

Висшият съдебен съвет след измененията на Конституцията на Република България от 2023 г.

The Supreme Judicial Council After the Amendments to the Constitution of the Republic of Bulgaria of 2023

Йоанна Шулева¹

ABSTRACT

The Constitution of the Republic of Bulgaria and its 2023 amendments regulate the Supreme Judicial Council and maintain its division into two colleges. A definitive answer is not yet been reached to the question whether the Prosecutorial college can appoint an incumbent Prosecutor General, given that the Plenary of the Council elected the current office-holder, prior to the amendments. If the Plenary holds this competence, then any decision taken by the Prosecutorial College would fall within the most serious defects of administrative law – lack of competence, which leads to nullity.

KEY WORDS

Supreme Judicial Council; College; Legislator; Judicial Power

„Макар и добре замислената конституция, респективно – промяната в нея – да не е гарантирано успешна, лошо построената, включително и конституционна промяна, с висока степен на вероятност е обречена на неуспех“, РКС № 13 от 2024 г.

¹ Йоанна Шулева, доктор по право, Институт за държавата и правото, БАН, e-mail: jshuleva@gmail.com, България (Joanna Shuleva, JD, The Institute for State and Law, BAS, e-mail: jshuleva@gmail.com, Bulgaria).

1. Въведение

Висшият съдебен съвет (ВСС) е държавен орган, който се създава с Конституцията на Република България от 1991 г., за да ръководи организацията и дейността на съдебната система и да отстоява нейната независимост². Съветът е висш административен орган, който организационно принадлежи към изпълнителната власт, но функционално осъществява управлението на съдебната. В доктрината³ се приема, че ВСС администрира съдебната дейност, но няма ръководни функции спрямо отделните ѝ подсистеми. Съгласно чл. 16, ал. 1 от Закона за съдебната власт⁴ ВСС представлява съдебната власт, осигурява и отстоява независимостта и определя състава, и организацията на работата на съдилищата, прокуратурите и следствените органи, и обезпечава финансово и технически тяхната дейност, без да се намесва в нейното осъществяване.

Съветът се състои от 25 членове с най-малко 15 години стаж като юристи. Всеки член трябва да притежава минимум пет години като съдия, прокурор, следовател или хабилитиран преподавател по право. Председателят на Върховния касационен съд (ВКС), председателят на Върховния административен съд (ВАС) и Главният прокурор са членове на ВСС *ex officio*. Единадесет членове се избират от Парламента, а другите единадесет пряко от всички съдии, прокурори и следователи – 6-ма съдии, 4-ма прокурори и 1 следовател. Мандатът на изборните членове на ВСС е петгодишен. Те не могат да бъдат преизбрани за два последователни мандата. При прекратяване на мандата на изборен член на ВСС на негово място се избира друг от съответната квота, който довършва мандата.

² Срвн. Г. Близнашки. Съдебна власт. *Част II. Управление и система на съдебната власт*. М. Стойчева (ред.). *Свитъци по конституционно право*, 18. София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2024, с. 62.

³ Близнашки (2024), с. 7.

⁴ Обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., изм., ДВ, бр. 69 от 5 август 2008 г., с последни изменения и допълнения изм. и доп., ДВ, бр. 11 от 2 февруари 2023 г., изм. и доп., ДВ, бр. 48 от 2 юни 2023 г., доп., ДВ, бр. 66 от 1 август 2023 г., доп., ДВ, бр. 69 от 11 август 2023 г., изм. и доп., ДВ, бр. 84 от 6 октомври 2023 г., изм. и доп., ДВ, бр. 86 от 13 октомври 2023 г., изм. и доп., ДВ, бр. 108 от 30 декември 2023 г., изм. и доп., ДВ, бр. 18 от 1 март 2024 г., изм., ДВ, бр. 67 от 9 август 2024 г., изм. и доп., ДВ, бр. 6 от 21 януари 2025 г., изм. и доп., ДВ, бр. 63 от 1 август 2025 г., изм. и доп., ДВ, бр. 65 от 8 август 2025 г., доп., ДВ, бр. 87 от 17 октомври 2025 г.

