СЪЮЗ НА СЪДИИТЕ В БЪЛГАРИЯ
Член на Международната асоциация на съдиите (МАС)
Член на Европейската асоциация на съдиите (ЕАС)
Член на Европейски магистрати за демокрация и свободи (МЕДЕЛ)
София 1000, ул. Пиротска 7, ет.5, тел 0879686841
e:mail: office@judgesbg.org

ДО

МИНИСТЪРА НА ПРАВОСЪДИЕТО

Становище на Съюза на съдиите в България по Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /обществена консултация № 12809-К/

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МИНИСТЪР,

Съюзът на съдиите в България (ССБ) се запозна с Проекта на Закон за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, публикуван от Министерството на правосъдието за обществено обсъждане, с мотивите към него и с частичната предварителна оценка на въздействието.

Настоящото становище се отнася преди всичко до предложенията в проекта, които засягат пътя към съдийската професия - от условията за участие в конкурса за младши съдии и самия конкурс до първоначалното обучение, назначаването, въвеждащия период след него и придобиването на несменяемост. Изразяваме становище и по предложенията относно изискванията за стаж за останалите длъжности, атестирането, командироването, броя на длъжностите за първоначално назначаване, конкурсите за повишаване и преместване и администрацията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник.

ССБ не подкрепя увеличаването на изискуемия стаж и предлага § 19 и § 23, както и § 12, § 14 и § 18 в частта за стажа, да отпаднат от проекта. Не подкрепяме и § 24 и § 25, т. 1 в предложената им редакция. Подкрепяме записването на изпитите, но не и излъчването им в реално време (§ 25, т. 2 и § 44, т. 1), а за състава на изпитните комисии (§ 44, т. 2 и 3) правим собствено предложение. Подкрепяме § 45, както и периодичните доклади на наставниците по чл. 209, създаден с § 37. Не подкрепяме § 36 и повторното атестиране след отрицателна оценка за несменяемост по чл. 209б, създаден с § 37. Изразяваме принципна подкрепа за предложенията относно командироването с бележките в раздел XII и правим бележки и предложения относно атестирането, броя на длъжностите за първоначално назначаване, конкурсите за повишаване и преместване и администрацията

на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор (раздели XI и XIII - XV).

Според нас изискването за петгодишен стаж: не е обосновано с данни и анализ; противоречи на модела на кариерно развитие, който самите мотиви определят като традиционно възприет у нас; отклонява българската уредба от преобладаващия подход в държавите членки на Европейския съюз; би лишило съдебната система от голяма част от най-добре подготвените млади юристи.

Предложеното изискване за петгодишен юридически стаж засяга в най-голяма степен института на младшия съдия, тъй като именно конкурсът за тази длъжност представлява основния и регулярно прилаган начален път за постъпване в съдийската професия. Поради по-широкия обхват и системното значение на института на **младшия съдия** последиците от въвеждането на петгодишния стаж са разгледани **по-подробно**. Ако целта на вносителя е младшите съдии да постъпват в съда с по-добра практическа подготовка, тя може да бъде постигната по-ефективно чрез преустройство на първоначалното обучение в НИП. Конкретното ни предложение е изложено в раздел VII.

Възраженията срещу увеличаването на изискуемия стаж за **първоначално назначаване като районен съдия** от три на седем години имат самостоятелно значение. Мотивите разглеждат общо необходимостта от повишаване на изискванията към магистратите, но нито те, нито предварителната оценка на въздействието съдържат анализ на действието на досегашното тригодишно изискване. Не е обяснено защо то е недостатъчно, защо по-умерено увеличение не би постигнало заявената цел и въз основа на какви професионални или сравнителноправни критерии е определен срокът от седем години.

Не подкрепяме и увеличаването на изискуемия стаж за заемане на останалите съдийски и прокурорски длъжности (§ 12, § 14, § 18 и § 19, т. 3 - 6). Увеличението е чисто аритметично и не е обосновано с какво ще отграничи по-подготвените кандидати при повишаването. Липсва яснота и относно количествения критерий. Досегашните разграничения се прилагат вече почти 30 години и промяната им няма да донесе положителни последици, но поражда съмнения дали не цели изключването на определени групи кандидати от предстоящите конкурси. Ако увеличаването на изискуемия стаж все пак бъде прието, следва да се запази преходното правило на § 54, ал. 1, според което заварените конкурси се довършват по досегашния ред. В противен случай условията на конкурсите ще бъдат променени в хода им.

I. Мотивите за въвеждане на стаж

Понастоящем законът не поставя изискване за стаж за назначаване на младши съдия. Кандидатът трябва да отговаря на общите условия на чл. 162 ЗСВ, сред които са висше юридическо образование и придобита юридическа правоспособност, и да спечели конкурс. Първият праг - най-малко три години стаж - е предвиден в чл. 164, ал. 1 ЗСВ за конкурс за първоначално назначаване на съдия в районен съд.

В мотивите към законопроекта се поддържа, че действащите изисквания за юридически стаж не отразяват в достатъчна степен нарастващата сложност, отговорност и обществена значимост на магистратските длъжности. Като проблем се посочва възможността лица,

които са завършили юридически факултет, придобили са юридическа правоспособност и са преминали обучение в Националния институт на правосъдието, да нямат достатъчен практически и житейски опит. Като цел се заявява по-добра професионална и житейска подготвеност чрез умерено увеличаване на изискуемия юридически стаж.

Посочените съображения са твърде общи, за да оправдаят съществена промяна на входа в съдебната система. Понятието „житейски опит“ няма самостоятелно измеримо съдържание като критерий за професионална пригодност. Натрупването на пет години юридически стаж не гарантира определено равнище на личностна зрялост, етична устойчивост, независимост или способност за безпристрастно разрешаване на спорове. Още по-малко може да се приеме, че тези качества възникват автоматично с изтичането на определен срок.

