



ЕВРОПЕЙСКИ СЪЮЗ  
ЕВРОПЕЙСКИ  
СОЦИАЛЕН ФОНД



ОПЕРАТИВНА ПРОГРАМА  
ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ

---

# **ПРЕГЛЕД, ИНВЕНТАРИЗАЦИЯ И КАТАЛОГИЗИРАНЕ НА ЗАКОНОДАТЕЛНИТЕ ИНИЦИАТИВИ И ПРОМЕНИ, СВЪРЗАНИ СЪС СЪДЕБНАТА РЕФОРМА В БЪЛГАРИЯ**

**СОФИЯ**

**2020 г.**



## Съдържание

ВЪВЕДЕНИЕ .....	3
ПЪРВА ЧАСТ .....	6
ТАБ. 1 ПРОМЕНИ В КРЪ ОТ ПРИЕМАНЕТО Й ДО ДЕКЕМВРИ 2015 Г. ....	6
ТАБ. 2 ИНИЦИАТИВИ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА ЗСВ (2008-2019 г.) .....	8
ТАБ.3 ИНИЦИАТИВИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ ЗСВ ПО ГОДИНИ .....	9
ТАБ.4 ИНИЦИАТИВИ ЗА ПРОМЯНА НА ЗСВ ОТ ПРИЕМАНЕТО МУ ДО КРАЯ НА 2019 Г. – ОСНОВНИ ТЕМИ И ВНОСИТЕЛИ .....	10
ВТОРА ЧАСТ .....	22
ФИГ. 1 ДЯЛ НА ОСЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРОМЕНИ В ЗСВ ПО ГОДИНИ .....	24
ФИГ. 2 ДЯЛ НА ПРОМЕНЕТЕ ПО ОРГАН .....	26
ФИГ. 3 ТИП ПРОМЕНИ НА ОРГАНИТЕ, СПРЯМО РАБОТНАТА КЛАСИФИКАЦИЯ, НА БАЗА ПРОМЕНЕТЕ В ЗСВ ЗА ПЕРИОДА 2008 Г. – 2019 Г. ....	28
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	29



## ВЪВЕДЕНИЕ

Настоящото изследване е част от изпълнението на проект „Инструментариум за базиран на данни граждански мониторинг и контрол на реформата в съдебната система“ / BG05SFOP001-3.003-0037-C01/. Проектът се осъществява с финансовата подкрепа на Оперативна програма „Добро управление“, съфинансирана от Европейския съюз чрез Европейския социален фонд. Инициран е в рамките на процедура „Граждански контрол върху реформата в съдебната система“ /BG05SFOP001-3.003/.

Структурата на изследването е замислена в две части. В първата част са представени, инвентаризирани и каталогизирани всички законодателни инициативи<sup>1</sup>, касаещи реформата в съдебната власт. Втората разглежда на статистическо ниво взаимовръзките между законодателната динамика от една страна и функционалните промени в Закона за съдебната власт, от друга. Прегледът е направен по години.

За агрегиране на необходимите за изследването данни, на анализ са подложени всички промени в Конституцията на Република България (КРБ) от периода на нейното приемане през 1991 г. до последните промени приети през декември 2015 г. На второ място в обхвата на изследването попадат всички изменения в устройствения Закон за съдебната власт (ЗСВ). Разгледан е единствено действащия към момента Закон за съдебната власт, обнародван с ДВ, бр. 64/07.08.2007 г. В анализа влизат измененията и допълненията в него, както и опитите за такива, до 31.10.2019 г. Извън проучването остават действащият между 1994 и 2007 г. Закон за съдебната

---

<sup>1</sup> За нуждите на настоящето изследването понятието „законодателни инициативи“ е използвано в по-широк, от класическото му съдържание, смисъл. Навсякъде в текста, където се използва този термин, той следва да се разбира едновременно както конституционното право за изготвяне и внасяне на предложение на законопроект, който има един или друг законодателен орган, и като възможността за редакция на противоконституционното нормотворческо волеизявление, посредством решенията на Конституционния съд.



власт, както и отменените през 1994 г. Закон за устройство на съдилищата, Закон за прокуратурата и Закон за Висшия съдебен съвет.

Този нехомогенен, на пръв поглед, подход към времевата рамка на изследването е предпочетен по рационални причини. Проучването няма претенции да бъде исторически труд, който хронологически да проследява развитието в устройството на съдебната власт в България след социално-политическите промени от 1989 г., посредством динамиката на законодателните инициативи в тази посока. Анализът е поглед към настоящето. Той си поставя прагматични цели, а именно да даде задълбочен статистически поглед към измененията на сега действащия Закон за съдебната власт през годините, като по този начин предостави допълнителен материал за размисъл, относно състоянието на съдебната система в България, който да бъде полезен за нормотворци, практики и експерти, изкушени от материята. В най-общи линии периодът от приемането на сегашният ЗСВ обхваща и моментът, от който България става пълноправен член на Европейския съюз, което до някаква степен е и истинската времева рамка на изследването.

Втората част на проучването е посветена на изграждането на модел за това как могат да бъдат анализирани данните по начин, по който да бъдат полезни, с оглед вземането на информирани и компетентни политически решения. Използването на данни за съдебната власт, в частност за съдебната реформа, представлява интерес не само за изследователите, които наблюдават процесите, но и за бизнеса. Тези данни, събирани регулярно, имат потенциала да изградят добра представа за някои основни тенденции в системата, за нивото на предвидимост на работата на институциите и за конкретни решения на възникнали проблеми.