Към ВСС работи инспекторат, който се състои от главен инспектор и десет инспектори и се избира от Народното събрание. Инспекторатът проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите. Инспекторатът действа служебно по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи.

Правната уредба на ВСС е пример за неспособността на законодателната власт да отговори съответно на обществените очаквания и политическите обещания за съдебна реформа, като уреди по подходящ начин органа, който решава за назначаването на съдиите, прокурорите и следователите. С измененията и допълненията на Закона за съдебната власт, особено от 2009, 2011, 2016 и 2023 г., се създават разпоредби в нарушение на Закона за нормативните актове (ЗНА), като от чл. 16 до чл. 39 на Закона се въвеждат текстове с букви, които целят да отговорят на намеренията за създаване на независима съдебна власт и за пререшаване на съдбата на прокуратурата. Така се създаде вътрешно противоречие и несъответна на ЗНА и Указ 887 по приложението му уредба.

2. Принципът за случайното разпределение на делата

В началото на 2013 г. се разгръща скандал с оглед неспазването на принципа за случайното разпределение на делата. Проверките показват, че използваният софтуер, Law-choice, позволява манипулация при избора на съдията, който да гледа делото, като едно и също дело може да бъде разпределено от софтуера няколко пъти и да определя различни съдии докладчици. Анализът на съдебната реформа стига до заключението, че промените в съдебната система не са насочени към усъвършенстването на организацията и дейността ѝ, а целят да облекчат съдебните органи и дори да ограничат контрола върху тях. Тази практика се мултиплицира и при промените в основните процесуални закони особено при измененията и допълненията на Административнопроцесуалния кодекс от 2018 г., когато се посяга върху двуинстанционността на административните производства и се въвежда произнасяне от касационната инстанция в закрити заседания.

С изменението и допълнението на Конституцията от 2015 г. в структурата на ВСС се обособяват „съдийска“ и „прокурорска“ колегия. Дейността на двете колегии се конкретизира от Комисията по атестирането и конкурсите и от Комисията по професионална етика. Разделянето на ВСС се мотивира от стремежа към ограничаване на корупцията и осигуряване на независимостта на съда, като същевременно се увеличават шансовете за разследване на съдии за корупция.

Съгласно измененията на Конституцията от 22.12.2023 г. в срок от 6 месеца от влизането им в сила ВСС се разделя на Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет, като съдийската колегия изпълнява функциите на Съдебен, а прокурорската – на Прокурорски. Колегиите във ВСС се формират от две квоти, т.нар. „професионална квота“ (магистрати, избрани от магистрати) и парламентарна квота (юристи, избрани от Народното събрание). Колегиите са съдийска и прокурорска. Съдиите избират от своя състав 6 членове на ВСС за съдийската колегия, прокурорите – 4 членове на ВСС за прокурорската, а следователите – един, също за прокурорската колегия. Парламентарната квота се избира за първи път с мнозинство, т.е. поне 2/3 (160 души) от народните представители трябва да подкрепят определен кандидат. Народното събрание избира единадесет членове, от които 6 – за съдийската колегия, и 5 – за прокурорската. Изборът по колегии се извършва между съдии, прокурори, следователи, хабилитирани учени по правни науки, адвокати и други юристи с високи професионални и нравствени качества, съобразно тяхната професионална квалификация и насоченост. Всъщност двете квоти са „присъствено изравнени“ в Съвета.