Оценката на въздействието не съдържа информация за броя на младшите съдии без петгодишен стаж, за резултатите от тяхното обучение и атестиране, за качеството и устойчивостта на съдебните им актове, за спазването на сроковете или за дисциплинарната практика. В нея изрично е посочено, че не са извършвани последващи оценки на нормативния акт или анализи на изпълнението на политиката. Следователно не е обосновано нито съществуването на конкретен професионален дефицит, нито причинно-следствената връзка между този дефицит и липсата на петгодишен стаж.

Не е обяснено и защо са необходими именно пет години. Липсват статистически и сравнителни данни, чрез които този срок да бъде разграничен от по-кратък период. Не е оценено и въздействието върху броя, възрастта, професионалния профил и мотивацията на бъдещите кандидати. При ограничение на достъпа до значима публична професия законодателят дължи обосновка не само на преследваната цел, но и на пригодността, необходимостта и съразмерността на избраното средство.

В мотивите се прави общо позоваване на препоръки на Европейската комисия и ОИСР. Посочените препоръки обаче са относими преди всичко към редовното провеждане на конкурсите, ограничаването на продължителното командироване, функционалната автономия на прокурорите и независимостта на магистратите в началото на кариерата. Не е посочена препоръка, която да е свързана с необходимостта от въвеждане на задължителен стаж за младши съдии.

Юридическият стаж не е равнозначен на подготовка за правораздаване. Юридическият стаж е количествен показател, той удостоверява продължителността на работа на длъжност или в професия, за която се изисква юридическо образование, но не разкрива конкретното съдържание и сложност на извършваната дейност. Ако заявеният проблем е липсата на практически умения, мярката трябва да осигурява именно такива умения.

II. Институтът на младшия съдия и кандидатите, които спечелват конкурсите

Институтът на младшия съдия е основният начин за постъпване в съдебната система. Пътят е многостепенен.[1]

Посоченото в мотивите опасение се отнася до участието на младшите съдии във въззивните състави на окръжните съдилища. В тези състави младшият съдия решава делото заедно с двама опитни съдии и работи под ръководството на наставник. Това не е дефект на системата, а форма на практическо обучение под надзор. Ако вносителят счита, че този надзор е недостатъчен, отговорът е в по-добрата подготовка преди назначаването и в по-силното наставничество. Затварянето на достъпа до професията не е отговор на този въпрос.

Конкурсите за младши съдии са сред най-оспорваните в съдебната система - кандидатите многократно надвишават обявените места. По наблюденията на ССБ през последните поне четири-пет години по-голямата част от тях не са имали петгодишен стаж, а мнозина са спечелили конкурса скоро след завършването на университета и придобиването на правоспособност.

Тези наблюдения се потвърждават от данните на НИП. Институтът изготвя и публикува на интернет страницата си профили на кандидатите за младши магистрати по випуски, т.е. на лицата, спечелили конкурса и приети за задължително първоначално обучение. В профилите кандидатите за младши съдии са разпределени по възраст и по юридически стаж преди започване на обучението. Данните за пет випуска (2019-2020 г. и четирите поредни випуска от 2022-2023 г. до 2025-2026 г.) са обобщени в следната таблица.[2]

Таблица 1. Кандидати за младши съдии по възраст и юридически стаж преди започване на обучението

Випуск	Брой кандидати за младши съдии	На възраст до 30 години	Без юридически стаж или със стаж до една година	С юридически стаж над пет години
2019-2020 г.	28	16 (57 %)	9 (32 %)	5 (18 %)
2022-2023 г.	39	18 (46 %)	5 (13 %)	15 (38 %)
2023-2024 г.	30	22 (73 %)	8 (27 %)	4 (13 %)
2024-2025 г.	20	11 (55 %)	6 (30 %)	6 (30 %)

[1]Европейски портал за електронно правосъдие, „Първоначално обучение на съдии и прокурори в Европейския съюз - България“, https://e-justice.europa.eu/pdf-export/1930_bg

[2]Национален институт на правосъдието, „Профили на кандидатите за младши магистрати“, публикувани в раздел „Обучение“, https://nij.bg/обучение; випуск 2023-2024 г.: https://nij.bg/wp-content/uploads/2023/08/profil_mladshi_2023-2024.pdf; випуск 2024-2025 г.: https://nij.bg/wp-content/uploads/2024/10/profil_mladshi_2024-2025.pdf

Випуск	Брой кандидати за младши съдии	На възраст до 30 години	Без юридически стаж или със стаж до една година	С юридически стаж над пет години
2025-2026 г.	38	15 (39 %)	11 (29 %)	11 (29 %)
Общо	**155**	**82 (53 %)**	**39 (25 %)**	**41 (26 %)**

Процентите са закръглени до цяло число. НИП посочва, че данните в профилите не претендират за изчерпателност.

От тези данни следват няколко извода.

Първо, конкурсът за младши съдии се печели предимно от млади юристи в началото на професионалния им път. Във всеки от петте випуска най-многобройна е групата на кандидатите до 30 години, а общо те са 82 от 155, или повече от половината. Всеки четвърти кандидат е започнал обучението без юридически стаж или със стаж до една година. Ранният достъп до професията не е изключение, а съществена характеристика на действащия модел. Именно него предложението премахва.

Второ, действащият ред не затваря пътя на опитните юристи. Във всеки от петте випуска има кандидати със стаж над пет години, включително над десет години. Конкурсът е открит за всеки, който отговаря на общите изисквания на закона, и в него се отличават най-добре подготвените, независимо от продължителността на стажа им.[3]

Трето, данните потвърждават, че повечето кандидати за младши съдии постъпват в НИП с ограничен практически опит или без такъв. От това обаче не следва, че те трябва да бъдат отстранени от конкурса. Следва, че липсващите им практически умения трябва да се придобиват по време на първоначалното обучение. Сегашното деветмесечно и преимуществено теоретично обучение не изпълнява тази задача. Този проблем не е анализиран нито в мотивите, нито в оценката на въздействието.

Ранният достъп не означава занижени професионални изисквания. Петгодишното отлагане би насочило младите юристи към друга трайна професионална реализация и би лишило съдебната система от способни кандидати. Съдийската професия трябва да остане възможен първи професионален избор за най-добре подготвените правоспособни юристи.

