава неизпълнение на законните норми, което я поставя под санкцията на контрола на съда, стоящ над нея. Ясно се разграничават двете функции на надзора - констатиране на грешките и недостатъците в работата на съда и предприемане на действия и мерки за тяхното отстраняване и преодоляване.

Вътрешният надзор осъществяван от председателя на съда или по реда на инстанциите е надзор постоянен. Това произтича от общия характер и от целите, които той преследва.

Освен вътрешния надзор, ЗУС урежда и т. нар. външен или административен надзор. Той също има две форми: 1) прокурорски надзор и 2) надзор от страна на министъра на правосъдието. Те се различават по начина на осъществяването им и

преди всичко по значението, което имат за функционирането и развитието на съдебните места и лица.

Общият надзор над съдебните места и длъжностните лица е поверен на министъра на правосъдието, като представител на съдебното управление.<sup>lxxxiii</sup> Надзорът на министъра обхваща съдебните места и лица в цялото Княжество. Той се осъществява в две форми. Първата - това са годишните отчети, които съдилищата са длъжни да изпращат в началото на всяка година в Министерството на правосъдието. Втората форма са ревизиите на съдебните места. Министърът на правосъдието може да ревизира ВКС и АС лично или чрез членовете, главния прокурор или прокурорите на отделения при ВКС, а окръжните съдилища и мировите съдии чрез членовете, прокурорите и техните заместници при апелативните съдилища. Той има право да предложи на председателя на съда “да вземе мерки за поправление и да даде обяснения по допуснатите нередовности”, при установено “натрупване на много дела, бавност или спиране на движението в делата”. Министърът на правосъдието може да прави предложение за възбуждане на дисциплинарно производство срещу съдии и съдебни следователи. То се внася направо за разглеждане от общото събрание на съда. Ревизиите на съдебните места се извършват поне веднъж в годината. Съдържанието и рамките на ревизията не са нормативно определени. Наложилата се практика показва, че тя включва преглед на цялостната дейност на съдилището в съответствие с действащите закони и устройствени правилници, в т. ч. вътрешния ред, делопроизводството и спазването на процесуалните норми и правила. Като административен орган министърът няма право да въздейства лично и пряко върху дейността на ревизирувания съд, а още по-малко да взема отношение по процесуалната страна на делата и тяхното разрешаване.

Особен вид надзор е прокурорският надзор. Според чл. 46 “Прокурорите и техните заместници са длъжни, по реда на своята подчиненост, да представляват за забележените от тях нередовности и въобще за всичко, което бърка на правилния вървеж на правосъдието”. Функционалната ограниченост и самият характер на прокурорския надзор показват, че той “не е истински орган на съдебния надзор” и в този смисъл има спомагателно значение за осъществяването му.<sup>lxxxiv</sup>

Като един правен институт съдебният надзор е длъжен да се съобразява с независимостта на съдебните места и лица, със съдийската съвест и началата, заложиени в съдебния процес. Той има повече формален и организационен характер. Не засяга същността на правосъдието, което никак не намалява неговата роля и значение за ефективната и законосъобразна дейност на съдилищата.

Надзорът е ограничен и от гледна точка на мерките, които се прилагат при констатирани недостатъци и грешки. Те не могат да нарушават закона, да излизат извън неговите предели, т. е. надзорът няма за цел, нито право, да предприема действия за преодоляване на слабости, породени от самия закон. Той обаче може да стане инициатор за промени в закона, обосновавайки тази необходимост въз основа на резултатите от него. Съдебният надзор има право да повдигне дисциплинарно

преследване срещу провинилия се съдия, но то е само една от възможните мерки, които той може да вземе. Това го отличава от дисциплинарната отговорност на съдиите.

Въпреки и добре формулиран и организиран съдебният надзор се оказва неефективен. На практика той не реализира главната идея и цел, заради която е създаден, а именно запазване самостоятелността и независимостта на съдебните места и лица и тяхната подчиненост единствено и само на закона. Основната причина е в правото, което получава министърът на правосъдието да уволнява по свое усмотрение съдиите, независимо от резултатите и оценките на съдебния надзор.

Със Закона за изменение и допълнение на закона за устройството на съдилищата от 1910 г. се правят радикални промени и в реда на надзора. Създават се нови органи с цел неговото усъвършенстване и повишаване на ефективността му.

Наред с председателите и прокурорите, най-близкият надзор във всяко съдебно място се осъществява и от съдиите-докладчици. Освен за пропуски, те следят за „неправилност или бавност” при изпълнение на задълженията от страна на длъжностните лица. При констатирани такива са длъжни да ги поправят или отстранят със свои разпореждания. За всеки случай, който се отнася до съдии и съдебни следователи, се съобщава на дисциплинарния съвет.

Най-важното нововъведение е институтът на съдебния инспекторат. Според чл. 172 общият надзор над съдебните места и длъжностни лица принадлежи на министъра на правосъдието. Той се упражнява лично от него или „от стоящите при министерството на правосъдието съдебни инспектори, по един за всеки апелативен район”. Инспекторите се назначават с указ, по представление на министъра на правосъдието, измежду съдиите и прокурорите от АС и председателите на ОС с пет годишен стаж като такива. Изискването за главен съдебен инспектор е да бъде съдия или прокурор във ВКС или председател на АС със стаж най-малко три години на всяка от тези длъжности. Държавният глава прави своя избор от кандидатите посочени от Висшия съдебен съвет по двама за вакантно място.

Съдиите и прокурорите, назначени на длъжност съдебни инспектори, запазват старшинството на длъжността, която са заемали преди назначението. Остават несменяеми, ако са били такива. Според новата ал. 4 „съдебните инспектори са несменяеми и по служба са приравнени: главният инспектор с председател на отделение на ВКС, а другите - с подпредседател на АС”.

Инспекторите ревизират съдебните места и прокурорските надзори най-малко веднъж в годината по разпореждане на правосъдния министър. Главният съдебен инспектор ревизира АС, а останалите – мировите съдии и ОС, както и прокурорите и съдебните следователи при тях. По този начин съдилищата, които се ревизират са съобразени с ранга на инспектора, което позволява надзора да се упражни с нужната вещина и отговорност.

Ревизията обхваща цялостната дейност на съдилищата, прилагането на законите и изпълнението на служебните задължения. Тя завършва с доклад, описващ трудностите и пречките в работата на съда, които „спъват точното прилагане на законите или дейността на длъжностните лица и хода на делата”. В него се излагат

още констатираните нарушения и се правят предложения за тяхното отстраняване и за цялостното подобряване на дейността на съда.

След измененията на ЗУС през 1917 г. министърът на правосъдието упражнява общият надзор над съдебните места и длъжностните лица лично или чрез стоящите при министерството: главен съдебен инспектор, районни съдебни инспектори и началници на отделения. Придаването на надзорни функции на началниците на отделения в министерството засилва още повече административната власт на министъра, защото това са лица, назначени от него. Внасят се изменения и в изискванията към инспекторите по отношение на ценза и прослужените години.

Правителството на Ал. Стамболийски също извършва промени в организацията на надзора. Целта е да се засили контролната власт на правосъдния министър върху дейността на съдебните органи. Определени са два вида ревизии – “една по реда на подчинеността на съдебните учреждения, а друга - чрез подведомството на съдебните инспектори при министерството на правосъдието”.