Като част от методологията на изследването и с цел всеобхватност на представените данни бяха използвани възможностите на Закона за достъп до обществена информация. По този повод бе изпратено искане за предоставяне на информация до главния секретар на Народното събрание, което включваше следните въпроси:



1. Списък на законопроекти за изменение, законопроекти за допълнение и законопроекти за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, внесени от Министерски съвет и народни представители в периода 01.01.2007 г. до 31.10.2019 г., приети на второ гласуване от Народното събрание, заедно с копие на мотивите към тях;
2. Списък на законопроекти за изменение, законопроекти за допълнение и законопроекти за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, внесени от Министерски съвет и народни представители в периода 01.01.2007 г. до 31.10.2019 г., които са отхвърлени след първо гласуване от Народно събрание, заедно с копие на мотивите към тях;
3. Списък на законопроекти за изменение, законопроекти за допълнение и законопроекти за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, внесени от Министерски съвет и народни представители в периода 01.01.2007 г. до 31.10.2019 г., които са отхвърлени след второ гласуване от Народното събрание, заедно с копие на мотивите към тях;

Изискано бе информацията да бъде изпратена по електронен път или да бъде посочена връзка към интернет адрес, на който се съхраняват търсените данни. Важно е да се отбележи, че администрацията на Народното събрание изпрати отговорите на въпросите по електронен път още в същия ден, в който беше направено искането, което е рядко срещана експедитивност сред органите в България.

Получените по реда на ЗДОИ данни са подложени на анализ и сравнение, посредством информацията за промените в нормативните актове чрез платформата [www.strategy.bg](http://www.strategy.bg) и правно-информационната система „Апис“.

Данните, предмет на изследването, са оформени в табличен вид, като всяка от фигурите е придружена от съответните коментари. Подобен подход е избран най-вече заради обемността на информацията – избраната графична форма дава най-добра прегледност.



## ПЪРВА ЧАСТ

Основната отправна точка за начало на проучването бе да се посочи колко пъти са извършвани промени в двата основни нормативни акта, касаещи съдебната власт, а именно – Конституцията на Република България и действащият към момента Закон за съдебната власт.

За времето от своето приемане до сега Конституцията на Република България е променяна 5 пъти. Четири от тези 5 промени засягат устройството на съдебната власт. Две от промените – тези от 2003 и 2015 година, се отнасят до нейното функциониране и администриране.

ТАБ. 1 ПРОМЕНИ В КРЪ ОТ ПРИЕМАНЕТО Й ДО ДЕКЕМВРИ 2015 Г.

НОМЕР НА ПРОМЯНАТА	ГОДИНА	ОБНАРОДВАНЕ	ОСНОВНИ ИЗМЕНЕНИЯ
1	2003	Изм. - ДВ, бр. 85 от 26.09.2003 г.,	- Несменяемост на магистрати - Мандатност на административните ръководители на съдилищата - Тайно гласуване при решенията и предложенията на ВСС - Наказателна и гражданска отговорност на съдии, прокурори и следователи
2	2005	Изм. - ДВ, бр. 18 от 25.02.2005 г.	Въвеждат се промени, които засягат статута на Европейския съюз и на договорите, сключени с него, в рамките на вътрешното законодателство
3	2006	Изм. - <u>ДВ, бр.27 от 31.03.2006</u>	- Контрол на прокуратурата върху спазването на закона - Място на следствените органи в системата на съдебната власт - Механизъм за освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор - Несменяемост на магистрати - Мандатност на административните ръководители на съдилищата



			- Дейност на министъра на правосъдието
4	2007	Изм. - ДВ, <u>бр.12 от</u> <u>06.02.2007</u>	- Дейност и мандат на ВСС - Тайно гласуване при решенията и предложенията на ВСС - Наказателна и гражданска отговорност на съдии, прокурори и следователи (отм. ал. 2 – ал. 4) - Създаване на Инспекторат към ВСС
5	2015	Изм. - ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.	- Правомощието на НС да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор - ВСС се разделя на прокурорска и съдийска колегия и пленум. - Разширяване правомощията на Инспектората към ВСС да извършва проверки за почтеност, конфликт на интереси и имуществени декларации.

Видимо от данните, посочени в Таб. 1 е, че конституционното устройство на съдебната власт, в своите различни елементи – конституирането на ръководните органи, статут на магистратите, тяхната отговорност и др. е най-активно изменяната част от основополагащия нормативен акт на Република България изобщо. Всяко изменение на Конституцията обаче, преминава през процедура, която е несравнимо по-сложна и продължителна от тези, през които преминават обикновените закони и която изисква сравнително дългосрочна политическа концентрация на политически консенсус. Систематичното насочване на политическата воля на законодателя именно в посока реформиране на съдебната власт може да се разглежда като своеобразен симптом за обществения и политически живот в страната, в който трайно битуват две успоредни нагласи относно съдебната власт: 1. *Съдебната власт не е достатъчно независима и устройството и следва да бъде променяно в тази посока;* 2. *Съдебната власт е прекалено независима и следва да бъдат създавани механизми за възпирането и от другите две власти.*



Парадоксално, тези две взаимно противоречащи си тези, споделяни от политиците от различните спектри и техните привърженици в обществото, няколко пъти намират пресечни точки, което позволява генерирането на достатъчно политическа воля за промени, именно в частта на Конституцията, посветена на съдебната власт. Характерът на дебатите около конституционните реформи през различните години, които са извън обхвата на настоящето изследване, сочи, че зад постигнатия консенсус за изменения в устройството на съдебната власт, често се крие не заинтересованост за затвърждаване на независимостта на тази власт или укрепване на баланса между трите власти, а напротив – желанието за „опитомяването“ на съдебната власт от другите две.

Какво казва по този повод количественият анализ на измененията на устройственият акт на третата власт, а именно Закона за съдебната власт?

Към момента на настоящето изследване (края на 2019 г.) 59 пъти са предприемани опити за изменение на приетия през 2007 г. ЗСВ. **Общо 51 от тези инициативи се превръщат в успешни изменения (Таб. 2), което прави средно над 4 поправки годишно! Най-многобройни са измененията в ЗСВ, направени чрез законопроекти за изменение на друг закон – общо 32.** Този способ се използва за хармонизиране на законодателството, но честотата с която той се прилага по отношение на ЗСВ подсказва, че е възможно зад това да се крият и други намерения.

