МОТИВИ

към Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт

I. Причини, които налагат приемането на законопроекта

Законопроектът е фокусиран към изпълнението на препоръки на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие. По-конкретно препоръка № 5 на нейния Комитет по публично управление (КПУ) е насочена към увеличаване на усилията за ограничаване на дългосрочното командироване на свободни длъжности, като то се превърне в изключителна мярка, и ускоряване на организирането на редовни конкурси за повишаване на съдиите, които да заемат тези свободни длъжности. В същия смисъл и в Доклада на Европейската комисия относно върховенството на закона за 2026 г. (Глави по държави: ситуация в областта на върховенството на закона в България) се препоръчва напредък по адаптиране на националната правна уредба с цел избягване на дългосрочното командироване на съдии за заемане на свободни длъжности, при отчитане на европейските стандарти за командироване на съдии.

Препоръка № 3 на КПУ се отнася до продължаване на укрепването на независимостта на съдебната власт, като същевременно се гарантират стабилни проверки и баланси между властите. Един от начините за това е да се осигури адекватна функционална автономия на прокурорите, включително чрез намаляване на влиянието на главния прокурор върху вземането на решения във Висшия съдебен съвет (ВСС). Необходимостта от гарантиране на действителна и възприемана независимост на механизма за разследване на главния прокурор и на неговите заместници се подчертава и от Отдела за изпълнение на решенията на Европейския съд по правата на човека във връзка с надзора по изпълнението на решението по делото *Колеви срещу България*.

В съответствие с препоръка № 4 на КПУ следва да бъдат предложени мерки за защита на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите в началото на кариерата им чрез съчетаване на временния период с въвеждащо обучение или чрез въвеждане на алтернативни гаранции за независимост след въвеждащото обучение и преди придобиване на несменяемост.

Чрез законопроекта се цели и изпълнението на Приоритет 2.3 „Повишаване на интегритета и прозрачността в кадровите решения“ и Приоритет 2.4 „Децентрализация и отчетност в прокуратурата“ от раздел 2 „Правосъдие“ на Програмата за управление на Република България 2026 г. – 2030 г., приета с Решение № 612 на Министерския съвет от 2026 г.

Правителството запазва своя ангажимент към цялостно изпълнение на управленската програма и провеждане на реформи за легитимно правосъдие – прозрачна кадрова политика, дигитализация, децентрализирана прокуратура и европейски стандарти в съдебната система, като необходимите по-нататъшни законодателни и оперативни мерки ще бъдат своевременно предложени.

Постигането на част от целите и задачите по горепосочените приоритети и препоръки налага развитие на уредбата в Закона за съдебната власт (ЗСВ) в следните направления:

1. Действащата уредба на конкурсите за първоначално назначаване, повишаване и преместване не осигурява достатъчна ритмичност и предвидимост на критериите за подбор. Някои конкурсни процедури продължават с години, поради което овакантените места в съответните органи на съдебната власт не се запълват в значителен период от време, което се явява причина за нежелателно продължително командироване на съдии, прокурори и следователи.

Наред с това в съставите на конкурсните комисии на входа в съдебната система (при първоначално назначаване и за младши съдии, прокурори и следователи) мнозинството от членовете са действащи съдии, прокурори и следователи, което създава усещане за затвореност на съдебната система и липса на демократична легитимност.

Провежданите по досегашния ред процедури не винаги водят до убедителен кадрови подбор по причина на липса на достатъчни изисквания за участие и процедурни гаранции.

В редица случаи назначенията стават в отклонение от стандартния континентален модел на кариерно развитие или до заобикаляне на конкурсните процедури, което създава рискове за уязвимости и зависимости на съдиите, прокурорите и следователите и подрива общественото доверие в съдебната система.

2. Уредбата на командироването съдържа някои повторения на разпоредби и несъответствия. Допуска се командироване без ограничение във времето както от гледна точка на конкретна незаета длъжност, така и от гледна точка на конкретен командирован. Командировани могат да бъдат и лица, които при последната си атестация не са получили най-високата оценка или не са прослужили минимален срок на заеманата длъжност. Основанията за прекратяване на командироването не са изчерпателно уредени в закона. Всичко това води до потенциална уязвимост на независимостта на командированите, когато командироването се извършва на по-висока длъжност (съответно заплащане) или на предпочитано място. Същевременно едноличното решение за командироване на друго място в хипотезите без съгласие на командирования също би могло да бъде използвано като мярка за оказване на влияние

върху съответния съдия, прокурор или следовател или да създаде подобно впечатление, като особено уязвими са тези, които са в началото на своята кариера и не са придобили несменяемост.

3. Изискванията за минимален юридически стаж за заемане на длъжност в районно, окръжно, апелативно и върховно ниво на съдебната власт не отразяват в достатъчна степен нарастващата сложност, отговорност и обществена значимост на съответната инстанция. Равностойно участие като втора, а понякога и последна инстанция на окръжно ниво могат да имат лица, които нямат достатъчен практически и житейски опит, а единствено са завършили юридическите факултети и са преминали стажа за придобиване на юридическа правоспособност и обучение в Националния институт на правосъдието (НИП).

4. Статутът в началото на кариерата на съдиите, прокурорите и следователите не е ясно уреден законодателно, не са предвидени спецификите относно промените в тяхното правно положение. Предстоящата преценка за придобиване на несменяемост би могла да породи известен съмнения за оказване на влияние, срещу което следва да се предвидят допълнителни механизми. Както липсата на уредба на основанията за освобождаване на непридобилите несменяемост, така и рискът от предсрочно прекратяване на отношенията още в НИП или от прекалено лесно или прекалено трудно преминаване на изпита след него, могат да породят зависимости. Такава опасност съществува и с оглед на липсата на недостатъчните данни за професионалните качества на съдията, прокурора или следователя на достатъчно ранен етап преди атестирането, възможността за забавяне на атестирането, риска от отрицателна атестация, вътрешноорганизационните решения в органа на съдебната власт. Възможностите за преместване със или без конкурс и командироване също може да представляват стимули за нерегламентирано поведение.