3. Комплексност на процеса по изменение на Конституцията

Измененията и допълненията на Конституцията на Република България са сложен процес, който, ако не е правилно подготвен, може да доведе до дългосрочни и често непредсказуеми последици. Действащата Конституция е променяна осем пъти за двадесет и петте години от приемането ѝ. Официалната причина за шест от промените е изискването за съответствие на страната към правилата на Европейския съюз. Последните две

промени са резултат от политическото противопоставяне на партиите, които се борят за доминиране в управлението на страната и са насочени главно към съдебната реформа, политическо обещание при всички общи избори, правомощията на президента на Републиката и Висшия съдебен съвет. След едва шест месеца проектът за изменение и допълнение е гласуван от Народното събрание и непосредствено след това Конституционният съд (КС) е сезиран с искане от 55 народни представители от 51-вото народно събрание и е образувано к. д. № 38/2024 г. Отделно с искане от 53 народни представители от 51-вото народно събрание е образувано к. д. № 39/2024 г., а с искане на президента на Република България, к. д. № 40/2024 г. Цели се за установяване на противоконституционност на промени в разпоредбите на Конституцията, въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Той е обнародван в „Държавен вестник“ през декември 2023 г.⁵ и е последван от Решение на КС. Така част от разпоредбите са обявени за противоконституционни, а по други КС не събра изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство и не се произнася.

Конституционният съд приема, че след като искане за обявяване на противоконституционност на закон не е уважено поради непостигане на изискуемото от Конституцията мнозинство, е допустимо разглеждането и произнасянето по ново искане със същото съдържание по к. д. № 15/2023 г. Така е допуснато за разглеждане по същество искане, отхвърлено поради непостигане на мнозинството, необходимо за уважаването му по к. д. № 17/2018 г. В определението за допускане на разглеждането на повторното искане обаче не е изследвана волята на законодателя в протоколите от проведените обсъждания при приемането на Конституцията от Великото народно събрание. Наред с това нито е обсъдена практиката на КС до този момент, нито е направен анализ на разпоредбата на чл. 151 от основния закон⁶, което е указание за дейността на КС занапред.

⁵ Обн., ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., изм., ДВ, бр. 85 от 26 септември 2003 г., изм., ДВ, бр. 18 от 25 февруари 2005 г., изм., ДВ, бр. 27 от 31 март 2006 г., изм., ДВ, бр. 78 от 26 септември 2006 г., изм., ДВ, бр. 12 от 6 февруари 2007 г., изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г., изм. и доп., ДВ, бр. 106 от 22 декември 2023 г., изм., ДВ, бр. 66 от 6 август 2024 г.

⁶ Решение № 9 от 24 юли 2025 г., обн., ДВ, бр. 64 от 5.08.2025 г., конституционно дело

След Решение № 13/2024 г. по к. д. № 1/2024 г. е създадено ново правно положение от едновременното действие на конституционни норми, запазили своето действие поради обявяване за противоконституционни на част от промените в Конституцията, и на други, които са влезли в сила в резултат на нейната промяна. Ярък пример за това е именно разпоредбата на чл. 130а КРБ и обявяването за редакцията ѝ от 2023 г. за противоконституционна с Решение № 13/2024 г. по к. д. № 1/2024 г. на КС. Съдът извежда на преден план именно целта и замисъла на Висшия съдебен съвет като:

„гаранция за нейната [на съдебната власт] самостоятелност и независимост и за независимостта на съставлящите я органи, натоварени с осъществяването на правозащитната функция. Едновременно с това е и средство за ефективно осъществяване на принципа на разделение на властите /.../, бидейки начин за взаимодействие между съдебната и законодателната власт, за да не се допусне затваряне и изолиране на съдебната власт от другите власти“.

4. Изменения и допълнения на глава седма от КРБ от 2023 г.

Направените промени показват преследването на цел, различна от усъвършенстването на разпоредбите на основния закон по посока на ефективна съдебна власт. Така в чл. 117, ал. 2 е записано, че съдебната власт е независима и неин основен носител е съдът, а прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт и при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Ярко стои въпросът какво всъщност се постига с повтаряне на принципни постановки в КРБ, освен ако не се подготвя следваща неправомерна разпоредба. Такава е обявената за противоконституционна с РКС № 13 от 2024 г.⁷, която определя, че главният прокурор по предложение на Върховната прокуратура утвърждава общи методически правила за дейността в досъдебното производство на прокурорите, следователите и

№ 38/2024 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

⁷ Обн., ДВ, бр. 66 от 2024 г.