Особено устойчива е тенденцията за изменение на ЗСВ чрез преходни и заключителни разпоредби в други закони след 2011 г. Тя говори както за лошо качество на законодателния процес, осъществяван от Народното събрание, така и за утвърдено отношението на нормотворците към омаловажаване на значимостта на съдебната власт и реформите, които се осъществяват в нея.

ТАБ. 2 ИНИЦИАТИВИ ЗА ИЗМЕНЕНИЕ НА ЗСВ (2008-2019 г.)

Промени, въведени чрез законопроект на друг закон	32
Промени, направени в следствие на решение на КС	3
Инициатива за промяна на ЗСВ чрез ЗИД – приети	17





Инициатива за промяна на ЗСВ чрез ЗИД – отхвърлени	2
Инициатива за промяна на ЗСВ чрез ЗИД – оставени на обсъждане	5
<b>ОБЩО ПРОМЕНИ ЗА ПЕРИОДА</b>	<b>59</b>

По отношение на това кой орган колко пъти е иницирал промени в ЗСВ се наблюдава относителен паритет между законодателните инициативи на Министерски съвет и тези, дошли от народните представители. За разглеждания период през Министерски съвет са внесени 11 законопроекта за изменение и допълнение на ЗСВ, докато тези, внесени от народни представители са 13.

Още през първата година, следваща приемането му, ЗСВ е изменян 2 пъти. Тази тенденция се запазва и през останалите години, като през периода 2008—2019 г. няма нито една година в която ЗСВ да не е изменян поне 2 пъти. Динамиката на законодателните инициативи е особено силна през 2011, 2013 и 2017 г., когато опитите, повече от тях успешни, за изменение на ЗСВ, са съответно 8, 9 и 7.

ТАБ.3 ИНИЦИАТИВИ ЗА ИЗМЕНЕНИЯ ЗСВ ПО ГОДИНИ

Година	Промени в ЗСВ направен и чрез изменение в други закони	Промени направени в следствие на решение на Конституционния съд	ЗИД на ЗСВ – приети	ЗИД на ЗСВ – отхвърлени	ЗИД на ЗСВ - оставени на обсъждане	Общо инициативи за годината
2008	-	-	2	-	-	2
2009	1	-	3	-	-	4
2010	-	-	2	-	-	2
2011	4	1	3	-	-	8
2012	2	-	1	-	1	4
2013	7	-	-	-	2	9
2014	5	-	-	1	-	6
2015	1	-	-	1	1	3
2016	3	-	2	-	-	5
2017	4	1	2	-	-	7



<b>2018</b>	3	-	1	-	-	<b>4</b>
<b>2019</b>	2	1	1	-	1	<b>5</b>
<b>Общо по инициативи</b>	<b>32</b>	<b>3</b>	<b>17</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>59</b>

Трябва да се има предвид, че показателите по-горе сочат само конкретните опити – успешни или не, за изменение на ЗСВ, но не и броя на самите изменения, които една или друга поправка внася в самия закон. Така например най-многобройните опити за изменение на ЗСВ са през 2011 и 2013 г., когато към законът е поглеждано съответно 8 и 9 пъти. Най-много по брой конкретни изменения, като отделни текстове, обаче, законът получава през 2016 г. Тогава с общо 5 поправки в ЗСВ са извършени над 1/3 от всички промени в него. Статистиката за качествените изменения на ЗСВ е разгледана по-подробно във ВТОРАТА ЧАСТ на анализа.

Причините за множеството поправки в ЗСВ през някои от годините имат своето обективно обяснение. Така например през 2016 г. ЗСВ е синхронизиран в съответствие с конституционните изменения от края на предходната година. Част от пакета с изменения през 2011 г. пък, е свързан с въвеждането на системата на специализираните наказателни съдилища и прокуратури.

ТАБ.4 ИНИЦИАТИВИ ЗА ПРОМЯНА НА ЗСВ ОТ ПРИЕМАНЕТО МУ ДО КРАЯ НА 2019 г. – ОСНОВНИ ТЕМИ И ВНОСИТЕЛИ

ГОДИНА	ДАТА НА ВНАСЯНЕ / ДЪРЖАВЕН ВЕСТНИК В КОЙТО Е ПУБЛИКУВАН	ОСНОВНИ ТЕМИ НА ЗАКОНОПРОЕКТА	ВНОСИТЕЛИ НА ЗАКОНОПРОЕКТА / С КОЙ ДРУГ ЗАКОН СА ВНЕСЕНИ ПРОМЕНЕТЕ В ЗСВ
2008	Изм. - ДВ бр. 69 от 5.08.2008 г	мобилност на магистрати	Елеонора Николова Мария Капон
2008	Изм. – ДВ бр. 109 от 23.12.2008 г.	Статутът и дейността на Инспектората към ВСС	Бойко Великов Снежана Гроздилова Кирил Добрев Добромир Задгорски Елеонора Николова



2009	Внесен 09.01.2009 Приет	<ul style="list-style-type: none"><li>- Статут и организация на работата на ВСС</li><li>- Проблеми, свързани с функционирането на отделни органи на съдебната власт и на съдебната система.</li><li>- Статута на Инспектората към ВСС и на експертите, които подпомагат главния инспектор и инспекторите при осъществяване на тяхната дейност;</li><li>- Дисциплинарните производства;</li><li>- Правомощията на министъра на правосъдието</li></ul>	Министерски съвет
2009	Внесен 09.03.2009 Приет	<ul style="list-style-type: none"><li>- Статут и организация на работата на ВСС</li><li>- Проблеми, свързани с функционирането на отделни органи на съдебната власт и на съдебната система.</li><li>- Дисциплинарни производства</li><li>- Правомощията на министъра на правосъдието</li></ul>	Министерски съвет
2009	ДВ, бр.102 от 22.12.2009	Думите „Закона за защита срещу домашното насилие“ се заменят със „Закона за защита от домашното насилие“	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита срещу домашното насилие
2009	ДВ, бр.103 от 29.12.2009	Утвърждаване на професионална етика в работата на ВСС	Министерски съвет
2010	ДВ, бр.59 от 31.07.2010	- Създаване на специализирани съдилища и прокуратури	Искра Фидосова и депутати
2010	Внесен 10.09.2010 Приет	- Конкурсите и атестирането в органите на съдебната власт	Министерски съвет
2011	ДВ, бр.1 от 04.01.2011	- Създаване на специализирани съдилища и прокуратури, чрез които да се постигне по-	ЗИД на Закона за съдебната власт Обединен законопроект,