5. Действащият статут на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, не осигурява собствен постоянен административен и оперативен ресурс, независим от прокурорската йерархия. Това поставя под въпрос практическата и възприеманата независимост на разследването на главния прокурор и на неговите заместници – проблем, установен от Европейския съд по правата на човека по делото *Колеви срещу България,* намиращо се под засилен надзор за изпълнение от Комитета на министрите на Съвета на Европа.

6. С оглед на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) и Решение на Конституционния съд № 13 от 26 юли 2024 г. по конституционно дело № 1/2024 г. със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 6 от 2025 г.) структурата на прокуратурата беше променена, но в част от разпоредбите на ЗСВ все още се използва отпадналото наименование „Върховна административна прокуратура“.

II. Цели, които се поставят със законопроекта

Изработването и приемането на акта е насочено към решаването на следните задачи:

- Гарантиране на независимостта и стабилитета на съдиите, прокурорите и следователите чрез укрепване на конкурсното начало за заемане на тези длъжности – своевременно провеждане на конкурсите, прецизиране на съотношението между отделните процедури, увеличаване на гаранциите за честност при подбора и повишаване на изискванията за заемане на длъжностите.

- Връщане на института на командироването към неговата същинска временна и изключителна функция чрез въвеждане на ясен максимален общ срок на командироване, включително кумулативно в различни органи; забрана за командироване на съдии, прокурори и следователи, чиято оценка от последната атестация не е „много добра“ или които са прослужили по-малко от пет години на заеманата длъжност; изчерпателно уреждане на основанията за прекратяване; въвеждане на институционален (включително колективен) контрол и публичност на заповедите за командироване.

- По-добра професионална и житейска подготвеност на съдиите, прокурорите и следователите, съответно на кандидатите за тези длъжности, чрез умерено увеличаване на изискуемия юридически стаж за заемане на длъжност на всяко възходящо ниво органи на съдебната власт.

- Допълнителни нарочни материалноправни и процесуалноправни гаранции за независимост на съдиите, прокурорите и следователите, които не са придобили статут на несменяемост, още от етапа им на одобрени кандидати, обучаващи се в НИП.

- Постигане на задачите на наказателното преследване (разкриване на престъпленията, разобличаване на виновните и правилно прилагане на закона по чл. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс), избягване на практическа недосегаемост на отделни длъжности и на рискове за оказване на влияние от тях върху други дела чрез гарантиране на функционална, организационна и практическа независимост на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник.

III. Основни промени

1. Изменения в уредбата на конкурсите

1.1. Постъпването в съдебната система се извършва чрез конкурси за младши съдии, младши прокурори и младши следователи и чрез конкурси за първоначално

назначаване. С проекта се изяснява съотношението между тях и се създават предпоставки за осъществяване на по-добър кадрови подбор.

Конкурсите за първоначално назначаване (т.нар. външни назначения) са предназначени да служат за попълване на съдебната система с доказани професионалисти и по този начин да изключат капсулирането на съдилищата, прокурорските и следствените органи. Те обаче не следва да представляват основен начин за подбор на кадрите, което би влязло в противоречие с традиционно възприетия у нас модел на професионално развитие на магистратурата, започващо със задължително първоначално обучение, преминаващо през разглеждането на различни видове дела под надзора на по-старши съдии, прокурори и следователи и през последователно израстване в кариерата на меритократичен принцип. Премахването с измененията от 2020 г. на квотата за външни назначения беше последвано от заемане на множество щатни бройки, включително в по-горни нива, съпътствано от различни съмнения в юридическите среди и обществото като цяло. Затова със законопроекта се предлага ограничаване на дела на външните назначения, без предходната уредба да бъде механично възстановявана. От една страна, съответната колегия на ВСС ще бъде задължена да обявява конкурси по този ред за поне 10% от вакантните щатове, но от друга страна, те няма да може да надхвърлят 20%. Запазва се правилото на чл. 176, ал. 1, т. 2 ЗСВ, че тези конкурси се отнасят само до места в районен, окръжен и административен съд и съответните прокуратури, и на чл. 176, ал. 2, че те се провеждат веднъж годишно. Според предлаганата уредба (чл. 178, ал. 1 по проекта) ритмичността на конкурсите за първоначално назначаване ще следва тази на останалите конкурси, доколкото съблюдаването на определения процент предполага да бъде използвана база към един и същ момент. Определя се по-прецизно и обективно начинът за разпределение на бройките за първоначално назначаване, доколкото предпочитането на едни или други органи на съдебната власт „според нуждите" им трудно би могло да бъде рационално и безспорно мотивирано, а другият използван по-рано механизъм - жребий, може да доведе до нежелани резултати (напр. в някои органи да преобладават външни назначения). Така съответната колегия на ВСС първо ще установява общия брой свободни длъжности на всяко ниво в съответната подсистема, след това ще определя колко от тях ще се обявят на конкурс за първоначално назначаване. Така полученият брой се разпределя между отделните органи от това ниво по математическия „метод на най-големия остатък" – т.е. пропорционално при съобразяване на изискването за цели щатни бройки.

Въвеждат се гаранции, че кандидатите за младши съдии притежават знания и умения за прилагането им както в областта на гражданското, така и в областта на наказателното право, които нерядко се преплитат и обуславят. Въвеждането на изискване те да решават казуси и по двете материи (чл. 184, ал. 2, т. 1) отразява прилагането и на двете в хода на обучението им, в мандата им като младши съдии,

както и предпоставената от устройственото и процесуалното законодателство компетентност на съдиите от общите съдилища да разглеждат и двата вида дела, а в съдилищата, в които има специализация – възможността да преминават от едни отделение към друго. При липса на такова изискване се достига или до неоправдано привилегироване на част от кандидатите (ако бъде изтеглен казус само от предпочитана от тях материя), или до нееднакво оценяване (ако в рамките на един конкурс част от кандидатите са решавали един, а друга част – друг казус), а и гаранциите за предварителна неизвестност на казуса са по-ниски.