Редовният надзор се осъществява от съдите ревизори. Това е нова институция за контрол върху дейността на съдилищата. Техният мандат е една година. Избират се от общото събрание на по-горната инстанция. Съдии ревизори на мировите съдии се избират измежду подпредседателите и председателят на съответния окръжен съд; на окръжните съдилища от членовете на АС; на апелативните съдилища сред съдиите на ВКС.

Съдиите ревизори правят пълна ревизия на съответното съдебно място един път в годината. Тя обхваща цялата дейност на съда. При установени нарушения те са длъжни да уведомят министерството и да предложат мерки за преодоляването им.

Съдебните инспектори при министерството вече се назначават от министъра на правосъдието измежду подпредседателите и прокурорите от апелативните съдилища. По негово нареждане те правят общи или частични ревизии и изпълняват всички други поръчки, в кръга на задълженията им. Ревизията на ВКС, Административния съд и прокурорските надзори при тях се извършва от министъра на правосъдието лично или от упълномощени от него съдии или прокурори от същите съдилища.

Прокурорските места се ревизират от прокурорите при по-горния съд поне веднъж в годината. По нареждане на министъра на правосъдието съдебните инспектори също могат да им правят общи или частични ревизии. Съставените ревизионни актове се представят на министъра.

Законът на Демократическият сговор от 1926 г. запазва като цяло реда и характера на надзора над длъжностните лица по съдебното ведомство и неговата инстанционалност. Той се връща към нормите и традициите, установени със ЗУС от 1899 г., но едновременно с това запазва института на съдиите ревизори. Отново се въвежда длъжността главен съдебен инспектор, която е приравнена с председател на отделение на ВКС. Министърът на правосъдието може да извършва ревизии на всички съдилища и на прокурорските надзори при тях лично или чрез съдебните инспектори, или чрез съдиите-ревизори. ВКС и прокурорският надзор при него се ревизират лично



от министъра или от главния съдебен инспектор, или чрез назначен от него председател на отделение, или от главния прокурор на ВКС.

Лицата от прокурорския надзор са длъжни да съобщят на председателя на съда или да донесат по реда на подчинеността на съответния по-горен прокурор за забелязаните от тях пропуски на длъжностните лица по съдебното ведомство. Прокурорът от по-горната инстанция може да внесе въпроса за обсъждане в съда или да възбуди дисциплинарно преследване, за което донася на министъра на правосъдието.

Съдиите и председателите на съдилища съобщават на министъра на правосъдието за неправилните и противозаконни действия на прокурорите и на техните заместници, но те нямат право да се месят в дейността им.

Наредбата-закон за устройството на съдилищата от 1934 г. запазва реда и организацията на съдебния надзор. Към съдебните инспектори са добавени и инспекторите на нотариусите и на съдия-изпълнителите. Отпада длъжността главен съдебен инспектор. Въвежда се изискването актовете от инспекторските ревизии да се съобщават в препис на по-горните инстанции и да се прочитат в общо събрание на последните. Ревизиите на ВКС и на прокурорския надзор при него се извършват от главния секретар на министерството или от един от съдиите или прокурорите при същия съд. Съдиите-ревизори при областните съдилища правят ревизии само по нареждане на министъра на правосъдието, на председателя на съда или на председателя на надлежния по-горен съд.

Със ЗУС от 1941 г. и 1943 г. се разширява обхватът на ревизиите, извършвани от министъра на правосъдието, като в него се включват нотариусите и съдиите-изпълнители. Ревизиите на ВКС и на прокурорския надзор при същия се извършват от председателя на съда. От 1943 г. ВКС се ревизира от министъра на правосъдието или по негово нареждане от главния инспектор при Министерството на правосъдието или от един от съдиите при същия съд. Конкретизира се задължението на съдиите ревизори. Вместо да „наблюдават” дейността на съдебните места те се задължават да я „проверяват”

Главният съдебен инспектор има задължението да обединява и ръководи службата по надзора при ведомството.

Променя се редът на ревизиите в прокурорския надзор. Министърът на правосъдието може да ревизира прокурорските надзори при областните и апелативните съдилища лично или чрез съответните инспектори. По негово нареждане ревизията на прокурорския надзор при ВКС се извършва от главния инспектор при Министерството на правосъдието или от един от прокурорите при същия съд. Актовете от извършените от инспекторите ревизии се представят на министъра на правосъдието, а преписи от тях се изпращат на по-горния по реда на инстанциите прокурор и на главния прокурор на ВКС.

4. Дисциплинарна отговорност на съдиите. Видове наказания и ред на дисциплинарното производство

Дисциплинарната отговорност на съдиите, видовете наказания и организацията на провеждане на дисциплинарното производство се определят от отделните закони за устройството на съдилищата и зависят от модела на съдоустройство, който се следва.

Като цяло основните идеи и принципи са заложили още в първия Закон за устройството на съдилищата. В следващите закони те получават своето развитие и конкретизация, съобразно нуждите на практиката и развитието на правната теория.

Според чл. 119 длъжностните лица по съдебното ведомство отговарят за своята дейност: а) “или по редът на дисциплинарното производство; б) или по приговор от углавен Съд”.

Провиненията, за които съдиите носят дисциплинарна отговорност са: ”1. За упущения, които са произлезли от невнимание или от незнаяние на обязанностите си по службата. 2. За неиспълнение на правилата и формите при производство на следствие, отправлението на Съдът и изпълнение на решенията, за нарушение на тези правила, и форми, и въобще за неисправност при изпълнението на длъжността по службата.

Заб. За бавност (медленност) в изпълнението на обязаността си по службата”.

Законът определя следните дисциплинарни наказания, които се налагат на съдиите по реда на дисциплинарното производство: ”а) напомняне, б) забележка, в) вивговор (мъмрене), г) снемане от платата му, д) затвор не повече от седем дена” (чл. 120). Наказанията се налагат устно или писмено. ВКС единствен има право да наказва с напомняне или бележка целия състав на всеки един съд или част от него.

Дисциплинарно производство срещу съдиите или срещу съдебните заседатели се възбужда: 1) ”по определение на самият Съд”. 2) ”по предложение на Министърът на Правосъдието” или 3) “по основание от жалба на частно лице”.

За всички други лица то се определя от “председателя или от прокурора” на съответния съд.

Когато дисциплинарното производство е започнато по жалба на частно лице, то не може да се прекрати, “макар това също лице и да моли отпосле, щото жалбата му да остане без последствие”.

Делата за дисциплинарно производство според чл. 128 се разглеждат от: “а/ Върховний съд, кога са за председатели и членовете на Апелативни съдилища; б/ Апелативните съдилища, кога са за председатели, подпредседатели и членовете на Окръжните Съдилища, както и за съдебните следователи и мировите съдии; в/ всяко съдебно учреждение за всички други чиновници, които не са помянати горе, и за всяко лице в това място, в което служи.”

ЗУС нормира и редът и организацията на дисциплинарното производство. Първоначално конкретният повод за започване на производството и свързаните с делото сведения и документи се разглеждат на разпоредително заседание на съда. При решение да се даде ход на делото се събират необходимите материали и се изслушват обясненията на обвиняемото длъжностно лице, които могат да бъдат и писмени. След това делото “се внася на размотрение от общото събрание на всички отделения от Съдът”. По желание на обвиняемия съдия то може да бъде публично. В този случай той

има право на защитник. Когато делото е закрито обвиняемият съдия дава лично обяснение.