III. Изисква ли се предходен стаж за постъпване в съдебната система в държавите членки на Европейския съюз

В Европа съществуват два основни модела за начало на съдийската професия. В едни държави кариера като съдии започват млади юристи чрез конкурс, последван от продължително обучение. В държавите с общо право съдиите се избират измежду най-добрите опитни юристи (т. 23 от Становище № 4 (2003) на Консултативния съвет на

[3]Висш съдебен съвет, Отчет за дейността на Комисията по атестирането и конкурсите към Съдийската колегия за 2025 г., https://vss.justice.bg/root/f/upload/48/otchet-kak-sk-2025.pdf

европейските съдии)[4]. Българската система е изградена по първия модел. Прегледът на уредбата в някои от най-близките до нашата системи показва следното:

Таблица 2. Предходен професионален опит и специализирана подготовка при ранния вход в съдийската професия

Държава	**Предходен общ юридически стаж за ранния вход**	**Изискване / алтернативен път**
България[5]	Не	Юридическа правоспособност и конкурс
Франция[6]	Не	Основният конкурс е за завършили най-малко четиригодишно висше образование и не изисква стаж; отделни конкурси за служители с четири години държавна служба и за специалисти с най-малко четири години професионална дейност
Испания[7]	Не	Испанско гражданство, пълнолетие и диплома по право; отделен конкурс за юристи с призната компетентност и над десет години опит
Италия[8]	Не	От 2022 г. - непосредствен достъп до конкурса с изискуемата юридическа диплома, без допълнителна професионална квалификация

[4]Консултативен съвет на европейските съдии, Становище № 4 (2003), т. 23, https://rm.coe.int/1680747d37

[5]Европейски портал за електронно правосъдие, „Първоначално обучение на съдии и прокурори в Европейския съюз - България“, https://e-justice.europa.eu/pdf-export/1930_bg; чл. 162 и чл. 164, ал. 1 ЗСВ.

[6]Министерство на правосъдието на Франция, „Магистрат: записването за конкурсите за достъп до Националното училище за магистратура е открито“, 7 януари 2026 г., https://www.justice.gouv.fr/actualites/actualite/magistrat-inscriptions-au-concours-dacces-lenm-sont-ouvertes; заповед на министъра на правосъдието от 17 декември 2025 г. за откриване на конкурсите през 2026 г., публикувана на сайта на Националното училище за магистратура, https://www.enm.justice.fr/api/getFile/sites/default/files/2025-12/Arret%C3%A9%20ouverture%2017%20dec.2025.pdf

[7]Генерален съвет на съдебната власт на Испания, ръководство за достъп до съдийската професия, https://www.poderjudicial.es/cgpj/eu/Zerbitzuak/Epaile-kategorian-sarbidea/Lehiakideentzako-gida/; Европейски портал за електронно правосъдие, „Първоначално обучение на съдии и прокурори в Европейския съюз - Испания“, https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2166_es

[8]Италия, Закон № 71 от 17 юни 2022 г. и документация на Камарата на депутатите, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1324162.pdf

Държава	Предходен общ юридически стаж за ранния вход	Изискване / алтернативен път
Португалия[9]	Не, при петгодишно юридическо образование или по-малко ако има магистърска или докторска степен по право	Т.нар. академичен път - да отговаря на академичните изисквания, да има професионален опит в областта на правото, свързана с упражняването на функциите на магистрат, с ефективна продължителност от поне пет години.
Австрия[10]	Не като общ стаж в друга професия	Седеммесечен съдебен стаж и подбор (около 14 месеца) с писмени и устни изпити и събеседвания, след което кандидатите се назначават за обучаващи се съдии и прокурори за четири години; при нужда се канят и адвокати - с адаптирано обучение и допълнителен изпит
Нидерландия[11]	Да, 2 години (от 2014 г.)	Юридически опит извън съдебната система; през 2019 г. министърът за правна защита признава, че изискването пречи на привличането на наскоро завършили юристи

[9]Португалия, Център за съдебни изследвания, „Постъпване в магистратурата“, https://cej.justica.gov.pt/Ingresso/Ingresso-nas-magistraturas; Европейски портал за електронно правосъдие, „Първоначално обучение на съдии и прокурори в Европейския съюз - Португалия“, https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2667_pt

[10]Австрийско федерално министерство на правосъдието, информация за съдебната практика и съдийската подготовка, https://www.justiz.gv.at/karriere-in-der-justiz/ausbildungen/gerichtspraxis.bc3.de.html; Европейски портал за електронно правосъдие, „Първоначално обучение на съдии и прокурори в Европейския съюз - Австрия“, https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2075_de

[11]Нидерландия, Съдебна власт, „Набиране, подбор и обучение“, https://werkenbijderechtspraak.nl/rechter-of-raadsheer-worden/werving-selectie-en-opleiding/; Съвет на съдебната власт, правилник за първоначалното обучение, приет на 12 март 2014 г., https://www.rechtspraak.nl/Organisatie-en-contact/Organisatie/Raad-voor-de-rechtspraak/Documents/2023-03-20/20230320%20-%20documenten%201%20tm%206.pdf; Европейски портал за електронно правосъдие, „Първоначално обучение на съдии и прокурори в Европейския съюз - Нидерландия“, https://e-justice.europa.eu/pdf-export/7555_bg; писмо на министъра за правна защита до парламента от 10 декември 2019 г., https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29279-555.pdf

Държава	Предходен общ юридически стаж за ранния вход	Изискване / алтернативен път
Румъния[12]	Не	Конкурс за Националния институт на магистратурата; отделен конкурс за юристи с най-малко пет години стаж
Чехия[13]	Не като общ стаж; основният път включва едногодишна подготовка в съд, която по същество е стаж; навършени 30 години при назначаването	Три пътя: 1) професионален съдебен изпит, подбор за кандидат-съдия и едногодишна подготовка в съда, след която кандидатът може да участва в подбора за съдия; 2) пет години опит като прокурор, адвокат, нотариус или съдебен изпълнител; 3) десет години юридическа практика или научна или преподавателска дейност

В обобщение, сред разгледаните държави не се установява преобладаващо правило, при което единният петгодишен общ юридически стаж да е задължително условие за ранния вход в съдийската професия. По-голяма част от държавите не изискват предходен стаж, други изискват ограничен професионален опит (две години в Нидерландия) или предварителен професионален изпит и минимална възраст (Чехия), а трети включват продължителна практическа подготовка преди назначаването. Изменението в закона би отклонило българската уредба от преобладаващия подход, без да предложи нито продължително практическо обучение, нито алтернативен път за младите юристи.