		качествено правораздаване (постановяването на законосъобразни и правилни съдебни актове - Да се създаде възможност за образуване, разглеждане и решаване на наказателни дела в разумни срокове. - Конкурсите и атестирането в органите на съдебната власт	изготвен по реда на чл. 81, ал.2 от ПОДНС, на основа та на приетите на първо гласуване: 1.Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт внесен от Министерски съвет 2.Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт внесен от Искра Фидосова и депутати
2011	ДВ, бр. 23 от 22.03.2011	Премахва се термина „кадрова“.	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България
2011	ДВ, бр. 32 от 19.04.2011	Усъвършенстване процедурите за подбор и кариерно развитие на магистратите.	Анастас Василев Анастасов, Светослав Тончев Тончев, Емил Йорданов Радев, Юлиана Генчева Колева, Даниела Димитрова Миткова, Десислава Вълчева Атанасова, Фани Иванова Христова
2011	ДВ, бр. 45 от 14.06.2011	Условията и редът за извършването на съдебномедицинските, съдебно-психиатричните и съдебно-психологичните експертизи	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение на Закона за лечебните заведения.
2011	Внесен е на 08.07.2011, отхвърлен на	Статутът, устройството и правомощията на ВСС	Яне Янев, Кристияна Петрова, Бисерка Петрова



	1-во гласуване		Емил Василев, Георги Терзийски
2011	ДВ, бр. 81 от 18.10.2011	Промяна на уредбата по публикуване на актове по делата.	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на личните данни
2011	ДВ, бр.82 от 21.10.2011	Добавя се института на митническите инспектори.	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за митниците
2011	ДВ, бр.93 от 25.11.2011	Отменен е като противоконституционен член, засягащ действията на член на ВСС за получаване на достъп до класифицирана информация.	Решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по конституционно дело № 6 от 2011 г. на КС
2012	ДВ, бр. 20 от 09.03.2012	Възможността за повикване на съдия, прокурор или следовател на активна служба в доброволния резерв.	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за резерва на въоръжените сили на Република България
2012	ДВ, бр. 50 от 03.07.2012	- Укрепването на институциите на съдебната система - Система за избор на членове на ВСС	Министерски съвет
2012	ДВ, бр. 81 от 23.10.2012	Осигуровките и възнаграждение на младши съдия и младши прокурор за сметка на бюджета на Националния институт на правосъдието	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Кодекса за социално осигуряване
2012	Внесен е на 28.11.2012, оставен е на обсъждане	Института на съдебните заседатели	Борислав Стоянов, Петър Хлебаров
2013	Внесен е на 04.02.2013,	- Въвеждане на електронно правосъдие	Министерски съвет



	оставен е на обсъждане	- Относно натовареността, правата и задълженията на магистратите	
2013	ДВ, бр. 15 от 15.02.2013	Бюджетните правомощия на ВСС като разпоредител.	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за публичните финанси
2013	ДВ, бр. 17 от 21.02.2013	Избор на административни ръководители	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс
2013	ДВ, бр. 30 от 26.03.2013 г.	Думите „държавни длъжности“ се заменят с „държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор“	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности
2013	ДВ, бр.52 от 14.06.2013	Уредбата на стажа на председателят или заместник-председателите на Държавна агенция "Национална сигурност".	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни длъжности
2013	ДВ, бр. 66 от 26.07.2013 г.	Премахва се термина „благоустройство“	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията
2013	ДВ, бр. 70 от 09.08.2013	Стаж на членовете на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за



			специалните разузнавателни средства
2013	ДВ, бр. 71 от 13.08.2013 г,	Деклариране на доходи	Преходни и заклучителни разпоредби към Закона за изменение на Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни, обществени и други длъжности в публичния и частния сектор
2013	Внесен е на 15.11.2013, оставен е на обсъждане	Въвеждане на електронно правосъдие	Цеца Цачева Данговска, Красимир Георгиев Ципов, Димитър Николов Лазаров, Данаил Димитров Кирилов, Желязко Иванов Желязков, Снежина Минчева Маджарова
2014	ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г.	Изисквания за съдебните магистрати	Преходни и заклучителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс
2014	ДВ, бр. 21 от 08.03.2014 г.	Правомощията на главния прокурор	Преходни и заклучителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство
2014	ДВ, бр. 53 от 27.06.2014 г.	Координацията и взаимодействието между прокуратурата на Република България, органите на Министерството на вътрешните	Заклучителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение



		работи, Държавна агенция „Национална сигурност“ и митническите органи при провеждане на досъдебни производства.	на Закона за Министерството на вътрешните работи
2014	.Внесен е на 27.10.2014, отхвърлен е на първо гласуване	Да се забрани вписването на български имена на българските граждани с турски произход от съдебните служители.	Лютви Ахмед Местан Четин Хюсеин Казак Мустафа Сали Карадайъ Хюсеин Хасан Хафъзов Хамид Бари Хамид Айдоан Муталиб Али Бюнямин Хюсеин Хасан Мустафа Фахри Ахмед Невин Халил Хасан Ахмед Реджебов Ахмедов Шабанали Ахмед Дурмуш Янко Александров Янков Мариана Василева Георгиева-Бенчева Муса Джемал Палев Ердинч Исмаил Хайрула Венцислав Йорданов Каймаканов Петър Пандушев Чобанов Мехмед Юмер Атаман Джейхан Хасанов Ибрямов Айхан Ахмед Етем Александър Христов Методиев Илия Янков Илиев Станислав Димитров Анастасов Митхат Сабри Метин Ферихан Илиязова Ахмедова Джевдет Ибрям Чакъров Дурхан Мехмед Мустафа Салиха Хакиф Емин Делян Славчев Пеевски Алиосман Ибраим Имамов