“Редът за обяснение на делото” не е точно регламентиран. Той е оставен на “благоусмотрението” на съда, което не може да нарушава изискванията на закона. Съдът е длъжен да постанови своето решение след като изслуша заключението на прокурора и обясненията на обвиняемия съдия или защитата му. Решенията на Окръжния съд и на Апелативния съд първа инстанция подлежат на “жалби и протести”. Решението на по-горния съд е окончателно и за него се информира министърът на правосъдието.

Когато в хода на делото “се покажат обстоятелства”, които изискват съдията да се предаде на углавен съд дисциплинарното производство се преустановява.

За разлика от съдиите, дисциплинарните наказания на прокурорите и техните помощници се налагат направо от министъра на правосъдието по негово „усмотрение”. Законът изисква той да се запознае предварително с техните обяснения. Наказанията зависят от ранга на прокурора. Докато на прокурора при Върховния касационен съд и на неговия помощник министърът може да наложи само най-ниското наказание – напомняне, то на прокурорите в останалите съдилища може да направи бележка и мъмрене. Единствено с вземане от заплатата им се наказват помощниците на прокурорите при окръжните съдилища.

ЗУС от 12 януари 1899 г. обвързва дисциплинарната отговорност с новия статус на съдиите и преди всичко с въвеждането на принципа на несменяемост на съдиите и приетите мерки за подобряване на материалното им положение. Както отбелязва по този повод министър Згурев „Комуто е много дадено от него много и ще се всисква”.<sup>lxxxv</sup> Целта е да се формира по-голяма самовзискателност сред тях и строга дисциплина в съдилищата.

Длъжностните лица по съдебното ведомство носят дисциплинарна или углавна отговорност. Редът за углавната отговорност се определя от Закона за углавното съдопроизводство.<sup>lxxxvi</sup>

Те подлежат на дисциплинарно преследване за: пропуски допуснати по невнимание или от незнание на служебните задължения; неизпълнение на правилата и формите при производството на следствието, извършването на съдебните действия и при изпълнението на решенията за тяхното нарушение; показана бавност при изпълнение на служебните задължения. Когато са били предадени на углавен съд, но са оправдани предсрочно; ако са осъдени за престъпления, не посочени сред общите условия за назначаване; показват постоянна небрежност или очевидна неспособност при изпълнение на служебните задължения; при безпричинно отсъствие от службата; за всяко частно или обществено действие, извън служебните задължения, което докача честта и достойнството на съдията; когато не пазят приличие и нарушават служебните отношения помежду си, към частни лица, и по отношение на ръководството на съда; когато играят хазартни игри; когато не пазят тайна по служебните си дела или участват в публични политически разисквания.

По-високите изисквания към съдиите естествено налагат промени и в съдържанието и реда на дисциплинарните наказания. Новите наказания са не само повече, но и конкретно определени като тежест на санкцията, продължителност на действието им и последици за провинилото се длъжностно лице. Те са: 1) забележка; 2) мъмрене; 3) временно отстранение от длъжност и 4) уволнение от службата.

Забележката и мъмренето се правят устно или писмено от прекия началник на съдията. Срокът на действие на наказанията “забележка” и “мъмрене” се определя на две години, а на “временно отстранение от длъжността” - на три години при условие, че през това време на съдията не е наложено друго наказание. Докато е отстранен от длъжност, той не получава заплата. Отстраняването от длъжност е с продължителност от 10 дни до 6 месеца.

Дисциплинарните наказания се налагат последователно, в зависимост от тежестта на случая. Съдия, който в рамките на една година получи три дисциплинарни наказания, или два пъти е отстраняван от длъжност се уволнява по дисциплинарен ред. След това той „не може да бъде назначен отново на служба”.

Прокурорите и техните заместници подлежат на същите дисциплинарни наказания. Те се налагат от министъра на правосъдието, „но не преди да им поиска предварително обяснение”.

Дисциплинарното производство срещу съдиите и съдебните следователи се възбужда „или по определение на съда, по реда на надзора, или по предложение на Министъра на Правосъдието”, а срещу другите длъжностни лица – от председателя или от прокурора на съответния съд. Предложението на министъра се внася директно в общото събрание.

С малки допълнения и прецизиране на отделни текстове редът на дисциплинарното производство, описан в закона от 1880 г., се запазва същия. Въведени са два нови текста, които се налагат от практиката. С цел да се спре безпричинното проточване на делата, съдът се задължава да разгледа делото срещу провинилото се длъжностно лице в срок до 1 месец след възбуждане на дисциплинарното производство. Забранява се откриването на дисциплинарно производство, ако са изминали две години от действието, което подлежи на дисциплинарно наказание.

Установените със ЗУС от 1899 г. дисциплинарна отговорност на съдиите, видове наказания и ред на дисциплинарно производство са в сила до 1910 г., когато със Закона за изменение и допълнение на някои членове от ЗУС в страната се въвеждат основни принципи и институти на западноевропейския модел на съдоустройство.

Увеличава се броят на дисциплинарните наказания. Към съществуващите в действащия закон са добавени: лишаване от старшинство (за срок от 1 месец до 2 години) и лишаване от право на повишение в длъжност или заплата. Наказаният с мъмрене съдия се санкционира с лишаване от заплата от 3 до 10 дни. Забележката и мъмренето се заличават, ако в продължение на 2 г. на съдията не е наложено друго дисциплинарно наказание.

Наказанието лишаване от право на повишение в длъжност или в заплата се отменя по същия ред, по който е било наложено, но след показано “непорочно поведение на длъжностното лице” в продължение най-малко на 5 години. При това, последното може да се замени с лишаване от старшинство за 3 г. Към означените в този член наказания се прибавя и преместването на виновния съдия ”на същата или друга равна и сменяема длъжност”. Сменяемата длъжност се аргументира, от една страна, с възможната липса на вакантна равна и несменяема такава, а от друга - с необходимостта да се изпълни решението на дисциплинарния съвет. Като допълнителен мотив се посочва правото несменяемия съдия да бъде уволнен от служба по дисциплинарен ред.

Продължителността на временното отстраняване от длъжност е не по-малко от 1 месец и не повече от 6 месеца. През това време наказаният съдия е лишен и от заплата. Действието на отстранението се заличава след изтичането на 3 години, при безупречно поведение на отстранения.

Усъвършенства се и редът и организацията за възбуждане и разглеждане на дисциплинарните дела. Създават се специални дисциплинарни съвети, с различна компетентност и състав. Идеята се посреща не еднозначно и става обект на разгорещени спорове по време на обсъждането ѝ в Народното събрание. Особено остра е реакцията срещу текста в законопроекта, заимстван от италианския закон, в състава на Висшия дисциплинарен съвет да влизат народни представители и членове на инспектората.lxxxviii