Обективността и прозрачността на оценяването се засилва чрез мерки от техническо естество и чрез промяна в състава на конкурсните комисии. Предвижда се видеозаснемане и излъчване на живо в интернет както на действията по определяне на вариантите на казусите и теста по право на Европейския съюз и в областта на правата на човека, така и на изтеглянето на темите, поставянето на въпроси и отговорите по време на събеседването с конкурсната комисия (чл. 184, ал. 7). Самите комисии в конкурсите за първоначално назначаване и за младши съдии, младши прокурори и младши следователи вместо четирима съдии, прокурори или следователи и един хабилитиран учен, ще включват двама съдии, прокурори или следователи, един представител на министъра на правосъдието и двама хабилитирани учени по съответните правни науки (чл. 183). По този начин се засилват обществената отчетност и гаранциите за обективни познания в съответните правни материи към момента, предшестващ делегирането на правомощия за упражняване на публична власт, като се ограничава възможността за самовъзпроизвеждане на определени възгледи или зависимости в съдебната система. Подобен подход отразява изискването за балансиране на властите при тяхното конституиране и упражняване, без да накърнява независимостта на съдебната власт. Изискването за независимост означава преди всичко правото и задължението за постановяване на актовете по преписките и делата единствено въз основа на доказателствата по тях и по закона, както и ефективни гаранции за това. В случая независимостта остава осигурена както с това, че крайното решение относно годността на кандидатите остава в съответната колегия на ВСС, така и с оглед на това, че след назначаването гражданското общество и неговите изборни представители не могат да влияят пряко върху правния статут на отделните съдии, прокурори и следователи.

1.2. След постъпването им професионалното развитие на съдиите, прокурорите и следователите следва да се извършва като принцип чрез конкурси. Законопроектът въвежда гаранции за независимостта на съдиите, прокурорите и следователите чрез по-голяма ритмичност на конкурсите, за по-добрия подбор в тях и прецизиране на съотношението между отделните процедури. Основният начин за развитие следва да е конкурсът в рамките на съответната подсистема (съдилища, съответно прокурорски или следствени органи). Това става чрез конкурси за повишаване (преминаване на по-

висока длъжност, както е дефинирано в действащия чл. 189, ал. 2) и преместване (преминаване на равна или по-ниска длъжност, както е дефинирано в действащия чл. 189, ал. 3). Преминаването на върховно ниво ще е възможно само чрез конкурс за повишаване (чл. 188, ал. 2), т.е. отпада възможността за преместване във Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Върховната касационна прокуратура и Националната следствен служба. Преминаването на районно ниво с конкурс е само за преместване (чл. 188, ал. 5). В останалите случаи, т.е. за окръжно, административно и апелативно ниво, конкурсът към един и същ орган на съдебната власт е общ и при равни условия за преминаване и преместване (чл. 189, ал. 1, изречение трето в нова редакция, отпадането на преференцията по действащия чл. 188, ал. 1, изречение трето).

Недостатък на действащата уредба е, че на практика конкурси за повишаване и преместване или не се провеждат редовно, или продължават значително време, при което съответните места не могат да бъдат заемани от титулярни съдии, прокурори и следователи. За избягване на това произволно положение се предлага въвеждане на законов график за насрочване на конкурсите с цел постъпателно заемане на инстанционните длъжности, съответно установяване на последващите нужди на по-долните инстанции: за върховно ниво – през м. септември, за апелативно ниво – през м. декември, за окръжно ниво – през м. март, за районно ниво – през месец юни (чл. 188, ал. 1 – 5). Едновременно с тях се обявяват и конкурсите за първоначално назначаване; запазва се и обявяването на конкурса за младши съдии, младши прокурори и младши следователи през януари всяка година. Предвид фиксирането на датите на обявяване на конкурсите (през точно три месеца през ниво) отпада необходимостта от правилото, че те не се обявяват, ако предишният конкурс не е приключил до три месеца (досегашната редакция на чл. 189, ал. 1, изречение трето). Също поради въведения многостепенен законов график се налага преуреждане на сроковете, в които административните ръководители уведомяват ВСС за кадровите нужди (досегашен чл. 188, ал. 1, по проекта – чл. 194г, ал. 2).

Предвидени са и механизми за предотвратяване на забавянето на конкурсите. На първо място, ако конкурсът не може да бъде обявен в дадения 15-дневен диапазон (напр. поради извънредни обстоятелства или липса на кворум), се предвижда това да се случи в едномесечен срок (чл. 188, ал. 6). На второ място, макар целта на законодателя да е конкурсите за съответното ниво да са приключили до следващата година, за обратния случай (например поради шиканьозно обжалване) е въведено колизионно правило – конкурс за длъжностите, които не са били обявени през миналата година, се обявява, независимо от висящността на предишния конкурс (чл. 188, ал. 7, изречение първо). По този начин се избягва рискът от верижен блокаж на конкурсите.

На трето място, със създадената през 2016 г. ал. 6 на чл. 193 като способ за оползотворяване на успешно приключилите конкурсни процедури и ограничаване на командироването се предвиди възможност до 9 месеца от приключването на конкурс по него да бъдат извършвани назначения и на длъжности, които са се освободили след обявяването му, при определен постигнат успех (т.нар. назначаване на класираните „под черта“). Доколкото тази възможност също може да влезе в колизия с изискването за периодично откриване на конкурси за новоосвободили се длъжности, настоящият законопроект подхожда балансирано към този институт – обявяването на новия конкурс може да е необходимо, когато към този момент не е известно дали ще има лица, които да отговарят на условията по чл. 193, ал. 6. Когато обаче условията на чл. 193, ал. 6 се реализират, е в интерес на своевременното и независимо изпълнение на функциите на органите на съдебната власт назначаването да се извършва въз основа на по-ранния конкурс и последващият конкурс да се прекратява частично (чл. 188, ал. 7, изречение второ).

