РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1000, ул. „Георг Вашингтон" № 17, тел.: 02 9057502, факс: 02 9057503

СТАНОВИЩЕ

на Инспектората към Висшия съдебен съвет, прието на заседание, проведено на 25.11.2026 г.

по проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт с вх. № 52-654-01-173, внесен в 52-то Народно събрание на 10.11.2026 г. от Александра Вълчева и група народни представители

Изразяваме становището на Инспектората по проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ) с вх. № 52-654-01-173, внесен в 52-то Народно събрание на 10.11.2026 г. от Александра Вълчева и група народни представители.

I. По § 1 и т.нар. „период на охлаждане"

Предложеното изменение на чл. 28 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), освен че залага неизчерпателни и непрецизни критерии за атестиране на изборните членове на ВСС след възстановяването им на предходната магистратска длъжност, въвежда и недопустима забрана, до получаването на атестационната оценка, възстановените лица да не могат да бъдат командировани в по-горен по степен орган на съдебната власт или да заемат длъжност административен ръководител, заместник на административен ръководител, или да бъдат определяни за временно изпълняващи такива функции.

Това законодателно предвиждане поражда основателни съмнения относно съответствието му с Конституцията на Република България (КРБ) и по-конкретно с принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1), за независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2) и за равенството на гражданите пред закона (чл. 6, ал. 2). То не съответства и на принципа за правна сигурност, който изисква законът да бъде ясен, точен и недвусмислен,

а правните му последици да бъдат предвидими – важен принцип на правото, свързан с доктрината за оправданите правни очаквания.

1. Изменения в чл. 28 ЗСВ и § 9 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ

1.1. Според промените в чл. 28, ал. 2 ЗСВ се предвижда в шестмесечен срок от възстановяването на предишната магистратска длъжност бившите членове на ВСС да получат оценка за дейността си по методика, приета от пленума на ВСС. В методиката задължително се включват критерии за законосъобразното изпълнение на правомощията на оценяваното лице, като се отчитат и отменените с влязъл в сила съдебен акт решения, за които то е гласувало, за спазването на правилата за професионална етика, за извършването или допускането на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, както и за цялостното му участие в работата на органа. Според § 9 от законопроекта шестмесечния срок по чл. 28, ал. 2 ЗСВ започва да тече от приемането на методиката, в тримесечен срок от встъпването в длъжност на новоизбраните членове на ВСС. Прочитът на разпоредбите сочи, че законопроектът допуска оценката за дейността на досегашните членове на ВСС да бъде изготвена в 9-месечен срок от възстановяването им на длъжност.

Този прекалено дълъг срок не е обоснован с обема на работата, която трябва да се извърши при оценяването и сам по себе си навежда изначално на съмнение за реваншизъм по отношение на действията на досегашните членове на ВСС, доколкото в този продължителен период от време същите ще бъдат лишени от правото на кариерно развитие, с каквото разполагат останалите магистрати.

Отделно от това, залаганите критерии за оценяването им са меко казано спорни. Не се държи сметка на това, че ВСС е колективен орган и спрямо членовете му не могат да бъдат прилагани критериите, относими за атестиране на магистратите, когато при оценяването им се отчитат отменените с влязъл в сила съдебен акт решения. ВСС има дискреционни правомощия и право на преценка за вземането на едно или друго решение. Нещо повече, едно решение на колегиите на ВСС може да бъде отменено от съда на някакво формално основание, за което отговорността не е на членовете й, а на друг орган, напр. на конкурсната комисия, която класира кандидатите в конкурсите за заемане на длъжност, повишаване или преместване в органите на съдебната власт. Значи ли това, че членовете на колегията следва да носят отговорност за отмяната на тяхното решение, с което се финализира конкурсната процедура.

Несъстоятелно е и включването в оценката на критерий за извършването или допускането на действия, които накърняват престижа на съдебната власт. Преценката на твърдения за такива действия се извършва в рамките на друга процедура, от друг орган, при спазване на сроковете по чл. 310 ЗСВ и няма как

да бъде направена изначално в процедурата за оценяване на досегашните членове на ВСС.

1.2. Допълване на чл. 218 с нова ал. 3

Преследваната легитимна цел, която може да се извлече от мотивите на законопроекта, е предотвратяване на потенциални зависимости и гарантиране на прозрачност при кариерното развитие на бившите изборни членове на ВСС. Избраният подход, обаче, несъмнено поставя въпроса за допустимите граници на намеса на законодателната власт в кадровата компетентност не само на ВСС, но и в рамките на органите на съдебната власт. Самото използване на термина „период на охлаждане" крие съмнение за предварителна негативна оценка за дейността на изборните членове на ВСС, чието възможно връщане в съдебната система е предстоящо.