Първият вид дисциплинарни съвети са тези, на които са подсъдни дисциплинарните дела, възбудени срещу нотариусите, съдебните пристави, кандидатите за съдебна длъжност, секретарите и др. Такива съвети се създават при всеки окръжен и апелативен съд, както и при ВКС. Съставът им зависи от броя на отделенията в съответния съд. При едно отделение той се състои от трима, а при две и повече отделения от 5 съдии. Те се избират с тайно гласуване от общото събрание на съда за срок от 1 година. Вторият вид дисциплинарен съвет се учредява във всеки апелативен съд. В състава му от 5 члена влизат: председателят на съда, старшият подпредседател на отделение, старшият член и още двама съдии, избирани от общото събрание с тайно гласуване, в началото на всяка година. На дисциплинарния съвет при Софийския АС са подсъдни дисциплинарните дела на допълнителните членове, мировите съдии и членовете на окръжните съдилища, които са подведомствени на Русенския апелативен съд. Дисциплинарният съвет при Пловдивския АС разглежда делата на същите длъжностни лица от съдилищата в границите на Софийския апелативен съд. На дисциплинарния съвет при Русенския АС са подсъдни делата на посочените по-горе длъжностни лица, подведомствени на Пловдивския апелативен съд. Практиката показва, че районирането по-скоро затруднява дейността на дисциплинарните съвети както в организационно отношение, така и що се отнася до обективната и вярна преценка на действията на съдиите. С цел премахването на този недостатък, коалиционното правителство на Иван Евстр. Гешов внася изменения в състава и компетентността на съвета. В съответствие със Закона за изменение и

допълнение на някои членове от ЗУС<sup>lxxxix</sup>, той се състои от председателя на апелативния съд и от шест съдии в същия, които се избират от общото събрание на съда, с тайно гласуване за срок от една година. Работният му състав е най-малко пет члена, в т. ч. и председателят. Дисциплинарният съвет при всеки АС разглежда дисциплинарите дела на допълнителните членове, мировите съдии, членовете, съдебните следователи, подпредседателите и председателите на ОС, които са във ведомството на същия апелативен съд.

Третият вид дисциплинарен съвет се създава към Министерството на правосъдието. Това е Висшият дисциплинарен съвет. Той се състои от 7 члена: първият председател на ВКС, трима съдии от същия съд, избрани от общото му събрание с тайно гласуване, един от съдебните инспектори при Министерството на правосъдието и двама бивши министри. Те се назначават с указ по представление от министъра на правосъдието. Мандатът и на този съвет е една година. Висшият дисциплинарен съвет разглежда и се произнася по дисциплинарите дела, заведени срещу съдебните следователи, подпредседателите и председателите на окръжните съдилища, както и срещу всички съдии на АС и на ВКС. Той се ръководи от първия председател на ВКС.

Кратката дейност на Висшия дисциплинарен съвет показва ниската му ефективност. От 1911 г. Висшият дисциплинарен съвет се учредява при ВКС. Новият му състав включва – първия председател на същия и шест съдии, избрани с тайно гласуване от общото събрание на съда за срок от една година. Едновременно с това значително се ограничава неговата компетентност, която обхваща дисциплинарите дела, заведени срещу съдиите на апелативните съдилища и тези от ВКС.

Новият модел е по функционален и ефективен. Той преодолява неудобствата, произтичащи от старата подсъдност на съветите и породените от нея трудни връзки между тях и съдилищата, както и бавното движение и разглеждане на делата.

Поредните промени в организацията на дисциплинарното производство се правят от правителството на БЗНС. Запазват се дисциплинарите съвети, които се изграждат при всеки окръжен и апелативен съд и при ВКС. Съставът им се определя на трима съдии, които се избират от общото събрание на съда с тайно гласуване за срок от една година. На тях са подсъдни дисциплинарите дела на нотариусите и всички останали длъжностни лица, освен съдиите и прокурорите.

Премахнати са особените дисциплинарни съвети при апелативните съдилища. Създава се нов дисциплинарен съвет при Министерството на правосъдието. Той разглежда дисциплинарите дела на мировите съдии, на съдиите от ОС и АС, на допълнителните членове на ОС и на кандидатите за съдебни длъжности, които изпълняват съдийски длъжности. Съветът се състои от трима съдии от ВКС, избрани за една година от общото събрание на съда с тайно гласуване, един началник на отделение при Министерството на правосъдието, назначен от министъра и един съдебен инспектор. Той не може да заседава в състав по-малък от трима члена, включително и председателя. Това означава, че административно подчинените на министъра членове плюс председателя са достатъчни за мнозинство.

Висшият дисциплинарен съвет при ВКС се именува само дисциплинарен съвет. Съставът му се редуцира от 7 на 5 члена, а броят на членовете, който е достатъчен, за да заседава редовно е намален от 5 на 3. Изгражда се дисциплинарен съвет и във ВАС. Той е в състав от трима съдии. Дисциплинарните съвети при ВКС и ВАС разглеждат и решават дисциплинарни дела, заведени срещу магистрати от тези съдилища.

Правят се промени и в организацията и начина на протичане на самото дисциплинарно производство. Осъденото лице се лишава от правото на апелативна жалба, премахнат е и протестът от страна на прокурорския надзор. По този начин се съкращава и ускорява дисциплинарното производство, но се нарушават правата на длъжностните лица.

ЗУС на Демократическия Сговор (1926 г.) съчетава по един своеобразен начин дисциплинарните наказания и реда на дисциплинарното производство, предвидени в законите от 1910 и 1922 г. Създават се отделни дисциплинарни съвети за съдиите и за останалия персонал. Всеки съвет се състои от трима съдии, които се избират за една година от общото събрание на съда с тайно гласуване. При ВКС се учредява специален дисциплинарен съвет в състав: 4 съдии от ВКС, избрани за срок от една година от общото събрание на съда с тайно гласуване, и един съдебен инспектор. Той разглежда дисциплинарните дела на мировите съдии и съдиите на окръжните и апелативните съдилища, както и тия на кандидатите за съдебни длъжности, които изпълняват съдийски длъжности. Общото събрание на всички отделения на ВКС разглежда дисциплинарните дела срещу върховните магистрати.

Дисциплинарното преследване срещу съдиите се възбужда по определение на съда, по реда на надзора или по предложение на министъра на правосъдието, а срещу другите длъжностни лица – от председателя на съответния съд или от прокурора. Възприет е почти изцяло редът на дисциплинарното производство на закона от 1910 г., като едновременно с това са запазени някои текстове на земеделското правителство, ограничаващи правата на виновното длъжностно лице. Внесените промени са малко, но съществени. Прокурорският надзор няма право да подаде протест в надлежния по-горен дисциплинарен съвет срещу постановлението на дисциплинарния съвет, с което се отхвърля поводът за възбуждане на дисциплинарно преследване. Обвиненото лице получава правото да се яви в заседанието лично или да изпрати адвокат.

Дисциплинарните дела се разглеждат вече само при закрити врата. При липсата на достатъчно основания за виновността на обвиняемото лице по постъпката, дала повод за възбуждане на дисциплинарното преследване, но когато от делото става ясно, че то е изгубило доверието, уважението и авторитета си пред общественото мнение, наказанието му не е представяне за уволнение, а преместване. Решенията на дисциплинарния съвет не подлежат на обжалване. Нарушенията, при извършването на които длъжностните лица по съдебното ведомство носят дисциплинарна отговорност, се припокриват с тези от закона от 1910 г. Отпада „неопазване на служебната тайна” и са включени нови текстове: „За неизпълнение законните разпоредби”, както и „за ненавременен изготвяне на съдебните актове и за не откриване съдебните заседания в определеното време”. Въпреки основателното и масово недоволство, изразено от

съдиите, дисциплинарните наказания определени със закона от 1922 г. се запазват. Те са - 1) мъмрене; 2) преместване на равна длъжност и 3) уволнение. Постоянната небрежност, неспособност или неподготвеност при изпълнение на служебните задължения се наказва с уволнение от служба. Длъжностното лице уволнено по дисциплинарен ред не може да бъде назначено отново на служба.