другите разследващи органи, които подлежат на обжалване пред Върховния административен съд по ред, определен в закон.

Този ефект вече е познат от обявената за противоконституционна с РКС № 7 от 2006 г.⁸ разпоредба на ал. 4 на чл. 129, съгласно която председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се освобождават от президента на Републиката по предложение и на една четвърт от народните представители, прието с мнозинство две трети от Народното събрание, а президентът не може да откаже освобождаването при повторно направено предложение. Така се затвърждава впечатлението, че авторитетът на основния закон е разколебан от политическите амбиции на народните представители, а Конституционният съд не успява своевременно да успокои общественото мнение.

Аналогично по безсмислието си е предвиденото в разпоредбата на чл. 130в, т. 4 от КРБ правомощие на министъра на правосъдието да участва в управлението на съдебното обучение. Както посочват и конституционните съдии при коментар на аналогичните правомощия на обявените за противоконституционни разпоредби за Висш съдебен и Висш прокурорски съвет, „отделен е въпросът, че три субекта „участват в управлението“, без да е ясно кой управлява „съдебното обучение“ и какво всъщност то включва“. Текстът на обогатените с букви разпоредби на Конституцията в глава седма единствено прави приложимостта на прякото ѝ действие невъзможно. Освен че не е конституционна по съдържанието си, подобна разпоредба преследва недопустима финансова последица от Плана за възстановяване и стабилност, с откривена пропагандна политическа цел.

5. Правомощия на ВСС

Специално внимание следва да бъде отделено на нуждата от изясняване на правомощията на ВСС в процедурата по избор на главен прокурор, както и на ситуацията на „липса на изход“, резултат от разнообразните изменения в основния закон. Още с Решение № 13 от 2010 г. КС обсъжда правната категория „мандат“ и основанията за предсрочното

⁸ Обн., ДВ, бр. 78 от 2006 г.

му прекратяване. Мандатността е основен принцип на конституирането и функционирането на органите на публичната власт и се съобразява с разделението на властите и правовата държава. Конституционният съд коментира случаите на „продължаване осъществяването на функции след изтичане на срока, своеобразното „удължаване“ на мандата“, като изключение от общото правило за обвързаността на правомощията и на конституционно установения срок на овластяване.

На фона на непоследователните изменения в Конституцията и последващите произнасяния на КС изкрystalизират въпросите кой е компетентен да определи лицето, което да заеме длъжността и. ф. главен прокурор – Пленумът на ВСС или прокурорската колегия, както и дали министърът на правосъдието има право да предлага на прокурорската колегия отстраняването от длъжност на и. ф. главен прокурор. Нито измененията, нито решенията успяват да допринесат за изясняването им, а допълнително задълбочават полемиката.

Замисълът зад предложенията, изборът на главен прокурор да бъде проведен от пленума на ВСС, е оправдан основно от всеобхватността на правомощията на тази фигура. Тя макар и начело на едната „подсистема“ на съдебната власт, простира дейността си върху цялата не само съдебна, но и държавна власт.

Поради тази причина критика търпи решението, залегнало в ЗИД-КРБ⁹, изборът на лицето, което да застане на тази „най-овластена в съдебната система длъжност“¹⁰, да бъде в ръцете на ВПС, който орган е съставен от лица в отношения на йерархична зависимост помежду си.

6. Позиция на Конституционния съд

В РКС № 13/2024 г. при коментар на промените в правомощията на ВСС и ВСП конституционните съдии застъпват становището, че:

„изменението завършва обособяването на кадровите правомощия, като по този начин допринася за гарантиране на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите,

⁹ Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.

¹⁰ Електронен вестник, 26.02.2026, [онлайн] <https://www.e-jure.net/ако-събере-кворум-днес-всс-трябва-да-оп/> [достъпен на 03.09.2026 г.].