IV. Европейските стандарти

Европейските стандарти не изискват предходен професионален стаж за постъпване в магистратурата. Те приемат и двата модела на подбор на съдии. Към държавите, които набират млади юристи, те поставят едно ясно изискване: да им осигурят продължително, практическо и оценявано първоначално обучение.

Европейската харта за статута на съдиите от 1998 г. предвижда, че способността за изпълнение на съдийските функции се гарантира чрез изисквания, свързани с образователната квалификация или с предходен опит (т. 2.2). Избраните кандидати се подготвят чрез подходящо обучение за сметка на държавата (т. 2.3). Според обяснителния

[12]Европейски портал за електронно правосъдие, „Първоначално обучение на съдии и прокурори в Европейския съюз - Румъния“, https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2729_bg

[13]Европейски портал за електронно правосъдие, „Първоначално обучение на съдии и прокурори в Европейския съюз - Чехия“, https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2007_cs

меморандум към т. 2.3, абстрактната проверка на пригодността не е достатъчна и кандидатите трябва да бъдат подготвени за задачата чрез подходящо обучение.[14]

Препоръка CM/Rec(2010)12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа изисква подборът на съдиите да се основава на обективни критерии и на заслуги, като се отчитат квалификацията, уменията и способностите, необходими за правораздаването (т. 44). На съдиите следва да се осигурява теоретично и практическо първоначално обучение, изцяло финансирано от държавата. Интензивността и продължителността му се определят с оглед на предходния професионален опит (т. 56). Опитът е основание обучението да бъде съкратено, а не условие за достъп до него.[15]

Консултативният съвет на европейските съдии разглежда въпроса в Становище № 4 (2003) относно подходящото първоначално и продължаващо обучение на съдиите. От него следват четири извода[16]:

1. И младите юристи, и опитните практици трябва да преминат първоначално обучение, защото съдийската дейност е нова професия и за двете групи (т. 24). Обучението се съобразява с начина на подбор и с опита на кандидатите (т. 25 и 26).
2. Обучението трябва да е със значителна продължителност, за да не бъде формалност (т. 28).
3. Съветът отбелязва, че много държави поставят достъпа до съдийска длъжност в зависимост от предходен опит. Все пак приема, че такъв модел не може да бъде наложен навсякъде. Когато кандидатите идват непосредствено от университета, обучението трябва да включва „значителни срокове за обучение в професионална среда“ (т. 30).
4. В държавите, които обучават съдиите си в началото на кариерата, оценката на резултатите от първоначалното обучение е необходима, за да се осигурят най-добрите назначения (т. 40 и т. 42).

В същата посока са и другите европейски документи.

Според Магна хартата на съдиите (2010) решенията за подбор се основават на обективни критерии (т. 5), а първоначалното и продължаващото обучение е право и задължение на съдиите (т. 8). Принципите на съдебното обучение, приети от Европейската мрежа за съдебно обучение на 10 юни 2016 г., определят съдебното обучение като

---

[14]Европейска харта за статута на съдиите (1998) и обяснителен меморандум, т. 2.2 и 2.3, https://rm.coe.int/european-charter-on-the-statute-for-judges/16807473ef

[15]Комитет на министрите на Съвета на Европа, Препоръка CM/Rec(2010)12, т. 44 и 56, https://rm.coe.int/16807096c1

[16]Консултативен съвет на европейските съдии, Становище № 4 (2003), т. 24-30, 40 и 42, https://rm.coe.int/1680747d37; български превод: https://judicialethicsplatform.nij.bg/wp-content/uploads/2023/07/CCJE-4-2003-Становище-относно-подходящо-първоначално-обучение-и-обучение-без-откъсване-от-работа-за-съдии-на-национално-и-европейско-равнище-BGN.pdf

„мултидисциплинарно и практическо обучение“, което допълва юридическото образование.[17]

Предложеният петгодишен праг не намира опора в тези стандарти.

V. Конкурсът за младши съдии

ССБ споделя виждането, че и конкурсът за младши съдии се нуждае от усъвършенстване. Измененията, предложени с § 24 и § 25, т. 1 от проекта, обаче не служат на тази цел. По-долу излагаме бележките си по тях и предложенията на ССБ за подобряване на конкурса.

1. Казусът на писмения изпит (§ 25, т. 1)

С § 25, т. 1 се предвижда, че „кандидатите за младши съдии решават гражданскоправен и наказателноправен казус“. Понастоящем един от кандидатите изтегля на случаен принцип по един казус от гражданскоправните и от наказателноправните науки, а всеки кандидат решава по свой избор единия от тях (чл. 19, ал. 7 и 9 от Наредба № 1 от 9 февруари 2017 г. за конкурсите за магистрати и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, наричана по-нататък „Наредбата“).[18] Според мотивите без такова изискване се стига или до неоправдано привилегироване на част от кандидатите, или до нееднакво оценяване, а гаранциите за предварителна неизвестност на казуса са по-ниски.