С Наредбата-закон от 1934 г. се правят известни промени в дисциплинарния съвет на ВКС. На него са подсъдни дисциплинарните дела на допълнителните членове, околийските съдии и заместниците им, съдия-следователите и съдиите на областните и апелативните съдилища, както и приравнените към тях длъжностни лица от инспектората. Запазва се съставът на съвета, който се избира от общото събрание на съда, като се премахва изискването за тайно гласуване. Общото събрание на ВКС разглежда дисциплинарните дела не само срещу съдиите и прокурорите от същия съд, но и срещу заемащите приравнени на тях длъжности. Отпада „предварителното обсъждане“ на дисциплинарното дело. Удължава се срокът, през който дисциплинарният съвет е длъжен да разгледа делото от един на два месеца от образуването му. Предвижда се вписаното наказание да се заличи, ако срещу лицето не се възбуди друго дисциплинарно преследване в продължение на 5 години.

#### 5. Несменяемост на съдиите и прокурорите

Въвеждането на несменяемостта на съдиите и прокурорите е продължителен и противоречив процес. Поради това, че принципът на несменяемост на съдиите не е конституционно закрепен, всяка управляваща партия се стреми да го регламентира по начин, който да отговаря на политическите ѝ възгледи и цели.

Законът за устройството на съдилищата от 1880 г. не усвоява принципа на несменяемост на съдиите. Макар и мълчаливо, той признава членовете на ВКС за несменяеми, като в чл. 106, когато изрежда съдиите, които могат да бъдат уволнени “по съдебен приговор” или “чрез Княжески указ” за “доказана неспособност или не удовлетворителни нравствени качества”, не поставя сред тях съдиите от ВКС. Практиката показва, че действително принципът на несменяемост се прилага в известна степен само спрямо съдиите от ВКС.хс

Причините да не се възприеме несменяемостта на съдиите се обуславят от конкретните условия в страната - неизградената съдебна система, липсата на кадри с юридическо образование и подготовка и не на последно място възможността по-късно несменяемостта да се превърне в пречка за обновяването и попълването на съдийския състав с магистрати юристи. Като акцентира на този факт С. С. Бобчев отбелязва, че изминалите 17-18 г. от приемането на закона потвърждават “правотата на това положение”, защото “ний нямахми “никак” съдии, а приготвените за тази работа се брояха на пръсти”.хсі

Началото на несменяемостта на съдиите се поставя със ЗУС от 1899 г. Народната партия възприема и налага моделът на частичната, условна и поэтапна



несменяемост на съдиите. Това показва ограничените цели на правителството, което ръководено от политически съображения възприема един по-консервативен подход.<sup>xcii</sup>

Според чл. 142 "Стават несменяеми, от деня на обнародването на настоящия закон: председателите и членовете на Върховния Касационен Съд и председателите, подпредседателите на апелативните съдилища и членовете на тия съдилища, които са прослужили най-малко 8 години непрекъсната съдийска служба". За несменяеми се обявяват и председателите, подпредседателите и членовете на окръжните съдилища, назначени за съдии при действието на закона, които отговарят на условията за заемане на съответната длъжност и са прослужили шест години като такива. Кабинетът аргументира отказа си да направи несменяеми и действащите окръжни и мирови съдии с различното им образователно равнище, стаж, професионална квалификация

Законът регламентира причините и случаите, при които несменяемите съдии се уволняват от служба. Това става само чрез дисциплинарно решение. Съдиите уволнени по собствено желание или по болест винаги могат да бъдат приети повторно на служба по съдебното ведомство. Несменяемият съдия се отчислява, ако с влязла в законна сила присъда е осъден на наказание за престъпление, което се наказва със строг тъмничен затвор или е осъден за едно от престъпленията, изброени в чл. 95, п. 3, а именно: против личността на княза и семейството му, за фалшификация, кражба, измама, злоупотреба на доверие с власт или с правителствени пари, лъжесвидетелстване, лъжлива клетва в процес, разврат, повреда на печат, както и когато е обявен за несъстоятелен длъжник. Той се уволнява чрез княжески указ, на основание на влязло в законна сила решение, издадено по реда на дисциплинарното производство, когато вследствие на тежка и постоянна недъгавост или отслабване на умствените способности, не е в състояние да изпълнява служебните си задължения. Несменяемите съдии се лишават от служба само чрез подадена лична оставка. Те не могат да бъдат премествани, даже при повишение, без изразено писмено съгласие, с изключение на случаите на родствени отношения, предвидени в чл. 126. След навършване на 60-годишна възраст магистратите стават сменяеми.

Въвеждането на несменяемостта на съдиите се осъществява в органическа връзка и единство с другите институти, принципи и условия, и на първо място със задължителното подобряване на материалното положение на съдиите.

Предложената от народняшкото правителство несменяемост представлява един компромис между поддръжниците и противниците на принципа на несменяемост.<sup>xciii</sup>

През следващите години условната и поэтапно въвеждана несменяемост се използва за политически манипулации, а разширяването ѝ се поставя в зависимост от интересите на управляващите.

Преди още ЗУС да е доказал своите качества и предимства, а несменяемостта да се утвърдила, се предприемат първите практически стъпки за промяна на условията на несменяемост. Това става със Закона за изменение на Закона за устройството на съдилищата от 12 януари 1899 г. (чл. чл. 141, 142, 209, 211 и 213 – за несменяемостта на съдиите) на Либералната партия от 13.VII.1899 г.

Според новия чл. 141 “От деня на обнародването на настоящия закон, стават несменяеми всички съдии, в това число и съдебните следователи, които са прослужили най-малко 15 г. по съдебното ведомство”.xciv

Законът лишава апелативните и касационните съдии без 15 г. стаж от вече придобитото право на несменяемост и по този начин нарушава самия принцип. В деня на влизането му в сила само 7 съдии отговарят на новото условие. За останалите магистрати несменяемостта се превръща в нещо далечно и дори недостижимо.xcv На практика в продължение на 15 г. съдията е един вид изпитаем, което превръща несменяемостта от общ и задължителен за всички принцип в своеобразна привилегия.

ЗУС на либералите е прецедент, защото поставя бъдещето на принципа на несменяемост в пряка зависимост от политическата конюнктура. Той показва как несменяемостта може да се тълкува, изменя и прилага от всяко следващо правителство, дори и в името на самата нея.

Ревизията противоречи на принципите и практиката на законотворчество. Промяната не е породена и продиктувана от нуждите на правораздаването, а от политически и партийни интереси, затова е неоправдана и вредна за правосъдието.

Важна стъпка към утвърждаване на несменяемостта на съдиите прави Законът за изменение и допълнение на някои членове от Закона за устройството на съдилищата от 5 май 1910 г на Демократическата партия.

Несменяемостта обхваща всички съдии, в т. ч. и мировите, както и съдебните следователи, които законът заварва на служба, ако са с юридическо образование и са прослужили или прослужат най-малко 5 години, като съдии, прокурори, съдебни следователи или адвокати, като две години адвокатска практика се считат за една съдийска. Законът обявява за несменяеми и всички допълнителни членове и допълнителни заместници-прокурори при окръжните съдилища, “щом бъдат назначени за мирови съдии или членове при окръжните съдилища, след като са прослужили най-малко 3 години в първите длъжности”.