С въвеждането изначално на посочената забрана за командироване и заемане на ръководни длъжности до получаването на положителна оценка от атестирането, законодателят, предварително изключва възможността за индивидуална преценка на професионалните качества и пригодността на съответния магистрат от компетентния кадрови орган. Такова законодателно разрешение следва да бъде анализирано в светлината именно на Решение № 6 от 11.05.2021 г. по к.д. № 15/2020 г., цитирано от самите вносители в мотивите на законопроекта, с което Конституционният съд подчертава значението на самостоятелната кадрова компетентност на ВСС като съществена гаранция за независимостта на съдебната власт. Създава се специален ограничителен режим за магистрати, които са изпълнявали функциите на изборни членове на Висшия съдебен съвет. Тези лица, след възстановяването им на предишната магистратска длъжност, се поставят в по-неблагоприятно правно положение спрямо останалите магистрати, без това да е обусловено от установено индивидуално нарушение или конкретни обстоятелства, които да налагат подобно ограничение. Възниква основателно съмнение, че с направеното предложение се допуска ограничение на правата въз основа на обществено положение – членство във ВСС, което е нарушение на принципа на равенство пред закона.

Самият факт на заемане на длъжността изборен член на ВСС не може да обоснове презумпция за неправомерно използване на служебното положение с цел последващо кариерно развитие.

Особено проблематично е обстоятелството, че ограниченията се въвеждат автоматично, преди изготвянето на индивидуалната оценка за дейността на съответния магистрат като член на ВСС. По този начин неблагоприятните правни последици предхождат установяването на обстоятелствата, които евентуално биха могли да ги оправдаят. Необходимо е също да се отчете, че участието във ВСС представлява изпълнение на

конституционно установена публична функция. Законодателят следва да гарантира, че упражняването на тази функция няма да води до необосновано ограничаване на професионалните права и възможности на съответния магистрат след приключване на мандата. Предлаганата уредба обаче въвежда непропорционално ограничение, основано единствено на предходното обществено и професионално положение на магистратите, заемали длъжността изборен член на ВСС.

Може да се открои и друг проблем – възпиращият ефект на представената законова уредба върху желанието на действащи магистрати да бъдат избирани за членове на ВСС. Ако бъде избран за член на ВСС, един съдия, прокурор или следовател прекъсва непосредственото упражняване на своите правомощия, пропуска конкурси за повишаване и преместване, но – според предложението - след края на мандата, при все че се връща на предишната си длъжност, подлежи на специална оценка за дейността си във ВСС, като до получаването на оценката няма да може да бъде командирован в по-горен орган или да заема ръководна длъжност. Ако това бъде прието, се създава реален риск участието във ВСС да се превърне в професионално неблагоприятен избор. Аргументи срещу заложената възможност новата разпоредба да има възпиращ ефект върху кандидатирането за ВСС могат да бъдат почерпени и от цитираното Решение № 6/2021 г. - в него се приема, че възможността за възстановяване на предишната длъжност е свързана с особения конституционен статус на ВСС и е гаранция, че авторитетни магистрати ще имат стимул да се кандидатират за негови членове. След приключване на мандата законът трябва да осигурява реална възможност за по-нататъшна професионална реализация и развитие. В случай че след завръщането си тези лица са подложени на допълнителни ограничения, които не се прилагат спрямо останалите магистрати, това може да намали мотивацията на квалифицирани кандидати да участват в избора. Така проблемът надхвърля индивидуалните права на бившите членове на Съвета и засяга функционирането на конституционно установения орган.

На следващо място, липсват съображения защо се предвижда последиците от продължителния мандат на настоящия ВСС да бъдат превърнати в общо правило за всички бъдещи изборни членове. Вносителите изрично мотивират проекта с обстоятелството, че настоящият състав е продължил да работи повече от четири години след изтичане на мандата си и че някои негови членове ще се върнат като практикуващи магистрати след над девет години във ВСС, което е конкретна фактическа ситуация. Но формулировката на новата ал. 3 на чл. 28 не ограничава приложението ѝ само до членовете на настоящия състав, а така, както е регламентирана, обхваща всички лица - бъдещи членове на Съвета, които могат да бъдат възстановени в органите на съдебната власт. Следователно се налага изводът, че

законодателят използва извънредна фактическа ситуация, за да създаде трайно ограничение за неопределен кръг лица.

Допълнително, особено внимание заслужава обстоятелството, че отрицателната оценка може да има продължително действие, без законът да определя максимален срок на ограниченията и без да гарантира, че последващата комплексна оценка ще бъде извършена в кратък и предвидим период. Това означава, че законът може да постави един магистрат в продължително неблагоприятно положение въз основа на оценка за дейността му като член на колективен конституционно установен орган, което противоречи на принципа за правна сигурност и съразмерността на законовата намеса.