На четвърто място, в редица случаи е предварително известно, че определени длъжности ще бъдат освободени в течение на годината. Ако в тези случаи се изчаква реалното освобождаване, то конкурсът за тях би могъл да започне едва по графика през следващата година, през което време мястото може да остане вакантно (ако за този орган няма обявен предходен конкурс, за който да се прилага чл. 193, ал. 6) и да се налага да бъде запълвано чрез командироване. За избягване на такова забавяне в чл. 188, ал. 8 се предлага усъвършенстване на идеята на действащия чл. 188, ал. 1 относно „длъжностите, които се очаква да се освободят“. Това очакване може да се дължи на събития, сигурно свързани с определен магистрат (напр. предстоящо пенсиониране) или статистически вероятни за органа като цяло (предвид участие в конкурсни процедури и въобще с оглед на обичайното текучество в по-големите органи на съдебната власт). С предлаганата разпоредба, от една страна, се предоставя възможност на съответната колегия на ВСС да прецени дали въобще да обяви конкурс за тези условни места, а от друга страна се поставя и горен предел за тях – длъжностите, които са се освобождавали средно през последните пет години. Обявените по този начин места могат да бъдат заети само ако бъдат освободени до изчерпване на времевото действие на конкурса. Доколкото тази условност е известна още от обявяването им, то следва да се приеме, че кандидатстващите за тях се съгласяват с възможността условието да не се сбъдне и никой да не бъде назначен. Предложената уредба на практика въвежда готова листа от съдии, прокурори и следователи, които отговарят на съответните професионални изисквания и могат при спазване на конкурсния принцип да запълнят съответните длъжности веднага след освобождаването им.

Запазва се ангажиментът на администрацията на ВСС към организиране на конкурсите (досегашен чл. 188, ал. 2, по проекта – чл. 194г, ал. 4), като за ускоряването им се предвижда електронно подаване на съответните документи (чл. 194г, ал. 3).

В конкурсната процедура за повишаване в рамките на същата подсистема на съдебната власт като условие за участие се въвежда придобиването на несменяемост, а изискването за прослужени поне три години се отнася към текущо заеманата длъжност (чл. 191, ал. 1).

Доколкото, както се посочи, в някои нива има или само конкурс за преместване, или само за повишаване, а на апелативно, окръжно и административно ниво в конкурсите могат да се явяват заедно кандидати от същата, по-висока или по-ниска длъжност, то и изискванията за оценяване и класиране са уредени общо (в чл. 192, а чл. 191а се отменя.) Броят на делата и преписките, които комисията проучва, се фиксира на законово ниво – три, избрани от нея на случаен принцип, и три, избрани от кандидата (чл. 192, ал. 1). Като допълнителен критерий за класиране при наличие на еднакви оценки след професионален и юридически стаж се въвеждат и оценките от държавните изпити (чл. 192, ал. 3).

Възможността за преминаване от една към друга подсистема на съдебната власт (от съдия към следовател, от прокурор към съдия и пр. по действащите чл. 189, ал. 4, чл. 191а, ал. 2 и чл. 192, ал. 2) представлява изключение в полза на лица, които биха могли да се конкурират на равни начала и при общите принципи за постъпване в системата чрез конкурс за младши съдии, младши прокурори и младши следователи и съответно задължително първоначално обучение или чрез квотите за първоначално назначаване. С цел засилване на относителната самостоятелност и специализираното кариерно развитие в отделните подсистеми тази предоставена по изключение възможност се ограничава в няколко направления. Тя не следва да може да бъде използвана за повишаване (напр. районен съдия да бъде предпочетен в окръжна прокуратура пред всички останали прокурори в районна прокуратура). Освен това преместването няма да може да се извършва на апелативно и върховно ниво (чл. 189, ал. 4), аналогично на правилото за първоначално назначаване. По този начин възможността за преминаване между подсистемите се запазва, при наличие на места, незаети по чл. 194, но се въвежда условие, че който желае да работи в по-горните органи на другата подсистема, трябва първо да развие съответните качества и опит на по-долните нива от нея. Наред с това се предвижда кандидатите да бъдат подложени на по-щателна проверка в конкурса: освен предвидения сега допълнителен писмен изпит по конспект, се въвежда и събеседване, като оценките от писмения изпит, от устния изпит и за разгледаните преписки или дела са балообразуващи (чл. 192, ал. 2).

1.3. Предлага се преместването без конкурс, което през последните години придоби значителни и не винаги общественоприемливи размери, да бъде ограничено, освен в случаите, когато премахването на длъжността на преместванията е необратимо.

Така правилото на досегашния чл. 194, ал. 1 за преназначаване без конкурс в същия апелативен район, а при невъзможност – и в друг, се запазва само за случаите на закриване на съдилища, прокуратури или следствени органи (чл. 194, ал. 1 по проекта). Съответната колегия обаче не може да намали числеността на органа за сметка на заети щатни бройки, ако преназначаването не се извършва в същия апелативен район. При намаляването на числеността новата длъжност може да е в друг апелативен район само по изключение, и то ако оценката от последната атестация на преназначавания е „много добра“ и той е прослужил поне пет години на заеманата длъжност (чл. 194, ал. 2 по проекта).

Правилото на досегашния чл. 194, ал. 2 относно размяната по взаимно съгласие в рамките на една и съща подсистема вече също ще предпоставя много добра атестация и прослужени поне пет години на всеки от разменящите се (чл. 194, ал. 3 по проекта).