ССБ не подкрепя изискването кандидатите за младши съдии да решават два казуса. Писменият изпит, който включва и тест по право на Европейския съюз и в областта на правата на човека, продължава пет астрономически часа (чл. 18, ал. 6 от Наредбата). Решаването на казус изисква анализ на фактите, правна квалификация, отговор на процесуалните въпроси и мотивирано изложение. Ако за същото време трябва да бъдат решени два казуса, времето за всеки от тях на практика ще се намали наполовина и изпитът ще проверява повече бързината на писане, отколкото качеството на правния анализ. Ако пък времето бъде удължено толкова, че да позволи пълноценното решаване на двата казуса, изпитът ще стане прекалено дълъг, уморителен и практически неиздържим. Тогава резултатът ще зависи в значителна степен от физическата издръжливост на кандидатите, а не от професионалните им качества.

Съображенията в мотивите не налагат различен извод. Знанията по двете материи и сега се проверяват в конкурса, тъй като на устния изпит всеки кандидат за младши съдия тегли въпрос както от гражданскоправните, така и от наказателноправните науки (чл. 22, ал. 4 от Наредбата). Това, че младшите съдии прилагат и двете материи в хода на обучението

---

[17] Консултативен съвет на европейските съдии, Магна харта на съдиите (основни принципи) (2010), т. 5 и 8, https://rm.coe.int/16807482c6; Европейска мрежа за съдебно обучение, Принципи на съдебното обучение (2016), публикувани в: НИП, Годишен план за 2018 г., https://nij.bg/wp-content/files/6022018GodishenPlan_Final4_site.pdf

[18] Висш съдебен съвет, Наредба № 1 от 9 февруари 2017 г. за конкурсите за магистрати и за избор на административни ръководители в органите на съдебната власт, текст с измененията до ДВ, бр. 107 от 2023 г., чл. 13, ал. 5 и 6, чл. 18, ал. 6, чл. 19, ал. 7 и 9, чл. 22, ал. 1 и 4, чл. 24, ал. 1, чл. 27, ал. 2 и чл. 28, ал. 5, https://vss.justice.bg/root/f/upload/41/Naredba-№-1-obn.-br.107-ot-2023.pdf

и в мандата си, обосновава задълбочена подготовка по тях по време на обучението, а не удвояване на писмения изпит. Изборът не поставя кандидатите в неравно положение, защото всички избират между едни и същи два казуса, изтеглени на случаен принцип. Сравнимостта на оценките се осигурява от анонимната и независима проверка на всяка работа от двама членове на комисията (чл. 24, ал. 1 от Наредбата) и може да бъде засилена чрез еднакви критерии за оценяване. Неизвестността на казуса се гарантира от случайното му изтегляне и от записването на изпита. Показателно е, че проектът не въвежда същото изискване в конкурса за първоначално назначаване в районните съдилища, макар и за него да важи изтъкнатото в мотивите съображение, че съдиите от общите съдилища са компетентни да разглеждат и двата вида дела.

Поради това ССБ предлага § 25, т. 1 да отпадне и да се запази възможността кандидатът за младши съдия сам да избере дали да реши гражданскоправния или наказателноправния казус. Ако се приеме, че този избор следва да бъде уреден в закона, в чл. 184, ал. 2, т. 1 ЗСВ може изрично да се посочи, че кандидатите за младши съдии решават по свой избор гражданскоправен или наказателноправен казус.

2. Тестът по право на Европейския съюз и в областта на правата на човека

Писменият изпит включва и тест по право на Европейския съюз и в областта на правата на човека (чл. 184, ал. 2, т. 2 ЗСВ). До устния изпит се допускат кандидатите, получили оценка не по-ниска от много добър 4,50 както на казуса, така и на теста (чл. 22, ал. 1 от Наредбата). Оценката от писмения изпит е средноаритметична от оценките на казуса и на теста и участва в бала, по който се класират кандидатите.[19] Така тестът, който се състои от дванадесет въпроса с по три възможни отговора, има в оценката от писмения изпит същата тежест като казуса, чието решаване изисква задълбочен правен анализ и мотивирано изложение.

ССБ не оспорва значението на правото на Европейския съюз и на правата на човека, които съдиите прилагат всекидневно. Тест с толкова малко въпроси обаче не може да провери в пълнота знанията в тези обширни области. Всеки въпрос има голяма тежест и една грешка може съществено да понижи оценката от писмения изпит и мястото на кандидата в класирането, а оценка под 4,50 на теста отстранява кандидата от конкурса независимо от оценката му на казуса. Например, в конкурса за младши съдии през 2026 г. до устния изпит не са допуснати кандидати с оценки на казуса 5,25, 5,38 и 5,50, тъй като оценката им на теста е под 4,50.

Поради това ССБ предлага тестът да се оценява само като издържан или неиздържан, без числова оценка, и да не участва в бала. До устния изпит следва да се допускат кандидатите, които са издържали теста и са получили оценка на казуса не по-ниска от много добър 4,50. Така знанията по право на Европейския съюз и в областта на правата

[19]Висш съдебен съвет, резултати от писмения изпит в конкурса за младши съдии в окръжните съдилища през 2026 г., https://vss.justice.bg/root/f/upload/48/rezultati-pismen-ml-sadii-site.pdf; тестът по право на Европейския съюз и в областта на правата на човека, изтеглен на същия изпит, https://vss.justice.bg/root/f/upload/48/test-site.pdf.

на човека ще останат задължително условие за участие в конкурса, а класирането ще се определя от казуса и от устния изпит. Предложението може да бъде отразено в чл. 184 ЗСВ и в Наредбата.

3. Съставът на конкурсните комисии (§ 24)

С § 24 се предлага конкурсните комисии да включват „двама представители на органите на съдебната власт, един представител на министъра на правосъдието и двама хабилитирани учени по съответните правни науки“. Понастоящем те включват един хабилитиран учен и четирима членове със статут на действащ съдия, прокурор или следовател (чл. 183, ал. 2 ЗСВ). В конкурса за младши съдии това са двама съдии от окръжните съдилища по гражданска материя и двама по наказателна материя, предложени от общите събрания на съдиите от окръжните съдилища и определени чрез жребий, и един хабилитиран учен, също определен чрез жребий (чл. 13, ал. 5 и 6 от Наредбата). Според мотивите преобладаващото участие на действащи магистрати създава „усещане за затвореност“ на съдебната система и липса на демократична легитимност.