Тази мярка се оценява в професионалните среди като недостатъчна и частична. Управителният съвет на Дружеството на българските съдии се обявява за пълно гарантиране на несменяемостта.xcvi

Със закона се намалява възрастта на 60 г., след достигане на която съдиите стават сменяеми. По този начин на практика се отнема несменяемостта на съдиите между 60 и 65 години.xcvii Преместването на несменяемите съдии става с тяхно съгласие, освен когато то е свързано “с повишение в съдийска длъжност и заплата”, или се налага поради наличието на роднински връзки в съответствие с чл. чл. 137 и 138 от закона. Несменяемите съдии се уволняват по закон или по дисциплинарен ред. Към причините за уволнение по силата на закона (чл. 161) се прибавят и две нови: 1) ако с влязла в законна сила присъда, съдиите са лишени от правата, изброени в чл. 30 от наказателния закон и 2) ако с влязло в законна сила решение те са признати за разточителни. По дисциплинарен ред несменяемите съдии се уволняват в следните три случая: 1) когато съдията не отговаря на едно от условията, посочени в п. 1 (да бъде

български поданик, да е пълнолетен и да владее българския език) и в п. 4 (да отговоря на предвидените в закона особени условия за всяка длъжност) на чл. 103 за назначение на длъжност по съдебното ведомство; 2) когато заема едновременно длъжност обявена от чл. 136 за несъвместима със съдийската и 3) при наложени три дисциплинарни наказания за нарушения на служебните задължения.xcviii

В посочените случаи уволнението става с указ, въз основа на решението на дисциплинарния съвет, с което то е постановено.

Допуска се като изключение несменяемите съдии да бъдат лишени от длъжност, „поради закриване на съдебното учреждение, при което служат, ако не приемат длъжност, йерархически или по заплата по-горна или равна на заеманата преди закриването”. Така законът по същество нарушава принципа на несменяемост, защото дава възможност несменяемия съдия да бъде назначен не само на сменяема, но дори и на не съдийска длъжност в съдебното ведомство.

Както и предшествениците им, демократите също отхвърлят искането за пълна несменяемост от момента на назначаване на съдийска длъжност.xcix Те не намират основания и политическа воля за въвеждане на несменяемост и на прокурорите, въпреки професионалните и обществени нагласи и натиск.с Демократическата партия е съпричастна и към общото нежелание на политическите сили принципът на несменяемост на съдиите да бъде конституционно закрепен.ci

След 1899 г. няма правителство, което да не се занимава с условията за несменяемост на съдиите. Кабинетът на либералната коалиция, ръководен от В. Радославов, не прави изключение. Законът за изменение и отменение на някои членове от ЗУС от 1917 г. обявява за несменяеми “всички съдии с юридическо образование, които са прослужили като такива или като прокурори или като заместници на прокурора най-малко 5 години”. Службата на допълнителен съдия, на допълнителен заместник прокурор и изпълняващ длъжността мирови съдия не се зачита. По този начин се лишават от несменяемост съдиите, които имат повече от 3, но по-малко от 5 г. стаж. Освен това със специална забележка се дава право, до 2 м. след демобилизацията, всички мирови съдии да бъдат свободно премествани в интерес на службата.cii

Освобождават се от теоретико-практически изпит ония лица, които са придобили права на съдии или адвокати, до влизането в сила на закона за полагане на теоретико-практически изпит. Те стават несменяеми след като отговорят на изискванията на чл. 227, а именно: “ако са с юридическо образование и ако при това са прослужили или прослужат най-малко пет години като съдии, прокурори, съдебни следователи и адвокати”. Във връзка с този текст се приема две години адвокатска практика, както и 2 г. държавна, окръжна или общинска служба на юристи, издържали теоретико-практически изпит, да се считат за една съдийска.

Министърът на правосъдието Христо Попов оправдава предприетите промени с военновременната обстановка. Той се ръководи от разбирането, че несменяемостта “се дава според времената и условията”.ciii

Опозицията в парламента е единодушна в оценката си, че законът преследва “изключително партизански цели”.civ

Правителството на БЗНС запазва условията за несменяемост на съдиите, приети от либералния кабинет на Радославов. То внася промени единствено в реда и начина на уволнение на несменяемите съдии. Причините за уволнение по силата на закона и по дисциплинарен ред са обединени. Разширява се списъкът на престъпленията с допълнението “престъпления от общ характер” и наказанието “тъмничен затвор”. Преместването на съдите, в т.ч. и на несменяемите, дори и с повишение, става още по-лесно и мотивирано, след като министърът на правосъдието получава правото да определя със заповед съдебното деление на територията на държавата, а Министерският съвет - с постановление броят на окръжните съдилища и отделенията им, на съдиите и следователите в тях, както и на членовете на АС и на ВКС.

Най-силен удар върху несменяемостта се нанася с разпространението на чл. 14 от Закона за държавните служители и върху съдиите<sup>cv</sup>, тъй като по всяко време министърът на правосъдието може да премести и уволни всеки съдия с мотива в „интерес на службата”.<sup>cvі</sup>

ЗУС от 1926 г. провъзгласява за несменяеми всички съдии, с изключение на допълнителните, нотариусите и съдиите-изпълнители, “след като са прослужили най-малко три години като титулярни съдии или заместници на прокурора.” Несменяемостта продължава до навършване на 60 годишна възраст, след която съдиите отново стават сменяеми. Несменяемите съдии се уволняват или отстраняват от длъжност по подаване на оставка и “само в случаите предвидени в закона и съгласно с правилата, установени в него.”

Уволнението на несменяеми съдии, поради закриване на съдебното учреждение, при което служат е възможно само при условие, че не приемат предложената им длъжност, която трябва да бъде равна или по висока по ранг или по заплата от заеманата до тогава.

Магистратите не могат да бъдат премествани без тяхно писмено съгласие, с изключение на случаите на родство и сватство, както и на повишение в длъжност или заплата. Несменяемият съдия, който вследствие на тежка и постоянна недъгавост, по болест или отслабване на умствената му способност, не може да изпълнява служебните си задължения, се уволнява въз основа на влязло в законна сила решение на дисциплинарният съвет.

Въпреки обещанието, Демократическият сговор също не въвежда несменяемост на прокурорите. Правителството се аргументира с тежката и откритата борба на държавата с „размирните и разрушителни елементи” и важната роля на прокуратурата в нея.<sup>cvіі</sup>

Съюзът на българските съдии, Съюзът на българските адвокати и Третият събор на българските правници се изказват отново за “установяване на пълна несменяемост на съдиите” и за “разпространяване на несменяемостта и върху прокурорите”.<sup>cvііі</sup>

Правителството на дветнайсетомайците, начело с К. Георгиев също не излиза извън утвърдената с годините форма на условна несменяемост. Според Наредбата-закон за устройството на съдилищата стават несменяеми всички съдии, които са прослужили най-малко три години като редовни съдии или заместник прокурори. С НЗУС се поставя началото на прокурорската несменяемост. В това отношение се следва подходът, възприет при съдиите. За несменяеми се обявяват само прокурорите при ВКС.<sup>cix</sup>

Наредбата-закон възпроизвежда дословно цялата глава за несменяемостта от закона от 1926 г. Това говори за липсата на политическа воля за въвеждането на пълна и безусловна несменяемост както на съдиите, така и на прокурорите, каквото е искането на правната общност.

С Наредбата-закон за изменение и допълнение на НЗУС от 1935 г. за несменяеми се провъзгласяват “главния прокурор, прокурорите на отделения при Върховния касационен съд, прокурорите и техните заместници при апелативните съдилища”.(чл. 137)

Несменяемите съдии и прокурори стават сменяеми след навършване на 60 годишна възраст. По изключение съдиите и прокурорите от ВКС и заемащите приравнени на тях длъжности стават сменяеми след навършване на 65 години.