			Хасан Ахмед Адемов Ерджан Себайтин Ебатин Рушен Мехмед Риза Камен Костов Костадинов Тунчер Мехмедов Кърджалиев Йордан Кирилов Цонев Рамадан Байрам Аталай Гюнай Хюсмен Хюсмен
2014	ДВ, бр. 98 от 28.11.2014 г.	Добавя се термина „благоустройство“.	Преходни и заклучителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на територията
2014	ДВ, бр.107 от 24.12.2014	Бюджетни правомощия на МС.	Преходни и заклучителни разпоредби към Закона за бюджета на Държавното обществено осигуряване за 2015 г.
2015	ДВ, бр. 14 от 20.02.2015 г.	Функции на прокурора	Преходни и заклучителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за Министерството на вътрешните работи
2015	Внесен на 02.04.2015г., оставен е на обсъждане	Да оптимизира условията за управлението на съдебната система	Цветан Генчев Цветанов Данаил Димитров Кирилов Димитър Николов Лазаров Десислава Вълчева Атанасова Алтимир Емилов Адамов Анна Василева Александрова Свилен Филипков Иванов Добромир Проданов Проданов



			Ралица Тодорова Ангелова Красимир Петров Петров Иван Стефанов Вълков Пламен Иванов Манушев Клавдия Георгиева Григорова-Ганчева Теодора Радкова Георгиева Пламен Веселинов Йорданов Стефан Иванов Дедев
2015	Внесен на 07.04.2015г., оттеглен е	Статутът, устройството и правомощията на ВСС	Борислав Михайлов Борисов Кирил Петров Цочев Михо Димитров Михов Лъчезар Стаменов Никифоров Мариана Георгиева Тодорова Светослав Димитров Белемезов Петър Георгиев Кадиев
2016	ДВ, бр. 28 от 08.04.2016 г.	Да осигури статута на Висшия съдебен съвет (ВСС) като независим и ефективен орган, гарантиращ прозрачни назначения в съдебната власт и ползващ се с доверието на обществото и на съдиите, прокурорите и следователите.	Министерски съвет
2016	ДВ, бр. 39 от 26.05.2016 г.	Несъвместимости с позициите на съдебните магистрати	Преходни и заклучителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс
2016	ДВ, бр.50 от 01.07.2016 г.	Премахва се възможността за подписване с електронен подпис в бюрата по съдимост.	Преходни и заклучителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за



			електронното управление
2016	ДВ, бр. 62 от 09.08.2016 г.	- Подчиненост в прокуратурата - Засилва се отчетността на главния прокурор -Измяна на процедурни правила -Обезпечава се статута на Инспектората към ВСС	Министерски съвет
2016	ДВ, бр. 76 от 30.09.2016 г.	Влизане в сила на параграфи 156, 158 и 195.	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за прилагане на мерките срещу пазарните злоупотреби с финансови инструменти
2017	ДВ, бр. 13 от 07.02.2017 г.	Възнаграждение на съдебните магистрати	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за правната помощ
2017	ДВ, бр. 14 от 10.02.2017 г.	Стилистични редакции	Решение № 1 от 31 януари 2017 г. по конституционно дело № 6 от 2016 г. На КС
2017	ДВ, бр.63 от 04.08.2017	Условия за публикуване на съдебните актове и решения.	Преходни и заключителни разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс
2017	ДВ, бр. 65 от 11.08.2017 г.	- Засилване границите за независимост и безпристрастност на съдиите, прокурорите и следователите. - Премахване на всички предпоставки за упражняване на влияние върху органите на съдебната власт.	Данаил Димитров Кирилов Емил Димитров Симеонов Христиан Радев Митев Анна Василева Александрова Иглика Иванова Иванова-Събева
2017	ДВ, бр. 85 от 24.10.2017 г.	Електронно правосъдие	Преходни и заключителни



			разпоредби към закона за изменение и допълнение на Закона за електронния документ и електронния подпис
2017	ДВ, бр. 90 от 10.11.2017 г.	<ul style="list-style-type: none"><li>- Института на командироване на магистрати в системата на ПРБ и следствените органи на незаети щатни бройки.</li><li>- Разпределението на свободните щатни длъжности за първоначално назначаване в органите на съдебната власт.</li><li>- Регламента по чл.233 ал.6 ЗСВ относно допълнителното материално стимулиране.</li></ul>	Хамид Бари Хамид Данаил Димитров Кирилов Симеон Георгиев Найденев Емил Димитров Симеонов Христиан Радев Митев Димитър Николов Лазаров Анна Василева Александрова
2017	ДВ, бр. 103 от 28.12.2017 г.	Правомощията на Администрацията на Народното събрание	Преходни и заключителни разпоредби към закона за допълнение на Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност
2018	ДВ, бр. 7 от 19.01.2018 г.	Подаване на декларации пред Инспектората към ВСС	Преходни и заключителни разпоредби към закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество
2018	ДВ, бр. 15 от 16.02.2018 г.	Стилистични редакции	Преходни и заключителни разпоредби към закона за пазарите на финансови инструменти
2018	ДВ, бр. 49 от 12.06.2018 г.	- Проверка на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите.	Министерски съвет



