**ВХ.0 354-01-76/27.07.2003 г. Проект!**

**З А К О Н**

**ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА   
КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**(обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.)**

§ 1. В чл. 129 се правят следните изменения и допълнения:  
1. Алинея 3 се изменя така:  
"(3) С навършване на петгодишен стаж като съдия, прокурор или следовател и след атестиране, с решение на Висшия съдебен съвет, съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми. Несменяемостта отпада само при:  
- навършване на 65-годишна възраст;  
- 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 една година;  
- системно неизпълнение на служебните им задължения или действия, уронващи престижа на съдебната власт."  
2. Създава се ал. 4.  
"(4) Административните ръководители в органите на съдебната власт, с изключение на тези по ал. 2, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване."  
  
§ 2. Член 131 се изменя така:  
"Чл. 131. Решенията на Висшия съдебен съвет за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи, за даване разрешение по чл. 132, ал. 2 и 3, както и предложенията, които той прави по чл. 129, ал. 2, се приемат с тайно гласуване."  
  
§ 3. Член 132 се изменя така:   
"Чл. 132. (1) Съдиите, прокурорите и следователите не носят наказателна и гражданска отговорност за техните служебни действия и за постановените от тях актове при осъществяване на съдебната власт, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер.  
(2) В случаите по ал. 1 срещу съдиите, прокурорите и следователите не може да бъде повдигнато обвинение без разрешение на Висшия съдебен съвет.   
(3) Съдиите, прокурорите и следователите не могат да бъдат задържани освен за тежко престъпление, и то с разрешение на Висшия съдебен съвет. Разрешение за задържане не се изисква при заварено тежко престъпление.  
(4) За даване разрешение по ал. 2 и 3 се прави мотивирано искане до Висшия съдебен съвет от главния прокурор или от не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет по ред, определен със закон."

ПРЕХОДНА РАЗПОРЕДБА

§ 4. В шестмесечен срок от влизането на този закон в сила, заварените с това изменение случаи се привеждат в съответствие с Конституцията на Република България, като Народното събрание приема необходимите законови промени.

# М О Т И В И

**към проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България**

1. Законопроектът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България се предлага в изпълнение на политическата воля, изразена в Декларацията на политическите сили за основните насоки на реформа на българската съдебна система, подписана на 2 април 2003 г. и на Решението на Народното събрание от 23 април 2003 г., с което се създава Временна комисия за подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България с предмет на дейност - промени, отнасящи се до реформата на съдебната система и членството на Република България в Европейския съюз и НАТО, като се опира и на тълкувателно Решение № 3 от 2003 г. на Конституционния съд.

Промените в съдебната власт са наложителни и представляват приоритет, тъй като засягат пряко ефективното и безпристрастно функциониране на съдебната система и са в отговор на очакванията на българските граждани за подобряване работата на съдебната власт, при запазване на нейната независимост, но при ясно изградени критерии за отговорността на всеки един съдия, прокурор или следовател.

Решаването на проблемите на съдебната система е въпрос на последователна и целенасочена политика и на решимост, както от страна на политическите сили, така и от страна на самата съдебна власт. Рамката на промените така, както е очертана в Решението на Народното събрание от 23 април 2003 г., представлява важна стъпка към осъществяването на реформата и е отправен момент към нейното успешно доразвиване, с цел решаване на проблемите в съдебната система в дълбочина.

Предложенията за изменение на Конституцията по съдебната реформа, оформени и внесени като законопроект за изменение и допълнение на Конституцията, съгласно изискванията на чл. 154 от Конституцията, са изготвени и приети с единодушие от Временната комисия за подготовка на предложения за промени в Конституцията на Република България.

Предлаганата уредба засяга три правни института на съдебната власт: имунитет и несменяемост на магистратите, както и мандатност на ръководните длъжности.

2. Единодушното становище на всички парламентарни групи е, че имунитетът на магистратите трябва да има самостоятелна уредба в Конституцията, като следва да бъде ограничен до " функционален".

Съдържанието на "функционалния имунитет" на магистратите се проявява в следните два компонента:

- гражданска и наказателна неотговорност за техни служебни действия и постановени актове по делата и преписките, освен ако извършеното е умишлено престъпление от общ характер;

- ако обаче във връзка със служебни действия и постановени актове на магистрат е започнало наказателно преследване, то, за да се повдигне обвинение срещу този магистрат, трябва да е налице разрешение от Висшия съдебен съвет (ВСС).