ССБ не подкрепя предложения с § 24 състав, при който действащите съдии стават малцинство в комисията, която оценява бъдещите съдии. Конкурсът проверява дали кандидатът може да приложи правото към конкретен случай така, както прави това съдията. Най-подготвени да оценят тази способност са действащите съдии, които ежедневно решават дела. Участието на хабилитирани учени внася академичен поглед и е полезно, но не може да замести професионалната преценка на съдиите.

Изтъкнатото в мотивите „усещане за затвореност“ на съдебната система не е основание за тази промяна. Прозрачността на конкурса може да бъде гарантирана чрез записването на изпитите и чрез анонимността на писмените работи. Тези гаранции не изискват съдиите да бъдат малцинство в комисията. Според т. 46 от Препоръка CM/Rec(2010)12 органът, който взема решенията за подбора и кариерата на съдиите, следва да бъде независим от изпълнителната и законодателната власт, като най-малко половината от членовете му са съдии, избрани от своите колеги.[20] Конкурсната комисия не назначава кандидатите, но нейните оценки определят класирането. Въз основа на класирането комисията предлага одобряването на кандидатите, а те избират длъжност по неговия ред (чл. 27, ал. 2 и чл. 28, ал. 5 от Наредбата). Поради това посоченият стандарт е относим и към състава на комисията.

ССБ предлага в конкурсните комисии действащите съдии да запазят мнозинство. В конкурса за младши съдии комисията следва да се състои от трима съдии от Върховния касационен съд, определени чрез публичен жребий измежду одобрените от общото събрание на съдиите от този съд, и двама хабилитирани преподаватели - по гражданскоправни и по наказателноправни науки, предложени поименно от министъра на правосъдието.

---

[20]Комитет на министрите на Съвета на Европа, Препоръка CM/Rec(2010)12, т. 46, https://rm.coe.int/16807096c1

Участието на съдии от Върховния касационен съд дава най-сигурната гаранция за качеството на оценяването, защото професионалните им качества най-малко могат да бъдат поставени под съмнение. За длъжността съдия във Върховния касационен съд се изискват най-малко дванадесет години юридически стаж. Съдът осъществява върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите и неговите съдии имат най-голям опит в проверката на съдебните актове. Те не работят в окръжните съдилища, в които се назначават младшите съдии, и не са пряко свързани с бъдещата служебна среда на кандидатите. Така се отговаря и на изтъкнатото в мотивите опасение от самовъзпроизвеждане на определени възгледи или зависимости в съдебната система.

Преподавателите не следва да се определят чрез жребий. В комисията трябва да участват преподаватели с утвърден професионален авторитет, а случайният избор не може да осигури това - хабилитацията сама по себе си не гарантира задълбочени познания и практическа насоченост в съответната материя. При жребий никой не носи отговорност за качеството на подбора. Когато преподавателите се предлагат поименно от министъра на правосъдието, отговорността за избора е ясна и може да бъде търсена. Така участието на изпълнителната власт, към което се стреми проектът, се осъществява чрез отговорен избор на външните членове, без съдиите да губят мнозинството в комисията.

4. Записването и излъчването на изпитите (§ 25, т. 2)

С § 25, т. 2 се предлага изтеглянето на казусите и теста за писмения изпит и провеждането на устния изпит да се излъчват в реално време в интернет и да се записват. Правилото ще се прилага както в конкурсите за младши магистрати, така и в конкурсите за първоначално назначаване, а с § 44, т. 1 същото се предвижда и за изпитите в края на обучението в НИП.

ССБ подкрепя записването на изпитите. Записът позволява при съмнение да бъдат проверени работата и оценките на комисията и представянето на кандидата и е достатъчна гаранция за обективността на конкурса.

ССБ не подкрепя излъчването на изпитите в реално време. То не дава гаранция, която записът не осигурява, а излага кандидатите пред неограничен кръг лица по време на самия изпит. За сравнение, в Австрия устният изпит в края на първоначалното обучение не е публичен.[21] Самият проект отчита, че излъчването на устния изпит позволява на кандидатите, които предстои да се явят, да наблюдават изпита на останалите, и затова в § 44, т. 1 предвижда мерки срещу това. Такъв риск не възниква, когато изпитите само се записват. Излъчването в реално време е прекомерна мярка, поради което ССБ предлага § 25, т. 2 и § 44, т. 1 да предвиждат само записване на изпитите.

[21]Европейски портал за електронно правосъдие, „Първоначално обучение на съдии и прокурори в Европейския съюз - Австрия“, раздел „Приключване на процеса на първоначално обучение и квалификация“, https://e-justice.europa.eu/topics/training-judicial-networks-and-agencies/training-justice-professionals/national-training-systems/initial-training-judges-and-prosecutors-european-union/at_en.

5. Проверка на психологическата пригодност и на почтеността на кандидатите

Конкурсите за младши съдии и за първоначално назначаване проверяват само правните знания на кандидатите. ССБ счита, че е необходимо да се проверяват също психологическата им пригодност да заемат магистратска длъжност и тяхната почтеност. Националната практика дава примери, които обосновават необходимостта от такава проверка.

Тест за професионална пригодност, почтеност, психологическа устойчивост и нагласи беше предложен и на публичната дискусия, организирана от НИП на 10 юли 2026 г.[22] Проверка на психологическата пригодност се прилага и в други държави. В Румъния кандидатите, издържали писмените изпити за Националния институт на магистратурата, преминават психологическо изследване - писмен тест и събеседване с психолог, и получават оценка „издържал“ или „неиздържал“, а приемът се основава и на добрата им репутация.[23]

ССБ предлага в конкурсите за младши съдии и за първоначално назначаване да се въведе проверка на психологическата пригодност и на почтеността на кандидатите.