Процесът на въвеждането на несменяемост в прокурорския паркет завършва със ЗУС от 1943 г. Според изменението на ал. 1 на чл. 137 “Всички съдии и прокурори, които са прослужили най-малко три години на редовна съдийска или прокурорска длъжност стават несменяем.” Съдиите и прокурорите при Върховния касационен съд и приравнените към тях се уволняват след навършване на 65-годишна възраст, а всички останали след навършване на 60-години.

Продължителният процес на узаконяване и утвърждаване на принципа на несменяемост, постоянните законодателни промени, показват необходимостта от конституционно му закрепване. Въпреки натискът на съдийската общност и откритите се възможности за това, никоя политическа партия не се решава да извърши този важен политически акт.

<sup>i</sup> Вж. **Йочев, Евг.** Законодателството в Царство България (1879-1944 г.). Конституция, закони, мотиви, доклади, укази, наредби, наредби-закони. Изд. „Отворено общество”, С., б. г., с. 9.

<sup>ii</sup> Вж. **Баламезов, С.** Сравнително и българско конституционно право. Част първа, С., Придворна печатница, 1938, с. 269; **Баламезов, С.** Балканските конституции като източник на проекта за българска конституция. – Родина, 1938, №2, 86-92; Органическият Устав на Источна Румелия. Пловдив, 1879. с. 5-135.

<sup>iii</sup> Обн. ДВ, бр. 47 от 2 юни 1880 г.

<sup>iv</sup> Пак там, ДВ, бр. 16 от 12 февруари 1883 г.

<sup>v</sup> Пак там, ДВ, бр. 7 от 12 януари 1899 г.

<sup>vi</sup> Пак там., бр. 226 от 2 януари 1926 г.

<sup>vii</sup> Обн. Притурка на ДВ, бр. 182 от 12 ноември 1934 г.

<sup>viii</sup> Обн. ДВ, бр. 217 от 26 декември 1922 г.

<sup>ix</sup> Те са учредени със Закона за общинските съдове от 18 декември 1887 г. ( ДВ, бр. 61 от 7 юни 1888 г.)<sup>ix</sup> Отменен през 1904 г. със Закон за отменени на законите за селско-общинските съдове и за престъпките, които се налагат от същите съдове от 18.XII.1887 г. ( ДВ, бр. 9 от 14 януари 1904 г.

<sup>x</sup> Обн. ДВ, бр. 30 от 11 май 1922 г.

<sup>xi</sup> Пак там, ДВ, бр. 94 от 29 юли 1922 г.

<sup>xii</sup> Пак там, бр. 101 от 6 август 1920 г.

- <sup>xiii</sup> Пак там, бр. 245 от 1 февруари 1924 г.
- <sup>xiv</sup> Пак там, ДВ, бр. 45 от 28 май 1880 г
- <sup>xv</sup> Пак там, ДВ, бр. 49 от 4 юни 1880 г
- <sup>xvi</sup> Пак там, ДВ, бр. 31 от 8 февруари 1892 г.
- <sup>xvii</sup> Пак там, бр. 77 от 7 април 1897 г.
- <sup>xviii</sup> Пак там, бр. 15 от 14 февруари 1885 г.
- <sup>xix</sup> Пак там, бр. 14 от 7 март 1881 г.
- <sup>xx</sup> **Абрашев, П.** Гражданско съдопроизводство. Лекции. т. 1. Обща част, С., 1910, с. 36.
- <sup>xxi</sup> Вж. "Държавен вестник", бр. 17 от 21 февруари 1885 г.; Доклад до Негово Царско Височество Българският Княз Фердинанд I от Министерския съвет. С., 1907, 341, 342; Нашето правосъдие преди двадесет години и сега. - Юридически преглед, 1907, кн. 7, с. 486-487; **Брънков, И.** По положението на съдиите. - Юридически преглед, 1908, кн. 6, с. 324.
- <sup>xxii</sup> Обн., ДВ, бр. 140 от 24 декември 1888 г.
- <sup>xxiii</sup> **Абрашев, П.** Цит. съч., с. 38.
- <sup>xxiv</sup> Пак там, с. 37.
- <sup>xxv</sup> Пак там, с. 35.
- <sup>xxvi</sup> Обн. ДВ, бр. 49 от 9 май 1880 г.; Вж. **Йочев, Евг.** История на законодателството на Княжество България. Русе, 2008, 38-55; **Токушев, Д.** Институтът на съдебните заседатели в българското буржоазно наказателно право. - Правна мисъл, 1978, № 3, 74-81.
- <sup>xxvii</sup> Наказателният закон. Преведен и поправен споряд оригинала и допълнен от Ив. Чораччиев. изд. II. Русе, 1892, 5-8.
- <sup>xxviii</sup> Съдебни закони. Закони по съдоустройство и съдопроизводство. С., 1888, 272-283; Обн. ДВ, бр. 52 от 14 юни 1880 г.
- <sup>xxix</sup> Наказателният закон... с. 5.
- <sup>xxx</sup> **Велчев, С. П.** Ръководство по углавния процес. т. I. Основни понятия и начала, съдоустройство и подсъдност. С., 1923, с. 185.
- <sup>xxxi</sup> **Джамбазов, А.** Правосъдната система на България (1878-1944), С., 1990, с. 74.
- <sup>xxxii</sup> Изложение на мотивите към законопроекта за устройство на съдилищата. - Юридическо списание, 1895, № 6, с. 7.
- <sup>xxxiii</sup> в. „Пловдив”, № 7 от 1895 г.
- <sup>xxxiv</sup> **Йочев, Евг.** Законодателството в Царство България 1879-1944 г., 181, 182; Обн. ДВ, бр. 74 от 3 април 1897 г.
- <sup>xxxv</sup> Обн. ДВ, бр. 176 от 6.XI. 1922 г.
- <sup>xxxvi</sup> Вж. **Йочев, Евг.** История на законодателството на Княжество България, 109-119.
- <sup>xxxvii</sup> **Габровски, М.** Организация на съдебната власт в България. В: 60 години Българско правосъдие 1878-1941. С. 1941, с. 93.
- <sup>xxxviii</sup> Стенографски дневници на XIV ОНС, II РС, с. 1006.
- <sup>xxxix</sup> Обн. ДВ, бр. 275 от 3 декември 1914 г.
- <sup>xl</sup> ЦДА, ф. 242 К, оп. 2, а. е. 533, л. 1; Обн., ДВ, бр. 275 от 3 декември 1914 г.
- <sup>xli</sup> Пак там.
- <sup>xlii</sup> Обн. ДВ, бр. 31 от 8 февруари 1892 г.
- <sup>xliii</sup> Пак там, бр. 26 от 5 май 1925 г.
- <sup>xliv</sup> Пак там, бр. 272 от 9 март 1925 г.; Вж. **Габровски, М.** Организация на съдебната власт в България..., с. 85.
- <sup>xliv</sup> Обн. ДВ, бр. 20 от 29 януари 1938 г.
- <sup>xlvi</sup> Обн. Притурка към ДВ, бр. 182 от 12 ноември 1934 г.
- <sup>xlvii</sup> Обн. ДВ, бр. 139 от 1 юли 1937 г.
- <sup>xlviii</sup> Пак там, бр. 21 от 29 януари 1941 г.
- <sup>xliv</sup> Пак там, бр. 72 от 1 април 1943 г.
- <sup>i</sup> Вж. **Габровски, М.** Организация на съдебната власт в България..., с. 86.
- <sup>ii</sup> Обн. ДВ, бр. 183 от 16 август 1935 г.
- <sup>iii</sup> Пак там, бр. 39 от 20 февруари 1943 г.
- <sup>iii</sup> Вж. **Габровски, М.** Организация на съдебната власт в България..., с. 87.
- <sup>iv</sup> Пак там.
- <sup>iv</sup> Обн. ДВ, бр. 70 от 26 март 1948 г.
- <sup>lvi</sup> **Моллов, Вл.** За „надзора над съдебните места и длъжностни лица по съдебното ведомство”. - Списание на Юридическото дружество, 1903, кн. 3, 5-6.
- <sup>lvii</sup> Обн., ДВ, бр. 47 от 2 юни 1880 г.
- <sup>lviii</sup> Пак там, бр. 7 от 12 януари 1899 г.
- <sup>lix</sup> Пак там, бр. 95 от 5 май 1910 г.
- <sup>lx</sup> Пак там, бр. 226 от 2 януари 1926 г.
- <sup>lxi</sup> Пак там, бр. 94 от 29 юли 1922 г.<sup>1</sup>
- <sup>lxii</sup> Пак там, бр. 182 (Притурка) от 12 ноември 1934 г.
- <sup>lxiii</sup> Пак там, бр. 95 от 5 май 1910 г.
- <sup>lxiv</sup> Стенографски дневници на XIX ОНС, III ИС, 463, 570.
- <sup>lxv</sup> Вж. Градовски, Ал. Государственное право важнейших европейских держав. С.-Петербург, 1895 г., 82-83.
- <sup>lxvi</sup> Обн. ДВ, бр. 11 от 5 февруари 1885 г.
- <sup>lxvii</sup> Иречек, К. Княжество България. Неговата повърхнина, природа, население, духовна култура, управление и новейша история. Прев. Е. Каравелова. ч. I. Пловдив, 1899, 334-335.