установявайки, че изборът на лицата, които институционално са на върха на съдебната система и на прокурорската система, и тези, които са избрани да участват в органа, който осъществява кадровото обезпечаване на съдиите и на прокурорите и следователите, се извършва от институционално независим от представители на другата система на съдебната власт орган“.

Противно на застъпената теза при критичен преглед на решението прозира изкуственото внасяне на разделение в рамките на единната съдебна власт. Тя, макар и институционално и функционално разделена в самата себе си на две подсистеми, следва като елемент от трите държавни власти, обособена конституционно в отделна глава на основния закон, да притежава определена цялост. Тази цялост обаче се нарушава чрез категоричното разделяне при определяне на правомощията на новосъздадените Общо събрание, Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет (въведени с § 17 чл. 130б, ал. 1, 2, 3 и 4 на ЗИДКРБ, обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Макар подобен подход да е оправдан при определени строго институционални решения, тук този режим не може да се подкрепи. Това личи особено при решенията да се предложи на президента да назначи или освободи председателите на ВКС и ВАС, съответно и на главния прокурор. Тези правомощия до измененията са възложени на ВСС, който действа в пленарен състав. По този начин се затваря кръгът в рамките на отделната система. При възможност тези решения да се вземат от пленума (ОС) се създава единство и се гарантира взаимосвързаност между отделните „институционални“ компоненти на съдебната власт като цяло. Всъщност се върви към пълно разделяне и обособяване на правомощията на съдебния и прокурорския съвет при вземане на решения относно съдебната и „прокурорската“ власт, което превръща единната съдебна власт в една бланкетна, губеща своето практическо значение концепция.

Наред с това, естествено, се поставя въпросът за правната природа на решението, посветено на съдбата на главния прокурор, ако е взето само от прокурорската колегия, което е лишено от компетентност на органа, автор на акта и безспорно е нищожно¹¹.

¹¹ Повече у К. Лазаров. *Недействителност на административните актове*, 2-ро

7. Заключение

Практиката от приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България от декември 2023 г. показва непригодността на текстовете, посветени на Висшия съдебен съвет и засилва очакванията на гражданите към КС за ново решение въз основа на отрицателния опит от действието на промените.

Блокирането на работата на Висшия съдебен съвет и Инспектората към него, разноречивите решения на ВКС и ВАС относно приложимостта на решението на Съда на ЕС по обединените преюдициални запитвания¹² подкопава допълнително авторитета на съдебната власт. Към това трябва да се добави и задължението на държавата, ако реши да „удължи“ мандата на органа, да гарантира съответствието на това с изричната правна уредба в националното право¹³.

От мотивите към проекта на ЗИД на Конституцията се установява, че направените промени не се обосновават с обективно трайно променени обстоятелства в обществено-политическото битие, свързани с държавното управление, които да налагат адаптиране на конституционната уредба и това разсъждение се потвърждава на практика.

Цитирана библиография

Близнашки, Г. *Съдебна власт. Част II. Управление и система на съдебната власт*. М. Стойчева (ред.). *Свитъци по конституционно право*, 18. София, УИ „Св. Климент Охридски“, 2024 (Bliznashki, G. *Sadebna vlast. Chast II. Upravlenie i sistema na sadebnata vlast. M. Stoycheva (red.). Svitatsi po konstitutsionno pravo*, 18. Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“, 2024).

Лазаров, К. *Недействителност на административните актове*, 2-ро прераб. и доп. изд. София, Сиела, 1998 (Lazarov, K. *Nedeystvitelnost na administrativnite aktove*, 2-ro prerab. i dop. izd. Sofia, Siela, 1998).

прераб. и доп. изд. София, Сиела, 1998, с. 57.

¹² По съединени дела С313/23, С316/23 и С332/23.

¹³ В отговора на обединените преюдициални запитвания СЕС приема, че държавата също така трябва „да гарантира, че условията и начинът, по които се осъществява това упражняване, са определени така, че членовете на съответния съдебен орган да могат да действат обективно и безпристрастно при изпълнение на своите задачи“.