Въвежда се ограничена възможност преместването и на освободена равна или по-ниска длъжност да се извършва без конкурс. Тези случаи не се явяват форма на повишаване, а съдията, прокурорът или следователят вече е спечелил конкурс и е признат от съответната колегия на ВСС за подходящ да изпълнява същите функции в друго населено място в страната. Доколкото преместването е свързано с промяна на местоживеенето, при принципно запазване на възнаграждението, то не е и твърде често срещана хипотеза. Поради това обявяването и провеждането на конкурсна процедура за отделни места води до нерационално забавяне и разходване на човешки ресурс на ВСС, комисиите и администрацията, а като последица затруднява и определянето на реалните свободни места за последващи конкурси. Затова с чл. 194, ал. 4 по проекта се предлага съдиите, прокурорите и следователите да могат без нарочна процедура, т.е. по всяко време, да заявят желанието си да бъдат преместени в друг орган, а при овакантяване на място в него да бъдат преназначавани незабавно само с решение на съответната колегия. При наличие на повече желаещи за едно място следва да бъдат съобразявани новонастъпилите обстоятелства от обективен характер, като семейно, здравословно състояние и др.

Както и в другите хипотези по чл. 194, преместването и по ал. 4 следва да се извършва само в рамките на същата подсистема (видно от използваното в текста определение на новия съд, прокуратура или следствен отдел като „друг”). Предпоставка и за тази процедура ще бъде кандидатът да има оценка от последната атестация „много добра“, да е прослужил поне пет години на заеманата длъжност и тя да не е по-ниска от новата. Последната следва да се „освободи“ (т.е. не може да бъде създадена специално за целта). Доколкото процедурата е изключение от конкурсното

начало, тя няма да е възможна нито за апелативно или върховно ниво, нито за младши съдии, младши прокурори или младши следователи.

Когато длъжностите не могат да бъдат заети по този ред (поради липса на кандидати, отговарящи на изискванията; поради това, че длъжността е новоразкрита; поради инстанционното ниво), те се включват в конкурса за преместване в районно ниво, съответно за повишаване и преместване в окръжно и административно ниво. Уредено е съотношението между двете процедури. На първо място, ако до откриване на конкурса има кандидати, отговарящи на изискванията по чл. 194, ал. 4, за съответните места не се обявява конкурс (чл. 189, ал. 1, изречение първо), което отговаря на принципа на процесуална икономия. На второ място, след обявяване на конкурс по отношение на редовните места по него отговарящите на условията на чл. 194, ал. 4 кандидати следва да кандидатстват по него, тъй като прекратяването на конкурса във всеки момент би било несъответно на вложения ресурс и несправедливо (чл. 194, ал. 4, изречение второ). На трето място, подобно предпочитане пред по-бързата процедура по чл. 194, ал. 4 обаче не следва да се прилага за разширените хипотези на прилагане на конкурса за бройки, които могат да се освободят в бъдеще по чл. 188, ал. 8 и чл. 193, ал. 6 (чл. 194, ал. 4, изречение второ на края). На четвърто място, тази процедура не следва да е пречка за назначаване на младшите съдии, младшите прокурори и младшите следователи в района, за който са спечелили конкурс (пак там). На последно място, с преходна разпоредба се изключва прилагането на тази процедура за органи, за които има висящи към момента на влизане в сила на закона конкурси. Отпадането на препратката към чл. 194, ал. 2 в чл. 189, ал. 3 не води до промяна на смисъла, а е по правно-технически причини: нормата на чл. 189, ал. 3 е дефиниция; изводът, че чл. 194, досегашна ал. 2, по проекта – ал. 3 не налага конкурс, следва от текста на специалния чл. 194; хипотези на преместване без конкурс се съдържат не само в чл. 194, ал. 3, но и в чл. 194, ал. 1, 2 и 4, както и по чл. 243.

С преходна разпоредба се предвижда конкурсите, започнали преди влизане в сила на закона, да продължат да се провеждат по досегашния ред.

2. Изменения в уредбата на командироването

С проекта се предлага цялостна промяна на чл. 227, който се превръща в обща и по-пълна уредба на командироването на съдии, прокурори и следователи. Въвежда се максимален срок от 12 месеца при командироване на заета щатна длъжност в съда и до 24 месеца по изключение при незаета длъжност, а специалният по-кратък срок за прокуратурата и следствието по досегашния чл. 147, ал. 4 се инкорпорира в общата уредба на чл. 227.

Регламентира се правилото, че може да бъде командирован само съдия, прокурор или следовател, чиято оценка от последната атестация е „много добра“ и е прослужил поне пет години на заеманата длъжност. По този начин се осигурява стабилитет на

съдиите, прокурорите и следователите, които не са придобили статут на несменяемост, като се предотвратява възможността да се влияе на тяхната независимост и интегритет и не се позволяват злоупотреби с института на командироването. В рамките на указания срок лицата, постъпили чрез конкурс за младши съдии, младши прокурори и младши следователи или чрез конкурс за първоначално назначаване, ще могат пълноценно да придобиват опит и стабилност именно в органите, в които са назначени. По изключение ще се допуска те бъдат командировани само краткотрайно – до пет дни в рамките на един календарен месец, което, от една страна, не би имало сериозно влияние върху техния личен живот, професионален статус и устойчивост, а от друга страна, ще даде възможност за охраняване на интересите на гражданите посредством непрекъснатост на работата на органите на съдебната власт, когато не може да бъде командировано друго лице.

Въвежда се кумулативен лимит за командироване на едно лице от 24 месеца в рамките на 60 последователни месеца независимо от органа, в който то е командировано. При командироване в съд се изисква, освен съгласието на командированото лице, и съгласието на отделението, съответно общото събрание на съда, в който се извършва командироването. Заповедта за командироване следва да съдържа конкретни мотиви за натовареността на съответните органи и за служебната необходимост, за наличието на изискуемите по закон обстоятелства, а при прилагане на изключенията – и обосновка на тази необходимост.

Изчерпателно се уреждат основанията за прекратяване на командироването, а заповедите на съответния административен ръководител и решенията на съответната колегия подлежат на публикуване на интернет страницата на съответния орган и на интернет страницата на ВСС.