- Iхviii Габровски, М. Организация на съдебната власт в България. В: 60 години Българско правосъдие 1878-1941. С. 1941, 106-110.
- Iхix Каблешков, А. Съдебната власт в България, С., 1910, с. 18.
- Iхx Обн., ДВ, бр. 58 от 16 март 1907 г.
- Iхxi Габровски, М., Организация на съдебната власт в България..., с. 107.
- Iхxii Обн., ДВ, бр. 291 от 30 декември 1911 г.
- Iхxiii Пак там, бр. 76 от 9 април 1917 г.
- Iхxiv Кючуков, В. Магистратурата и предварителен проект за реформи. - Юридическа мисъл, 1919, кн. 2, с. 31.
- Iхxv Стенографски дневници на XVII ОНС, III РС, 978-981, 988, 990, 998
- Iхxvi Габровски, М. Организация на съдебната власт..., 106-110.
- Iхxvii Обн., ДВ, бр. 183 от 16 август 1935 г.
- Iхxviii Габровски, М. Организация на съдебната власт..., 105-106.
- Iхxix Обн., ДВ, бр. 21 от 29.I.1941 г.
- Iхxx Пак там, бр. 72 от 1 април 1943 г.
- Iхxxi Абрашев, П. Реформите в устройството на съдилищата. - Юридически преглед, 1923, кн. 4-5, с. 104.
- Iхxxii Цит. по Моллов, Вл. За „надзора над съдебните места и длъжностни лица от съдебното ведомство”. - Списание на юридическото дружество, 1903, № 2, 69, 70.
- Iхxxiii Пак там, с. 74.
- Iхxxiv Пак там, с. 73.
- Iхxxv Дневници (Стенографически) на Деветото Обикновено Народно Събрание. Трета редовна сесия. Книга I, с. 71.
- Iхxxvi Обн., ДВ, бр. 77 от 7 април 1897 г.
- Iхxxvii ЦДА, ф. 242 К, оп. 2, а. е. 69, л. 47.
- Iхxxviii Стенографски дневници на XIV ОНС, II РС, 1074, 1197, 1210, 1215, 1221.
- Iхxxix Обн., ДВ, бр. 291 от 30 декември 1911 г.
- хс Шишманов, М. Размишления върху някои нужни реформи по съдебното ведомство. - Юридическо списание, 1894, № 1, с. 24; Изложение на мотивите към законопроекта за устройството на съдилищата. - Юридическо списание, 1895, № 6, с. 16.
- хси Бобчев, С. С. За несменяемостта на съдниците. - Юридически преглед, 1895, №11, с. 482.
- хsii ЦДА, ф. 242 К, оп. 1, а. е. 235, л. 29-34.
- хsiii Вж. Ников, Н. За несменяемостта на съдиите. - Списание на Юридическото дружество, 1901, № 1, с. 23; Каблешков, А. Няколко думи върху закона за изменение на закона за устройството на съдилищата от 12 януари 1899 година. - Юридическо списание, 1899, № 9, с. 386; Джамбазов, А. Правосъдната система в България (1878-1944). С., 1990, с. 171; Манолова, М. История на държавата и правото. Третата българска държава 1878-1944. С., 2001, с.134; Токушев, Д. Съдебната власт в България. С., 2003, с. 102, 183.
- хsiv Обн., ДВ, бр. 148 от 13 юли 1899 г.
- хsv Ников, Н. За несменяемостта на съдиите. - Списание на Юридическото дружество, 1901, кн. 1, 23 - 24.
- хsvi Мнение на Управителния съвет на Дружеството на българските съдии по законопроекта за устройството на съдилищата. - Юридически преглед, 1910, кн. 1, с. 41.
- хsvii Велчев, С. П. За независимостта на съдебната власт и прокуратурата. С., 1921, с. 7; Габровски, М. Организация на съдебната власт в България..., с.105.
- хsviii Стенографски дневници на XIV ОНС, II РС, 3256-3257, 3481-3482.; Кючуков, В. Реформите в правосъдието и парламентарната щатна комисия. - Юридически преглед, 1910, № 8, с. 507.
- хsix Стенографски дневници на XIV ОНС, II РС, 3250-3251.
- с Пак там, с. 3250.
- ci Пак там, с. 1239.
- cii ЦДА, ф. 242 К, оп. 2, а. е. 606, л. 4.
- ciii Стенографски дневници на XVII ОНС, III РС, с. 1292.
- civ Пак там, 981, 990, 995.
- cv Обн., ДВ, бр. 243 от 28 януари 1922 г.
- сvi Вж. Абрашев, П. Съдебни реформи. - Юридически преглед, 1922, кн. 6 и 7, с. 304; Бобчев, С. С. Условия за съдийска несменяемост. - Юридически преглед, 1922, № 1, с. 8-11; Нашето предстояще правосъдно законодателство. - Юридически преглед, 1923, № 9-10, с. 370; в. “Адвокатски преглед”, № 4 от 16 октомври 1924 г.
- сvii в. “Съдийски вестник”, № 14 от 20 март 1926 г.
- сviii Пак там; в. “Адвокатски преглед”, № 17 от 1 май, № 18 от 16 май 1927 г.; „Съдийски вестник”, № 17 и 18 от 20 май 1927 г.
- сix ЦДА, ф. 242 К, оп. 4, а. е. 123, л. 15.