Като обръщаме внимание, че не би трябвало магистратът да плаща професионална цена за това, че е приел да служи на съдебната власт в един от нейните най-важни конституционни органи, изразяваме несъгласие с предложените промени в чл. 28 от ЗСВ. Заложената в изменителния параграф идея може да намери ефективно практическо приложение чрез обръщане на особено внимание на изискването кандидатите за членове на ВСС да отговарят на „най-високите етични и професионални стандарти и да носят отговорност за действията си чрез подходящи средства“, а членовете на ВСС „да се ползват с адекватна закрила, за да бъдат безпристрастни и независими от външен и вътрешен натиск“. Това би било изцяло в съответствие със Становище № 24 (2021) на Консултативния съвет на европейските съдии, озаглавено „Развитие на Съветите на съдебната власт и ролята им в независимите и безпристрастни съдебни системи“.

II. По § 2- 8, с които се предвижда изменение на чл. 218, чл. 221, чл. 233, чл. 277, чл. 292 и чл. 352 от Закона за съдебната власт.

Най-общо, с тези изменителни разпоредби, които следват един и същ законодателен подход, се засягат съществени елементи от материалния статут на магистратите и съдебните служители. В различни по характер плащания се премахват нормативно установени критерии и се въвежда ежегодно определяне на размера им със закона за държавния бюджет, което предоставя значителна свобода на ежегодната бюджетна преценка. Ето защо и тези текстове на законопроекта следва да бъдат разглеждани не само като въпрос на бюджетна политика и оптимизиране на публичните разходи, но и през призмата на конституционните гаранции за независимост на съдебната власт, правовата държава и равенството пред закона.

Финансовата независимост на съдебната власт, гарантирана от чл. 117, ал. 3 от Конституцията, не се изчерпва с формалното наличие на самостоятелен бюджет. Тя предполага и нормативни гаранции за предвидимост, стабилност и

обективност при определяне на средствата, необходими за осъществяване на конституционно възложените функции.

1. Изменения в чл. 218 ЗСВ

1.1. По ал. 2, касаеща определянето на основното месечно възнаграждение за най-ниската съдийска, прокурорска и следователска длъжност

Съгласно предложената редакция, това възнаграждение ще се определя ежегодно със закона за държавния бюджет, по предложение на Пленума на ВСС, включено в проекта на бюджет на съдебната власт. Предвижда се размерът да не може да бъде по-нисък от този за предходната година, както и че при липса на изричното му определяне в бюджетния закон ще се прилага размерът за предходната година.

При все, че предложението предвижда формална гаранция срещу номиналното намаляване на основното възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност, същото не установява обективен критерий за неговото ежегодно актуализиране. Не се предвижда механизъм, който да отчита инфлацията, изменението на средната работна заплата или други обективни икономически показатели. По този начин се създава възможност за продължително запазване на едно и също номинално възнаграждение, независимо от изменението на икономическите условия и реалната покупателна способност. Подобна уредба не гарантира изискваните от принципа на правовата държава предвидимост и стабилност на материалния статут на магистратите.

Следва да бъде взето предвид и Решение № 17 от 20.10.2026 г. по к.д. № 15/2026 г. на Конституционния съд, с което се обяви за противоконституционно обвързването на основното възнаграждение за най-ниската магистратска длъжност с 60 на сто от основното месечно възнаграждение на народен представител.

В мотивите си съдът постави акцент върху конституционните изисквания към начина на нормативно определяне на възнагражденията на магистратите. Предложената с настоящия законопроект уредба се различава от обявената за противоконституционна, тъй като предвижда механизмът да бъде установен в самия ЗСВ, а не чрез препращане към акт на Народното събрание. Въпреки това предложението игнорира напълно решението на КС и не съблюдава основното изискване за независимост на съдебната власт, прогласено в чл. 117, ал. 2 КРБ. Нещо повече - с подобни законодателни решения като предвиденото се стига и до неспазване на препоръките, дадени в редица становища на КСЕС, като напр. Становище № 21 (2018) на КСЕС относно превенция на корупцията сред съдиите, § 19; Становище № 28 (2025) на КСЕС относно значението на благосъстоянието на съдиите за

правораздаването, § 21 и др. Адекватното финансиране на съдебната система е тясно свързано с независимостта на съдебната власт, достъпа до правосъдие и с правото на справедливо разглеждане и решаване на делата в разумен срок. В тази връзка, както и Венецианската комисия отбелязва, „за да се поддържа независимостта на съдебната система в краткосрочен и дългосрочен план, е необходимо да се осигурят средства на съдилищата, които да бъдат достатъчно, за да позволят на съдилищата и съдиите да бъдат на равнището и стандартите, установени в чл. 6 от ЕКЗПЧОС и в националните конституции, както и да осъществяват задълженията си с онази почтеност и ефективност, които в най-голяма степен благоприятстват за изграждането на общественото доверие в правосъдието и закона“ (CDL-AD(2010)004, § 52).