С промяната в чл. 30, ал. 5 се разширяват правомощията на съдийската, съответно прокурорската колегия за осъществяване на контрол по отношение на заповедите на административните ръководители за командироване и прекратяване на командироването. Колегиите ще имат право служебно да прекратяват командироването не само когато то е започнало незаконосъобразно, но и когато то не е било прекратено в предвидените от закона случаи. Въвежда се и възможност за контрол по отношение на незаконосъобразни заповеди за прекратяване на командироване. Уточняват се и сроковете за оспорване и за произнасяне на колегията.

Извършени са съответстващи промени в редица препращащи разпоредби. В чл. 147, отнасящ се до командироването в прокуратурата, изрично се предвижда приложимост на общия режим по чл. 227. Ограничават се възможностите за командироване на прокурори от други райони, като при упражняване на това правомощие от главния прокурор досегашното изискване за вземане на становище от комисията по атестациите и конкурсите към прокурорската колегия се заменя с изискване за съгласие на тази комисия.

В съответствие с правилото, че може да бъде командирован само съдия, прокурор или следовател, който е прослужил поне пет години на заеманата длъжност, се отменя възможността за командироване на младшите съдии (освен в хипотезата на чл. 81, ал. 1 във връзка с чл. 227, ал. 3, изречение второ).

Предвидена е преходна разпоредба, според която командироването на съдиите, прокурорите и следователите, които към влизането в сила на този закон са прослужили по-малко от пет години на заеманата длъжност, се прекратява от органа, който ги е командировал, в едномесечен срок от влизане в сила на закона. В същия срок се прекратява и командироването на младшите съдии, младшите прокурори и младшите следователи, както и на съдиите, прокурорите и следователите на районно, окръжно, административно, апелативно ниво и в Националната следствена служба, за които към влизане в сила на този закон са изтекли сроковете за командироване.

3. Изменения в изискванията за юридически стаж

С проекта се предлага промяна на чл. 164, свързана с повишаване на изискването за юридически стаж за съответните съдийски, прокурорски и следователски длъжности: изисква се стаж от най-малко пет години за назначаване като младши съдия, младши прокурор или младши следовател; въвежда се ново изискване за най-малко седем години стаж за длъжност съдия в районен съд и прокурор в районна прокуратура; за съдия в окръжен съд, прокурор в окръжна прокуратура и следовател в окръжен следствен отдел изискването за юридически стаж се повишава от осем на девет години, а прагът за апелативно ниво – от десет на единадесет години. Повишават се от дванадесет на тринадесет години изискванията за стаж, свързани със заемане на длъжност съдия във Върховния касационен съд и във Върховния административен съд, прокурор във Върховната касационна прокуратура и следовател в Националната следствена служба, като промените се синхронизират в чл. 115, 123 и 147. С оглед на увеличения общ праг за районно ниво с изменението в чл. 170, ал. 1 изискването за стаж за председател на районен съд и за районен прокурор се повишава от пет на осем години.

С преходна разпоредба се запазват правата на съдии, прокурори и следователи, които не отговарят на новите изисквания за стаж по чл. 164.

4. Допълнителни нарочни гаранции за независимост на магистратите, които не са придобили статут на несменяемост

Законопроектът предвижда поредица от мерки, фокусирани върху изпълнение на препоръка № 4 на КПУ на Организацията за икономическо сътрудничество в частта за осигуряване на алтернативни гаранции за независимост след въвеждащото обучение и преди придобиване на несменяемост.

4.1. Както се посочи в т. III.1.1., конкурсните комисии за постъпване в съдебната система вече няма да се състоят преимуществено от представители на тази система, което ще позволи демократична отчетност, без да лишава независимия ВСС от възможността да прецени класираните кандидати. Изпитите ще са по-прозрачни и проследими чрез излъчването им на живо в интернет и съхраняването на видеозапис.

4.2. Създава се стабилитет по отношение на обучаемите в НИП одобрени кандидати за младши съди, младши прокурори и младши следователи, като на законово ниво се изчерпват основанията за прекратяването на задължителното първоначално обучение (чл. 258, ал. 8).

4.3. Предвижда се съставът на изпитните комисии след това обучение да включва членове с по-висок ценз – с ранг на съдия във Върховния касационен съд, Върховния административен съд, съответно на прокурор във Върховната касационна прокуратура и на следовател в Националната следствена служба, както и представител на министъра на правосъдието и двама хабилитирани преподаватели, посочени от юридическите факултети в страната. Когато на изискванията отговарят повече лица, членовете ще се определят чрез публичен жребий (чл. 258).

Изтеглянето на въпросите и делата за писмения изпит и провеждането на устния изпит се излъчват в реално време в интернет и се записват. Доколкото кръгът на изпитните материали и въпроси може да е ограничен, за да не бъдат кандидатите в неравнопоставено положение, администрацията ще трябва да предприеме мерки те да не наблюдават дистанционно устния изпит на своите колеги, докато той протича (напр. чрез проследяване от квестори да не се използват средства за комуникация).

Завишават се изискванията, които кандидатите трябва да покрият, за да бъдат назначени като младши съдии, младши прокурори и младши следователи – досегашната уредба допуска това и при оценка на единия от двата изпита (писмен и устен) среден „3,00“ (доколкото прагът е средна оценка много добър „4,50“). Предлага се минимумът да бъде много добър „5,00“ на всеки от изпитите (чл. 258а).

Това гарантира прозрачното и обективно протичане на изпита и по този начин се изключват възможностите за манипулиране на резултатите и нерегламентирано влияние и зависимости по отношение на бъдещите съдии, прокурори и следователи.

4.4. Регламентира се въвеждащ период след постъпване в съдебната система (чл. 209). Той ще включва двугодишния мандат на младшите съдии, младшите прокурори и млазшите следователи, а по отношение на постъпилите чрез конкурс за първоначално назначаване ще продължава една година. През този период наставникът ще изготвя доклади вече и периодично (на всеки 6 месеца), както и заключителен доклад (чл.196, ал. 2).