		<p>- Уеднаквяване на процесуалните правила по обжалване на кадровите решения на съответната колегия за назначаване на административните ръководители и техните заместници.</p> <p>- Прецизирането на законово ниво на изискванията за назначаване , както и условията за несъвместимост на съдебния служител.</p>	
2018	ДВ, бр. 77 от 18.09.2018 г.	Института на командироване	Преходни и заключителни разпоредби към закона за изменение и допълнение на Административно процесуалния кодекс
2019	ДВ, бр. 17 от 26.02.2019 г.	Защита на личните данни	Преходни и заключителни разпоредби към закона за изменение и допълнение на Закона за защита на личните данни
2019	ДВ, бр. 19 от 05.03.2019 г.	Дисциплинарни производства	РЕШЕНИЕ № 2 от 21 февруари 2019 г. по конституционно дело № 2 от 2018 г
2019	ДВ, бр. 29 от 08.04.2019 г.	- Дисциплинарни производства -Статута на Инспектората към ВСС	Емил Димитров Симеонов Данаил Димитров Кирилов Йордан Кирилов Цонев Хамид Бари Хамид Симеон Георгиев Найденев Явор Божилов Нотев
2019	ДВ, бр. 64 от 13.08.2019 г.	Условията и редът за формиране и изплащане на допълнителното възнаграждение	Преходни и заключителни разпоредби към закона



		за постигнати резултати в служебната дейност на служителите в Главна дирекция „Охрана“ и териториалните ѝ звена	за изменение и допълнение на Закона за физическото възпитание и спорта
2019	Внесен е на 20.09.2019, оставен е на обсъждане	<ul style="list-style-type: none"><li>- Усъвършенстване на уредбата относно атестирането;</li><li>- Промени в разглеждането на заявления срещу нарушаване правото на разглеждане и решаване на делото в разумен срок;</li><li>- Промени в дейността по извършването 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, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите;</li><li>- Усъвършенстване на законовата регламентация на дисциплинарните производства;</li><li>- Прецизиране на разпоредби относно конкурсите.</li></ul>	

## ВТОРА ЧАСТ

Анализът на съдържанието в тази част включва кодиране и статистическа обработка на всяко изменение на ЗСВ по ключови думи. Обработен е голям масив от данни. Данните са категоризирани по признаци като: 1) тип промяна; 2) орган, за който се отнася промяната; 3) година на приетата промяна. За обработване на данните от анализа на законодателните промени са използвани релевантни дескриптивни статистически методи: едномерни честотни разпределения (хистограми),



двумерни статистически разпределения (крос таблици), специфични времеви разрези и динамичен анализ (по години) на направените промени. Изследвани са както типовете промени, така и органите, които те засягат.

По отношение на кодифицирането на типа промяна, то те са обработени в каталог. Използвани са следните работни разбирания /дефиниции/:

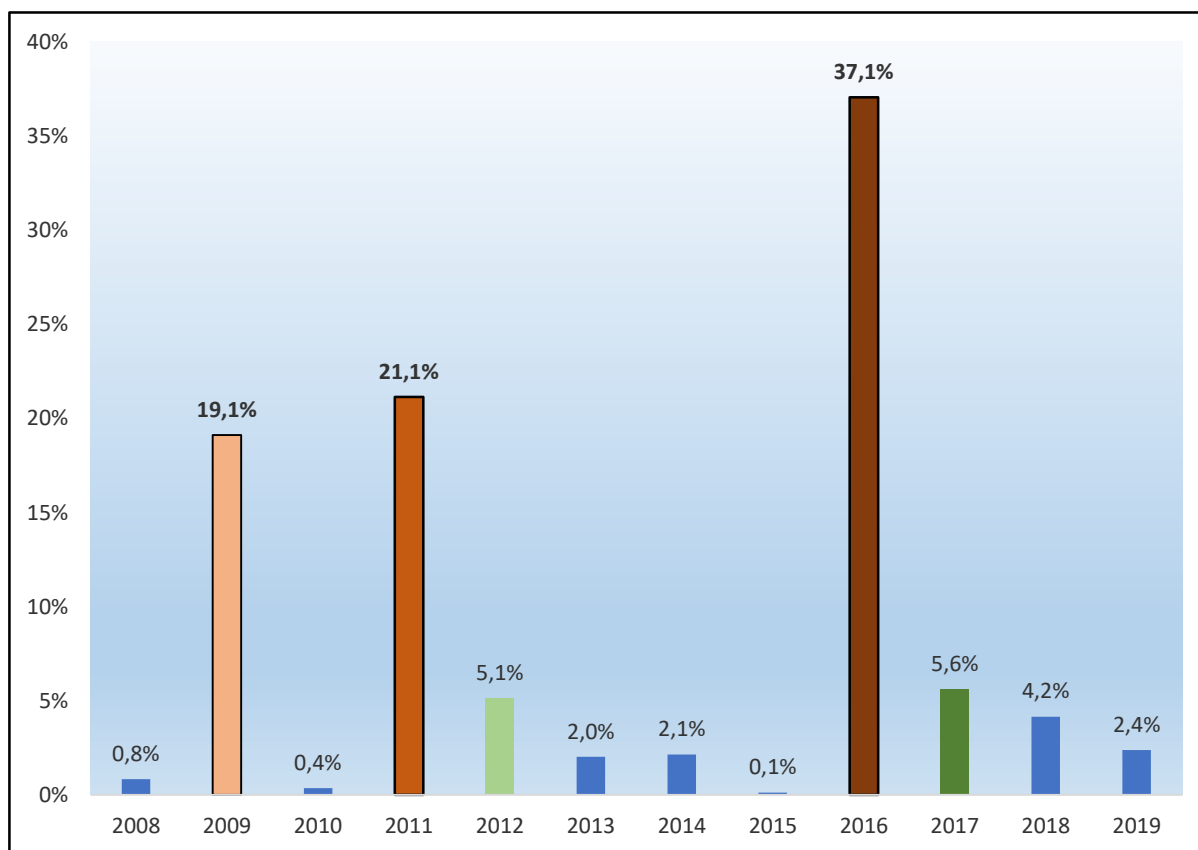
№	Тип промяна	Дефиниция
1.	<b>Структурна</b>	<i>Заличаване, създаване или преструктуриране на орган на съдебната власт, респективно институция/и, имащи отношение към съдебната власт</i>
2.	<b>Функционална</b>	<i>Промяна в обема или вида на правомощията на орган на съдебната власт, респективно институция/и, имащи отношение към съдебната власт</i>
3.	<b>Процедурна</b>	<i>Промяна, отнасяща се до реда и правилата за избор на органи в обхвата на ЗСВ</i>
4.	<b>Професионално развитие</b>	<i>Промяна, свързана с изменения или допълнения в разпоредбите за конкурсите, атестирането, несменяемостта, ранговете, поощряването и повишаването на магистрати или други субекти в обхвата на ЗСВ</i>
5.	<b>Дисциплинарна отговорност</b>	<i>Изменения или допълнения в разпоредбите, свързани с търсене на дисциплинарна отговорност на магистрати или други субекти в обхвата на ЗСВ</i>
6.	<b>Бюджет</b>	<i>Промени, свързани с бюджета на съдебната власт</i>