VI. Първоначалното обучение на спечелилите конкурс в България и в другите европейски държави

1. Ако законодателят приема, че успешно класираните кандидати не са достатъчно подготвени за участие в правораздаването, този извод е критика не към ранния достъп, а към ефективността на съществуващото задължително обучение. Българският модел предвижда деветмесечно обучение в НИП, текущо оценяване и заключителни писмени и устни изпити.

Същинската слабост е липсата на продължителна, контролирана работа в съдебна среда, при която кандидатът ежедневно да проучва дела, да анализира доказателства, да изготвя проекти на съдебни актове и да получава индивидуална обратна връзка от съдии. Финалният писмен и устен изпит може да провери знанията и способността за решаване на отделен казус, но не може напълно да установи устойчивите професионални навици, организацията на работата, способността за спазване на срокове и развитието на съдебна преценка.

---

[22]Национален институт на правосъдието, „НИП обсъди нов модел за вход в съдебната система на младшите съдии и за задължително първоначално обучение“, публична дискусия от 10 юли 2026 г., https://nij.bg/en/обучение/първоначално-и-въвеждащо-обучение/нип-обсъди-нов-модел-за-вход-в-съдебната-система-на-младшите-съдии-и-за-задължително-първоначално-обучение-39456.

[23]Румъния, Закон № 303/2022 за статута на съдиите и прокурорите, чл. 5, ал. 1 и чл. 17, текст, публикуван на интернет страницата на Националния институт на магистратурата, https://inm-lex.ro/wp-content/uploads/2023/06/Legea-303-din-2022-privind-statutul-judecatorilor-si-procurorilor_SursaLege5.pdf; Висш съвет на магистратурата, конкурс за прием в Националния институт на магистратурата, проведен от юли 2025 г. до март 2026 г., https://www.csm1909.ro/PageDetails/12150/Concurs-de-admitere-la-Institutul-National-al-Magistraturii,-organizat-in-perioada-iulie-2025-martie-2026.

2. Разликата между България и другите държави с кариерна съдебна система не е във възрастта или в стажа на кандидатите. Тя е в продължителността и в практическия характер на обучението след конкурса.

Таблица 3. Продължителност и практическа част на първоначалното обучение[24]

Държава	Продължителност	Практическа част и оценяване
България	9 месеца	Стажовете са един от методите на обучение. Крайната оценка е средноаритметична от писмения и устния изпит.
Чехия	12 месеца	Работа в първоинстанционни и въззивни съдилища под ръководството на наставници и задължителни семинари в Съдебната академия.
Испания	около 2 години	Първата година- в Съдийското училище в Барселона, втората - индивидуално обучение при наставници от различни области на правото (гражданско, наказателно, административно, търговско, трудово и семейно), през което обучаемите изготвят проекти на съдебни актове. Резултатите от двете части участват в крайната оценка, а назначаването е по реда на класирането, предложено от училището.
Италия	18 месеца	6 месеца във Висшето училище на магистратурата и 12 месеца в съдилищата и прокуратурите.

[24]Европейски портал за електронно правосъдие, „Първоначално обучение на съдии и прокурори в Европейския съюз“ - България: https://e-justice.europa.eu/pdf-export/1930_bg; Чехия: https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2007_cs; Испания: https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2166_es; Румъния: https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2729_bg; Франция: https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2336_fr; Португалия: https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2667_pt; Австрия: https://e-justice.europa.eu/pdf-export/2075_de; Нидерландия: https://e-justice.europa.eu/pdf-export/7555_bg. Испания - Генерален съвет на съдебната власт, практиката при наставник: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Escuela-Judicial/Formacion-Inicial/La-fase-de-practicas-tuteladas/; Органичен закон за съдебната власт, чл. 307, ал. 6 и чл. 308, ал. 1: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-12666. Италия - Висше училище на магистратурата: https://www.scuolamagistratura.it/documents/20126/642080/L'organizzazione+della+formazione+iniziale+dei+magistrati+in+Italia.pdf. Франция - Национално училище за магистратура: https://www.enm.justice.fr/en/initial-training.

Държава	Продължителност	Практическа част и оценяване
Румъния	2 години	Първата година е посветена на теоретично и практическо обучение чрез курсове и семинари. След първата година избират длъжността съдия или прокурор, според класирането си и според броя на наличните длъжности. Втората година - основно на стажове в съдилища и прокуратури.
Франция	31 месеца	Редуват се стажове, предимно в съдилищата, и обучение в Националното училище за магистратура в Бордо. Оценяването е непрекъснато, включително след всеки стаж; стажовете оценяват командировани в училището съдии - регионални координатори на обучението. След общия етап комисия за одобряване и класиране преценява пригодността на всеки обучаем след събеседване и въз основа на докладите от стажовете. Класирането определя избора на първа длъжност, за която обучаемите се подготвят през последните шест месеца - в училището и в съда.
Португалия	около 3 години	Теоретико-практически курс в два последователни цикъла и стаж. Първият цикъл е в Центъра за съдебни изследвания, с кратки междинни стажове в съдилищата, а вторият цикъл и стажът - в съдилищата. Всеки етап продължава от септември до юли на следващата година.
Австрия	4 години	Обучението е на работното място: обучаемият е разпределен в съд или прокуратура през цялото време, изготвя съдебни решения, провежда заседания и поддържа обвинението под надзора на съдия или прокурор. Назначенията са по 2 - 4 месеца в съдилища от всички инстанции, в прокуратури и в адвокатски кантори, а също в организация за защита на пострадалите и в затвор. Обучението завършва с изпит - два писмени, с изготвяне на решения по действителни дела, и устен пред комисия от четирима съдии или прокурори и един адвокат.

Държава	Продължителност	Практическа част и оценяване
Нидерландия	от 15 до 48 месеца според опита	Предимно обучение чрез работа в съда с практически обучители. Оценката се поставя от изпитна комисия въз основа на събеседване и портфолио.