Тези два компонента - гражданска и наказателна неотговорност за служебни действия и актове и изискуемо разрешение от ВСС в една напреднала фаза на наказателното преследване пак по повод на служебни действия и актове, съставляват спецификата на института на функционалния имунитет на магистратите. Той е предназначен да им осигури свободно от натиск и нежелано въздействие пространство, за да могат те свободно и по съвест да решават преписките и делата. Този функционален имунитет, обаче, е с ограничен обхват. Функционалният имунитет като процесуално препятствие за повдигане на обвинение спрямо магистрат възниква на един късен етап от наказателното преследване, когато са налице достатъчно доказателства /а не достатъчно данни, както е сега/, на базата на които ВСС може да формира ясно виждане и да даде, респ. да не даде, разрешение за снемане на имунитета.

С това си съдържание и с този си обхват функционалният имунитет ще гарантира на магистратите тяхната независимост, когато решават преписките и делата, като абсолютна характеристика на цялата съдебна власт, но едновременно с това няма да ги прави недосегаеми, защото за всички техни действия извън службата им магистратите ще носят отговорност на общо основание, както всеки гражданин на Република България.

Именно в този смисъл са и препоръките, дадени по различни поводи и на различни нива от авторитетни международни институции: Редовния доклад на Европейската комисия за напредъка на България в процеса на присъединяване към Европейския съюз за 2002 г.; Доклада за България на Групата държави срещу корупцията (GRECO) от 2002 г.; Доклада за България на Работната група на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) по въпросите на корупцията от 2003 г.; Меморандума за реформа на съдебната система, изготвен от Венецианската комисия и др.

Подобна правна уредба е предвидена и в някои "страни в преход" от Централна и Източна Европа - Чехия, Словакия, Латвия и Словения.

С тези съображения се подкрепя предложението за уредба на имунитета като "функционален", което се изразява в напълно нова редакция на чл. 132 с четири алинеи и съответни хармонизиращи промени в чл. 131 от Конституцията.

Новите моменти в редакцията на чл. 132 са следните:

- в ал. 1 се предвижда наказателна и гражданска неотговорност на магистратите за техните служебни действия и постановени актове при осъществяване на съдебната власт, освен ако не е извършено умишлено престъпление от общ характер; тя има материалноправен характер;

- дисциплинарната отговорност на магистратите се запазва; дисциплинарната отговорност има за основание нарушението на трудовата дисциплина, схващана като съвкупност от всички трудови задължения на магистрата като служител и поради това тя е изключена от обхвата на предлагания текст на чл. 132, ал. 1 от Конституцията;

- наказателната и гражданската неотговорност при решаването на преписките и делата се изключват, когато извършеното е умишлено престъпление от общ характер; последното означава, че магистратите няма да носят наказателна и гражданска отговорност при решаващата им служебна дейност за престъпления, които се преследват по тъжба на пострадалия, като обида и клевета; с това се следва установената международна практика: Основните принципи за независимост на съдебната власт, приети от ООН, Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа № R (94)12 за независимостта, ефикасността и ролята на съдиите и др.;

- в ал. 2 се урежда функционалният имунитет в процесуален аспект - имунитет само във връзка с престъпления, осъществени по служба; създава се процесуално препятствие по пътя на предприето срещу магистрат наказателно преследване - то е изискуемо разрешение на ВСС на етап, когато са налице достатъчно събрани доказателства и наказателното преследване е достигнало фазата "повдигане на обвинение"; това е моментът, в който може да се поиска сваляне на имунитета на магистратите; изборът на този момент гарантира събирането на достатъчно доказателства за извършено престъпление, които да аргументират необходимостта от снемане на имунитета пред органа, който взема съответното решение;

- ал. 3 не допуска задържане на магистратите, като мярка за гарантиране на техния авторитет; предвижда се магистратите да не могат да бъдат задържани, освен при тежко престъпление и то с разрешение на ВСС; за задържане при заварено тежко престъпление не е необходимо разрешение на ВСС; съгласно Универсалната харта на съдията, приета от Централния съвет на Международната асоциация на съдиите "наказателно преследване, включително арест срещу съдия, трябва да бъде позволено само при условия, които гарантират, че тяхната незвисимост няма да бъде повлияна";

- ал. 4 определя кой може да сезира ВСС за снемане на имунитета на магистратите: главният прокурор и 1/5 от членовете на ВСС; предвижда се процедурата да бъде уредена в закон; снемането на имунитета по инициатива на една пета от членовете на ВСС се въвежда като гаранция за нормалното протичане на наказателното преследване срещу магистрат и коректив срещу евентуална пасивност в рамките на прокурорската система и опит за осуетяване на наказателното преследване; инициативата на едната пета ще се задейства едва тогава, когато прокуратурата не предприеме наказателно преследване срещу лица, за които има законен повод и достатъчно данни, че са извършили престъпление; тази една пета от членовете на ВСС не започва наказателно преследване, нито ще упражнява обвинителната функция; едната пета членове от ВСС единствено ще инициират снемането на имунитета и ще изпращат материалите на компетентния прокурор с оглед образуване на предварително производство; в този смисъл са и препоръките на Венецианската комисия в изготвения от тях Меморандум за реформа на съдебната система.