Наставниците поначало няма да могат да са административни ръководители, нито да участват при предварителното атестиране и атестирането за несменяемост на наставлявания (чл. 242, ал. 2). Наставничеството ще бъде по-подробно уредено вече на подзаконово ниво. Докладите ще се изготвят по утвърден от ВСС образец и ще съдържат констатации и препоръки за развитие на професионалните умения на съдията, прокурора или следователя (чл. 209д). По тях той може да изрази писмено становище. Те не могат да бъдат самостоятелно основание за поставяне на отрицателна оценка при атестация (чл. 204а, ал. 5).

4.5. След въвеждащия период се провежда предварително атестиране за назначените чрез конкурс за първоначално назначаване и атестиране за несменяемост за тях и назначените чрез конкурс за младши съдии, младши прокурори и младши следователи.

Предвидени са гаранции за своевременно изготвяне на атестацията за несменяемост – вместо един месец преди изтичане на периода, процедурата ще започва между пет и седем месеца по-рано (чл. 203, ал. 4). Въведен е и краен срок за приключването на процедурата и вземане на решението на ВСС – 6 месеца след изтичане на 5-годишния период (чл. 209а). Изяснени са и последиците при неспазването му. Непроизнасянето в срок представлява мълчалив отказ и подлежи на обжалване.

4.6. Прецизирани са условията, при които се получава отрицателна комплексна оценка от атестацията – необходимо е причините за това да са обективни. Дисциплинарните нарушения не могат да са единствено основание за получаване на такава оценка, доколкото подлежат на санкциониране по друг ред (чл. 204а).

В случай че съдията, прокурорът и следователят получи такава оценка, съответната колегия на ВСС ще утвърждава индивидуален план за професионално развитие с продължителност от шест месеца. Предвиденото в плана обучение се осигурява от НИП. Новото атестиране се извършва от помощна, съответно постоянна атестационна комисия, чиито членове не са участвали при предходното атестиране. Когато комплексната оценка от повторната атестация е отрицателна, решението на съответната колегия за приемането ѝ се мотивира поотделно по всеки критерий (чл. 209б).

4.7. Въведени са някои ограничения пред непридобилите несменяемост, които като резултат стабилизират статуса им – препятстват както подобряването, така и влошаването на кариерното и житейското им положение и по този начин намаляват риска от нерегламентирано влияние:

- не може да участват в конкурс за повишаване и преместване съдиите, прокурорите и следователите, непридобили несменяемост, както и тези, които са прослужили по-малко от три години на досегашната си длъжност (т. III.1.2.);

- посочената в т. III.1.3. забрана да бъдат преместени без конкурс съдия, прокурор или следовател, който има оценка от последната атестация по-ниска от „много-добра“, или такъв, който не е прослужил поне пет години на заеманата длъжност;

- посочената в т. III.2. забрана да бъдат командировани при гореспоменатите условия.

4.8. Предвиждат се допълнителни процедурни гаранции за защита на непридобилите несменяемост:

- Въвежда се обща забрана за третиране по различен начин от придобилите такъв статут.

- Това няма да се прилага, когато законът предвижда специални правила (като посочените по-горе забрани, наставничество, атестации, възнаграждения). Уточнява се допустимата цел на прилагането на специфична уредба – подпомагане на професионалното развитие на съдиите, прокурорите и следователите, укрепване на независимостта им, обективна и насърчаваща преценка на качествата и професионалната им компетентност и спазване на правилата на съответния етичен кодекс (чл. 208, ал. 1). Нормативно уредените цели ще улеснят съдилищата при преценка за превратно упражняване на власт.

- За да се компенсира уязвимият статут на непридобилите несменяемост, се предвижда особена възможност за оспорване на вътрешнослужебните актове (чл. 208, ал. 3). Такива може да са актове на административните ръководители или организационни актове на общите събрания на съдилищата към попадащата под тяхната власт длъжностни лица, както и действия и бездействия на съдебната администрация. Без наличието на специална уредба тези актове не биха подлежали на обжалване (аргумент от чл. 2 от Административнопроцесуалния кодекс). Няма да се допуска оспорване единствено на междинните актове в рамките на определени производства, както и на тези, за които ЗСВ предвижда друг ред (напр. оспорването на командироване по чл. 30, ал. 5, т. 18 и 19).

- Укрепват се и възможностите за упражняване на правото на защита в производствата по атестиране, придобиване на статут на несменяемост, преназначаване и преместване и дисциплинарните производства (чл. 208, ал. 2). Изрично е предвидено, че съдия, прокурор или следовател, който не е придобил несменяемост, има право да се запознава с всички материали по тези производства не по-късно от 14 дни преди заседанието на съответната колегия на ВСС; да представи писмено становище и да бъде изслушан пред колегията; да посочва доказателства и да

иска проверка на допълнителни дела или преписки. Той има право и да си избере представител, включително от професионална организация на съдии, прокурори или следователи.

- Жалбите срещу решенията, с които се отказва придобиване на статут на несменяемост или с които атестираният се освобождава от длъжност, ще спират изпълнението на тези решения (чл. 209б, ал. 6).

- Съобразно измененията, обнародвани в „Държавен вестник“, бр. 60 от 2026 г., първа инстанция по жалбите срещу решения за освобождаването от длъжност е Върховният касационен съд за младшите съдии, младшите прокурори, младшите следователи, станали районни съдии, прокурори в районна прокуратура и следователи в окръжен следствен отдел, както и за първоначално назначените в районен съд, районна прокуратура, окръжен съд, окръжна прокуратура и окръжен следствен отдел. В синхрон с това правило се предвижда същата подсъдност и за обуславящите решения за повторна отрицателна комплексна оценка от атестация за несменяемост. Върховният административен съд ще е първа инстанция за тези две групи решения по отношение на първоначално назначените в административните съдилища (чл. 209б, ал. 7).

- За тези решения се предвижда и право на обжалване пред петчленен състав (чл. 209б, ал. 8).