7.	<b>Други</b>	<i>Промени от законодателно-техническо естество, за въвеждане на технически корекции, даване на легални дефиниции, и др. свързани предимно с преходни и заключителни разпоредби</i>
----	--------------	---

Следващите графики показват възможностите на данните за извличане на ценна информация за съдебната власт и съдебната реформа, на база на прегледа на законодателните инициативи.

ФИГ. 1 ДЯЛ НА ОСЪЩЕСТВЕНИТЕ ПРОМЕНИ В ЗСВ ПО ГОДИНИ



Данните ясно ни показват, че най-активни законодателите са били през 2009 г. (с 19.1% от общия дял на промените), през 2011 г. (когато са били направени 21.1% от всички промени) и през 2016 г. (когато са извършени 37.1% от промените, което представлява над 1/3 от всички

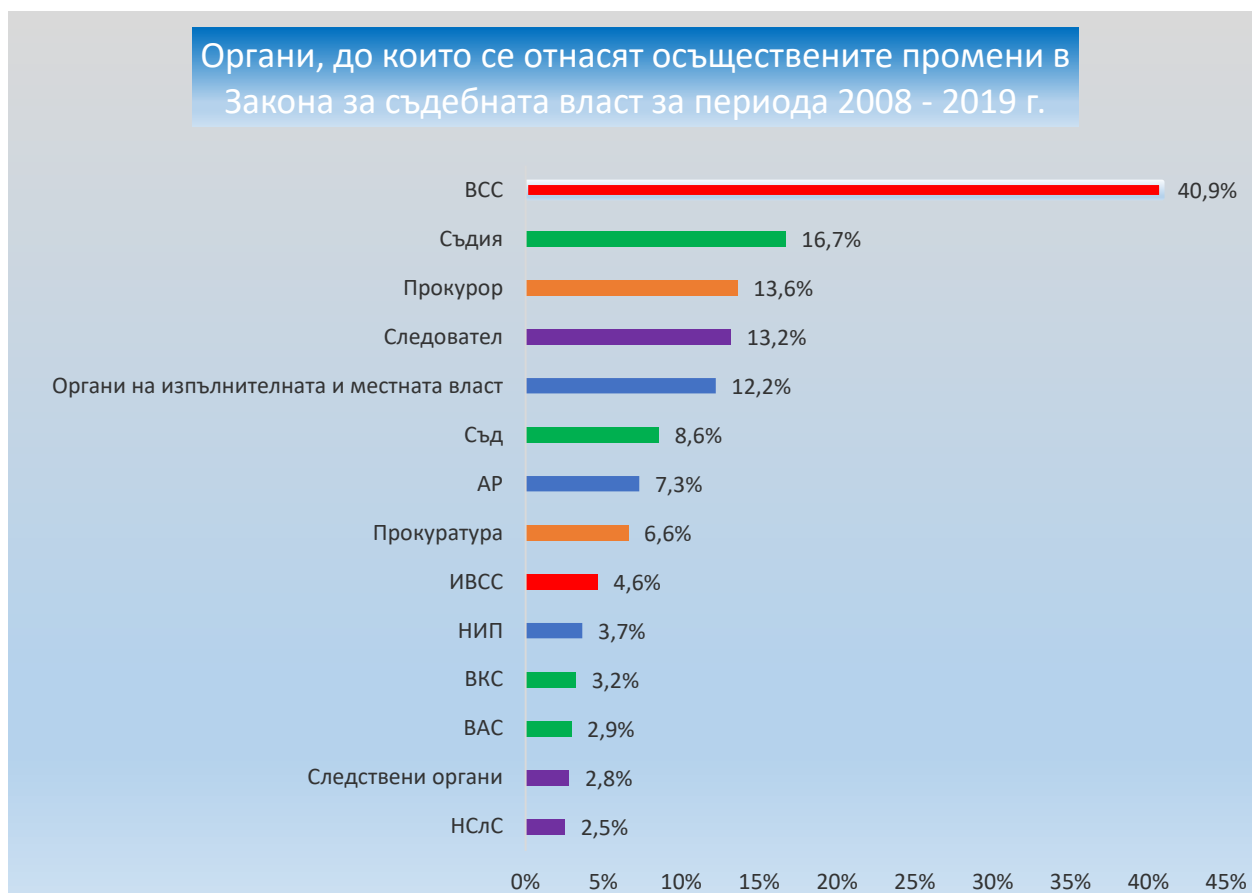




промени). Активни са били и законодателите през 2012 г. и през 2017 г. но в значително по-малка степен. Прави впечатление, че макар и с различна степен на флукуация, през всяка една година от началото на пълноправното членство на България в ЕС, законодателите са променяли условията, при които функционира съдебната власт. През 2009 г. основните промени касаят следствието и разследващите органи като се променя тяхната структурна обусловеност, а директорът на Националната следствена служба става заместник на главния прокурор, прави се ре-организация на следователите, на разследващите полицаи и разследващите митнически служители, като съответно се създават и следствени отдели към окръжните прокуратури и др. През 2011 г. се създават органите на специализираното правосъдие – специализиран наказателен съд – две инстанции и специализирана наказателна прокуратура – също две инстанции. През 2016 г. беше гласуван голям пакет от промени, които бяха обусловени от приетите през декември 2015 г. промени в Конституцията на РБ в частта отнасяща се до съдебната власт. Сред най-важните от тях можем да споменем разделянето на ВСС на две колегии – съдийска и такава за прокурори и следователи, въвеждането на прекия избор на членове на ВСС от магистратската квота на принципа един магистрат един глас и разширяването на правомощията на Инспектората към ВСС.