Безспорна е компетентността на Народното събрание да приема бюджета на съдебната власт и да определя приоритетите на бюджетната политика, но тази компетентност следва да бъде упражнявана в рамките на ясни законови критерии, когато се отнася до материалното осигуряване на органи, чиято независимост е гарантирана от Конституцията. Законодателят не е освободен от задължението да създаде достатъчно ясни и обективни критерии за определяне на размера на възнагражденията в съдебната власт. Поради това би следвало да се обсъди въвеждането на нормативно определен механизъм за ежегодна актуализация, основан на обективни икономически показатели, при запазване компетентността на Народното събрание да приема бюджета на съдебната власт. Самостоятелността на бюджета на съдебната власт би била по-скоро формална, ако законът не установява достатъчно обективни гаранции за определяне на основните елементи на материалното осигуряване.

1.2. По ал. 3 във връзка с определянето на основните месечни възнаграждения за останалите длъжности в органите на съдебната власт.

В тази част предвиденото изменение предоставя на Пленума на ВСС правомощието да определя основните месечни възнаграждения за останалите длъжности, при спазване на два принципа - равни основни месечни възнаграждения за еднакви длъжности в еднакви по степен органи на съдебната власт, и справедливо, разумно и обосновано съотношение между възнагражденията за отделните нива. Позоваването на тези принципи обаче не е достатъчно.

Изразът „справедливо, разумно и обосновано съотношение“ между основните месечни възнаграждения за отделните нива на органите на съдебната власт не съдържа измерими критерии, по които да се установи дали определеното съотношение е действително справедливо и обосновано. Не е достатъчно ясно и как ще се отчитат различията в професионалната квалификация, придобития ранг, професионалния опит, сложността на работата и натовареността. Това създава риск от нееднакво третиране на

магистрати, които изпълняват еднакъв или равностоен по характер труд. В тази връзка следва да се съобрази чл. 6, ал. 2 КРБ, както и принципът за равно заплащане за еднакъв или равностоен труд.

Законодателят следва да установи ясни и проверими критерии, които да ограничават възможността за произвол при определянето на възнагражденията. Особено важно е тези критерии да бъдат установени в закона, а не да бъдат оставени изцяло на последващата преценка на Пленума на ВСС.

2. Изменения в чл. 221, чл. 277, чл. 292 и чл. 352 ЗСВ, касаещи определяне размера на средствата за облекло (§ 3 - 8).

С тези изменителни параграфи се премахва действащия механизъм за определяне на средствата за облекло въз основа на две средномесечни заплати на заетите лица в бюджетната сфера и вместо него се предлага размерът им да бъде определян ежегодно със закона за държавния бюджет в частта относно бюджета на съдебната власт. Промяната засяга не само съдиите, прокурорите и следователите, но и съдебните служители, държавните съдебни изпълнители и съдиите по вписванията.

Съществено в случая е премахването на обективния критерий за определяне на размера на дължимите средства за облекло и замяната му с ежегодна бюджетна преценка. Действащата понастоящем уредба осигурява връзка между размера на средствата за облекло и обективно установим икономически показател – средномесечната заплата на заетите лица в бюджетната сфера. В предложената нова редакция не се съдържа нито минимален размер, нито формула, нито критерии, които да гарантират предвидимост при определянето на тези средства. Изложените съображения в подкрепа на тези изменения са отпадане на автоматизма при увеличаването на подобни плащания, по-ефективно използване на финансовите ресурси и оптимизиране на разходите за издръжка. Макар че тези цели могат да бъдат легитимни от гледна точка на бюджетната политика, те не обосновават необходимостта от премахване на обективния механизъм за определяне на средствата за облекло. Възможно е постигането им чрез въвеждане на разумни ограничения, минимален гарантиран размер или нормативно определена формула, която да отчита финансовите възможности на държавата, без да допуска произволно определяне на размера.

Следва да се отчете и обстоятелството, че средствата за облекло имат различен правен характер от основното трудово възнаграждение. Независимо от това, когато законодателят е създал трайно нормативно установен механизъм за материално осигуряване на лицата, работещи в съдебната система, неговото премахване следва да бъде обосновано с ясни и пропорционални съображения.

В заключение, изразяваме убеждение, че при обсъждане на предложенията в законопроекта народните представители следва да излязат от контекста на политическата целесъобразност, да положат усилия да се избегне установяването на политически контрол над съдебната власт и да се осмисли автентичната същност на съдебната независимост, баланса на властите и парламентаризма.

Заличено на
осн. ЗЗЛД

ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР:
ТЕОДОРА ТОЧКОВА