4.9. Изрично и изчерпателно се регламентират основанията за освобождаване от длъжност на съдия, прокурор или следовател, който не е придобил несменяемост, а именно: както на общите установени от Конституцията основания за освобождаване на придобилите статут на несменяемост; така и в случаите на втора отрицателна атестация за несменяемост и при възстановяване на работа след незаконно освобождаване от длъжност. По този начин отпада дори възможността за съмнение, че правоотношението им може да бъде прекратено по друго време или на някакви произволни причини.

4.10. За проследяване на практическото приложение на правилата и положението на непридобилите несменяемост се въвежда задължение на пленума на ВСС да обобщава съответните данни в годишния си доклад (чл. 209в).

С преходна разпоредба се предвижда, че правилата относно изпитите след приключване на обучението в НИП, текущите доклади, наставниците, срока и условията за атестиране, решенията по статута за несменяемост и процедурните гаранции за непридобилите несменяемост няма да се прилагат към заварените случаи.

5. Административно обезпечаване на дейността на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор

Във връзка с Препоръка № 3 на КПУ на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие и изпълнението на решението на Европейския съд по правата на човека по делото Колеви срещу България са предложени два алтернативни варианта за организационно и административно обезпечаване на дейността на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник.

5.1. Вариант 1 – самостоятелна администрация:

С промените в чл. 136, ал. 2 и създаването на нов чл. 139а се предлага прокурорът за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, да ръководи и организира дейността на самостоятелна администрация, да назначава и освобождава нейните служители, да се разпорежда със средства от бюджета на съдебната власт като разпоредител с бюджет, определен от пленума на ВСС, а администрацията да има самостоятелни регистратура и деловодство. Моделът възпроизвежда подхода, приложен с администрацията на европейските делегирани прокурори (чл. 136, ал. 10 и чл. 139а). Той осигурява по-висока степен на организационна независимост, но поставя въпроса за пропорционалността на поддържането на постоянна администрация към орган, който се конституира само инцидентно, при наличие на законен повод за разследване на главния прокурор, и който би срещнал затруднения при първоначалното назначаване и последващото прекратяване на правоотношенията със служителите.

5.2. Вариант 2 – администрация към Висшия съдебен съвет:

Със създаването на нов чл. 35б се предвижда, че прокурорът за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, ще се подпомага от служители на администрацията на ВСС, като лично назначава и ръководи един пряко подпомагащ го служител (с възнаграждение, определено в закона). Останалите подпомагащи служители се определят от главния секретар на ВСС в предвидени от пленума на ВСС рамки по предложение на този прокурор. За заместника на главния прокурор, който осъществява контрол върху действията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, се прилага режимът на администрация с подпомагащи служители, определени от пленума на ВСС по негово предложение. Този вариант не изисква създаване на отделна организационна структура, но поставя въпроса за степента на независимост на определените служители от общата администрация на ВСС.

6. Технически изменения, свързани с преструктурирането на прокуратурата

В продължение на вече осъщественото преуреждане на статута и функциите на Върховната административна прокуратура със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 6 от 2025 г.) се коригират пропуснати препратки към Върховната административна прокуратура в чл. 37, 38, 39, 42, 121, 189, 233, 338, 340 и 398. С преходна разпоредба се предвижда стажът и рангът, придобити във Върховната административна прокуратура, да се зачитат съответно за стаж и ранг на прокурор във Върховната касационна прокуратура.

V. Очаквани резултати от прилагането, включително финансови

В резултат от приемането на законопроекта се очаква:

1. По-голяма предвидимост, прозрачност и ритмичност на конкурсните процедури за заемане на длъжност в органите на съдебната власт и по-широко външно участие при формирането на съответните комисии;

2. Връщане на института на командироването към същинската му временна и изключителна функция, ограничаване на неговата продължителност и засилване на публичния и институционалния контрол върху него, както и защита на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите в началото на тяхната кариера;

3. По-добра професионална подготвеност на съдиите, прокурорите и следователите на всяко възходящо ниво чрез повишените изисквания за стаж;

4. Осигурена независимост на съдиите, прокурорите и следователите, които не са придобили статут на несменяемост.

5. Гарантиране на действителна организационна и административна независимост на механизма за разследване на главния прокурор и на неговите заместници.

Прилагането на новата уредба не се очаква да породи съществени преки финансови резултати (положителни или отрицателни) за държавния бюджет, извън разходите, свързани с избрания вариант за административно обезпечаване на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор.

Промените в уредбата на конкурсите, командироването и изискванията за стаж не налагат съществени допълнителни бюджетни средства извън наличните бюджети на органите на съдебната власт, ВСС и НИП. Разширяването на конкурсните комисии и осигуряването на технически възможности за пряко излъчване и запис в интернет на изпитите по чл. 184, ал. 7 налагат само еднократни организационно-технически разходи, които могат да бъдат покрити в рамките на текущите бюджети на ВСС и НИП.

Финансовият ефект от уредбата на административното обезпечаване на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор зависи от избрания

вариант. При Вариант 1 (самостоятелна администрация по чл. 136, ал. 2, чл. 139а и чл. 139б) са необходими допълнителни средства от бюджета на съдебната власт за създаване на самостоятелна организационна структура, длъжности за служители, самостоятелна регистратура и деловодство, както и обезпечаване с помещения от страна на Министерския съвет. При Вариант 2 (подпомагане от администрацията на ВСС по чл. 355 и чл. 356а) допълнителният финансов ефект е ограничен до възнаграждението на пряко подпомагащия прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, служител и до броя и длъжностите на допълнително определените подпомагащи служители в рамките на съществуващата администрация на ВСС, като необходимите помещения се осигуряват по възможност в сградата на ВСС.

Законопроектът не съдържа разпоредби, свързани с въвеждането на регулаторни режими.

Проектът на ЗИД на ЗСВ не съдържа разпоредби, транспониращи актове на Европейския съюз, поради което не е приложена таблица за съответствие с правото на Европейския съюз.

Към законопроекта е приложена справка за съответствието му с Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и с практиката на Европейския съд по правата на човека.

Законопроектът е публикуван за провеждане на обществени консултации за срок от 30 дни.