ФИГ. 2 ДЯЛ НА ПРОМЕНИТЕ ПО ОРГАН



Горната графика ясно показва, че най-често промени в ЗСВ са се извършвали по отношение на Висшия съдебен съвет. Това има своята логика. ВСС е върховният административният орган на съдебната власт, натоварен е с представителството на съдебната власт, с отстояване на нейната независимост, с кариерното израстване и дисциплинарното производство на магистратите, с атестирането на тяхната работа, а след измененията в Конституцията от 2015 г. и с управляване на собствеността на съдебната власт. От създаването на ВСС като постоянно действащ орган, тенденцията е към постепенно разширяване на неговите правомощия.

Въпреки че ВСС е най-реформираният орган, спрямо представените данни, поредицата от скандали, продължаващата липса на обществен и политически консенсус за начина на структурирането му, противоречивата



практика при вземането на кадрови решения, оставят висящ въпросът доколко тези промени са ефективни, но то би следвало да е обект и предмет на друг анализ. Още един факт, който ясно се подчертава от данните е, че **концентрацията на законодателните промени през годините е била предимно върху съда и в по-малка степен върху прокуратурата и следствието**. Кумулативно погледнато, промените за съда са 31,4%, а за прокуратурата – 20,2%. Данните ясно показват, че делът на промените в ЗСВ за съда спрямо прокуратурата се различават в значителна степен. В този контекст, не е случаен и факта, че международни институции и партньори на България (Европейска Комисия, Венецианска комисия, ЕСПЧ и др.) критикуват недовършената реформа на прокуратурата.

Впечатление прави, че има известен дял - 12,2% от промени, които се отнасят до органи на изпълнителната и местната власт, което може да повдигне въпроси за гладкостта на анализа. Тези промени се отнасят предимно до изменения по отношение на собствеността и бюджета на съдебната власт, но и до промени, свързани с института на съдебния заседател, при който местната власт има решаваща роля. Те също така са показателни и за често подценяваните задължения и правомощия между централната и местната власт, от една страна, и съдебната власт по места, от друга страна, във връзка със структуроопределящи за развитието на местните общности процеси, като например реинтеграцията на затворниците.

Последната графика, която цели да акцентира върху възможностите на прегледа, инвентаризацията и каталогизирането на данните за законодателните инициативи, свързани със съдебната власт и съдебната реформа, е по отношение на кодифицирането на всяка разпоредба в ЗСВ за целия 11 годишен период, което представлява като номинален израз **846 промени**.



ФИГ. 3 ТИП ПРОМЕНИ НА ОРГАНИТЕ, СПРЯМО РАБОТНАТА КЛАСИФИКАЦИЯ, НА БАЗА ПРОМЕНЕТЕ В ЗСВ ЗА ПЕРИОДА 2008 Г. – 2019 Г.



От фигура 3 става ясно, че законодателите приемат промени, които се отнасят най-вече до функциите на съдебната власт. Съгласно приетото работно разбиране, то това са **изменения и допълнения, спрямо обема или вида на правомощията на орган на съдебната власт, респективно институция/и, имащи отношение към съдебната власт.** Тук трябва да поставим ограничението, че промените са взаимно-зависими и си влияят: например, както структурните промени, могат пряко или косвено да водят



до функционални изменения, така и функционалните промени могат да водят до, например, процедурни промени. За целите на анализа тези рискове са минимизирани и логично изравнени, за да може да се даде яснота на заключенията и изводите. Прави много силно впечатление факта, че докато законодателите се интересуват най-много да променят правомощията на органите на съдебната власт, то в най-малка степен са концентрирали вниманието си върху бюджета на съдебната власт. Отбелязваме това, защото изготвянето на програмен, добре структуриран и обоснован бюджет на съдебната власт е било и е предмет на най-различни проекти, но и до този момент ВСС не е успял да развие капацитет в тази сфера. Както се отбелязва и в Правосъдното табло на ЕК за 2019 г. в България единственият критерий за формиране на бюджета на съдебната власт продължават да бъдат исторически натрупаните/реализирани разходи.<sup>2</sup>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение, прегледът, инвентаризацията и каталогизирането на законодателните инициативи и промени, свързани със съдебната реформа на база на възможността за данните ни дават повод убедено да твърдим, че те са незаменим инструмент за подготовка, приемане и последваща оценка на политическите (законодателни) решения за съдебната власт. Масивът, който е обработен в рамките на анализа, позволява допълнителни и многостранни аналитични и логически връзки, но това е вторична, надграждаща дейност, към която интерес проявяват както самите законодатели и представители на съдебната власт, така също и други заинтересовани страни като неправителствени организации, аналитични центрове, организации на бизнеса и др.

Направеният анализ на законодателните инициативи и промени по отношение на съдебната власт показват и още една важна тенденция. Голяма част от реализираните в периода на преход реформи са минали и през съществени промени във функционирането на съдебната система и

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice\\_scoreboard\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2019_en.pdf)



осигуряване на нейната независимост. Не всички приети изменения и допълнения в Конституцията на РБ и в ЗСВ са еднозначни, но както бе посочено и по-горе в документа, те са доказателство за желанието на политическата класа у нас да влияе под една или друга форма в съдебната власт. В подкрепа на това твърдение е и факта, че по-големият процент промени през годините е по отношение на съда, а не толкова върху другите части от съдебната власт.

Една от отличителните черти на съдебната власт е нейната консервативност разбрана не толкова като закостенялост, а като устойчивост и работа въз основа на основни правни принципи устояли през вековете на различни разбирания и управления. Ето защо, сериозната динамика на промени в основните за съдебната власт в България нормативни актове, следва да бъде преосмислена в посока повишаване на качеството на предлаганите промени, а подчиняването му единствено на кратковременни конюнктурни интереси.