Разликата със сега действащата правна уредба е, че:

- магистратите ще имат само ограничен "функционален" имунитет, а не общ, т. е. приравнен с този на народните представители, както е сега;

- наказателно преследване спрямо магистрат за действия във връзка със службата им ще може да започне, но преди повдигане на обвинението ще трябва да е налице разрешение на ВСС, за да може наказателното преследване да продължи;

- извън служебните си действия магистратите на общо основание ще носят наказателна и гражданска отговорност.

3. Несменяемостта на магистратите се съдържа и сега като принцип в чл. 129, ал. 3 от Конституцията - след 3 години работа на длъжност в съдебната власт се придобива качеството "несменяем"; такъв магистрат може да бъде освободен от длъжност само при наличието на четири изчерпателно посочени основания - само тогава той напуска съдебната власт. Тази принципна уредба има развитие в Закона за съдебната власт и по нея е натрупана внушителна практика на Конституционния съд.

Несменяемостта е тясно свързана с принципа на независимостта на съдебната власт. Те взаимно се обуславят и осмислят. Несменяемостта е пряк израз на независимостта на отделния магистрат. Тя е основна част от неговата лична независимост.

Новите моменти в предложената уредба на ал. 3 са следните:

- повишаване продължителността на изискуемия стаж, след който магистратите придобиват статут на несменяемост от 3 на 5 години;

- кумулативно с горното "се издига" като конституционна уредба изискване и за положителна атестация за прослужения период;

- въвеждане на ново основание за загубване статута на несменяемост и освобождаване от длъжност, а именно: "системно неизпълнение на служебните им задължения или действия, уронващи престижа на съдебната власт"; подобна формулировка съществува в действащи международни правни актове, като: Основните принципи за независимост на съдебната власт, приети от ООН; Препоръката на Комитета на министрите на Съвета на Европа № R (94)12 за независимостта, ефикасността и ролята на съдиите - основанията "непригодност", "сериозни нарушения", (incapacity, serious infringement, unfit); споделя се разбирането, че разширяването на възможността за отстраняване на магистрати поради системно неизпълнение на техните служебни задължения или действия, уронващи престижа на съдебната власт ще доведе до повишаване на отговорността им; тези основания са закрепени на конституционно ниво и в Швеция, Ирландия, Литва, Словакия, Гърция и Малта;

- преформулиране на съществуващото в чл. 129, ал. 3 на Конституцията основание "при пенсиониране" в "навършване на 65-годишна възраст". Аналогична уредба има в Гърция, Австрия, Германия, Словакия, Словения, Литва, Латвия, Малта, Полша, Естония и Белгия.

4. Мандатността на ръководните длъжности е друга принципна характеристика, която засяга структурата на съдебната власт - ръководството на служебните дейности. Проявява се като правило, че ръководна длъжност в съдилища, прокуратури и следствени служби се заема за определен срок, след който процедурата по заемане на тази длъжност отново се задейства и т. н. Мандатността характеризира самата длъжност, самия ръководен пост в системата на съдебната власт. Мандатността не е елемент от правното положение на магистрата. Тя е характеристика на длъжността, а не на титуляра й.

По този същностен белег мандатността на ръководните длъжности в органите на съдебната власт се отличава от несменяемостта на магистратите. Магистратът, придобил качеството "несменяем" може да заема ръководна длъжност, след това - друга длъжност, но остава в системата на съдебната власт, за разлика от онзи магистрат, който загубвайки качеството си "несменяем", напуска съдебната система (виж т. 3).

5. Законопроектът съдържа и една преходна разпоредба. С нея на законодателя се вменява задължението в срок от шест месеца да уреди със законови промени заварените случаи в съответствие с направените в Конституцията изменения.

**25.07.2003 г. Вносители: Камелия Касабова /ПГ на НДСВ/ и група н.п. /ПГ на НДСВ, ПГ на КБ, ПГ на ОДС, ПГ на ДПС, ПГ НИЕ/**