В обобщение, почти навсякъде практиката е основната част от обучението. Бъдещите съдии работят по реални дела, изготвят проекти на съдебни актове и присъстват в заседания под ръководството на опитен съдия. Българското първоначално обучение е най-краткото сред разгледаните. По наблюденията на съдиите, включително на съдиите-наставници, то е преимуществено теоретично и в малка степен надгражда университетската подготовка. Практическите задачи са малко на брой, имат по-скоро формален характер и не влияят на крайната оценка, която се формира само от двата изпита. Това е истинският недостатък на българския модел и него трябва да отстрани реформата.

VII. Усъвършенстване на задължителното първоначално обучение

ССБ предлага вместо § 19, т. 1 и § 23 от проекта да бъдат приети изменения в чл. 249 и чл. 258–258а ЗСВ, с които задължителното първоначално обучение да включва не по-малко от една година , както и да включва работа в районен и/или окръжен съд по реални дела под ръководството на съдия наставник, без самостоятелни правораздавателни правомощия. Практическата работа следва да се оценява по предварително оповестени критерии и оценката ѝ да има съществена тежест в крайната оценка. Работата на наставниците трябва да се отчита при определяне на натовареността им и да се възнаграждава.

Това не е нова посока. През 2023 г. НИП е предложил обучението да бъде удължено от 9 на 36 месеца, като най-малко половината от него преминава като стаж и обучение на работното място под ръководството на наставник, а оценяването се основава и на електронно портфолио, включващо проекти на актове.[25]

Проектът на ЗИД на ЗСВ, публикуван за обществено обсъждане от 19 декември 2024 г. до 8 януари 2025 г., предвиждаше 12-месечно първоначално обучение и законова регламентация на практическите стажове в органите на съдебната власт като структурен елемент на обучението. Крайната оценка следваше да включва резултатите от текущото оценяване и практическите стажове.[26]

[25]НИП, „Предложения за усъвършенстване на модела на задължителното първоначално обучение“, декември 2023 г., https://nij.bg/wp-content/uploads/2023/12/ПРЕДЛОЖЕНИЕ-ЗПО.pdf

[26]Проект на ЗИД на ЗСВ, обществена консултация от 19 декември 2024 г. до 8 януари 2025 г., https://strategy.bg/bg/public-consultations/10779

ССБ призовава министъра на правосъдието да постави на широко обсъждане промяната на първоначалното обучение на младшите съдии, преди да предлага по-високи изисквания за достъп до професията. Предлагаме Министерството на правосъдието да организира кръгла маса с участието на Висшия съдебен съвет, Националния институт на правосъдието, съдии, включително наставници и преподаватели в института, и професионалните организации на магистратите. На нея следва да се обсъдят продължителността, съдържанието и практическата насоченост на обучението, ролята и натовареността на наставниците и начинът на оценяване на обучаемите. ССБ е готов да участва активно в това обсъждане.

VIII. Изпитите в края на първоначалното обучение и назначаването на младшите съдии

1. Записването и излъчването на изпитите (§ 44, т. 1)

По съображенията, изложени в раздел V, т. 4, ССБ подкрепя записването на изпитите в края на задължителното първоначално обучение, но не и излъчването им в реално време в интернет (§ 44, т. 1).

2. Съставът на изпитните комисии (§ 44, т. 2 и 3)

С § 44, т. 2 и 3 се предлага изпитната комисия за кандидатите за младши съдии да включва двама съдии от окръжен съд, апелативен съд или Върховния касационен съд с ранг на съдия във Върховния касационен съд или във Върховния административен съд, един представител на министъра на правосъдието и двама хабилитирани преподаватели - по гражданскоправни и по наказателноправни науки. Съдиите се определят чрез публичен жребий измежду одобрените от общото събрание на съдиите от Върховния касационен съд, а преподавателите - чрез публичен жребий, проведен от Министерството на правосъдието, измежду посочените от юридическите факултети. И тук съдиите остават малцинство - те са двама от петимата членове на комисията.

Изпитът в края на обучението установява дали кандидатът е готов да започне да правораздава. Затова и в тази комисия съдиите трябва да имат мнозинство. ССБ предлага изпитната комисия за кандидатите за младши съдии да има същия състав като конкурсната комисия и по същите съображения (раздел V, т. 3): трима съдии от Върховния касационен съд и двама хабилитирани преподаватели - по гражданскоправни и по наказателноправни науки, предложени поименно от министъра на правосъдието, а не определени чрез жребий.

ССБ подкрепя предвидените в § 44, т. 3 правила съдиите да се определят чрез публичен жребий измежду одобрените от общото събрание на съдиите от Върховния касационен съд и в комисията да не участват постоянни преподаватели в НИП и членове на съответната колегия на Висшия съдебен съвет. По същия модел комисиите за кандидатите за младши прокурори и младши следователи биха могли да включват съответно трима прокурори от Върховната касационна прокуратура или трима следователи от Националната следствена служба и двама хабилитирани преподаватели по наказателноправни науки, предложени поименно от министъра на правосъдието.

3. Условията за назначаване след обучението (§ 45)

С § 45 се предлага кандидатите да се назначават, ако са получили оценка не по-ниска от много добър 5,00 както на писмения, така и на устния изпит в края на обучението, вместо обща оценка не по-ниска от много добър 4,50. Според мотивите действащата уредба допуска назначаване и при оценка среден 3,00 на единия от двата изпита. Предлага се също кандидатите да възстановяват на НИП получените по чл. 258, ал. 1 ЗСВ суми, когато без уважителна причина обучението им е прекратено, не са се явили на изпитите, не са назначени в случаите по чл. 258а, ал. 2, изречение второ ЗСВ или са отказали да заемат длъжността.

ССБ подкрепя § 45. Отделният праг за всеки изпит не позволява слаб резултат на единия изпит да бъде компенсиран с висок резултат на другия. Задължението за възстановяване на получените суми е оправдано, тъй като обучението се финансира от държавата, за да бъдат заети свободните длъжности в съдебната система, и ограничава риска кандидати да се откажат след приключването му.

IX. Текущото обучение и докладите на наставниците след назначаването (§ 37)

С § 37 се създава нов чл. 209 ЗСВ, според който след назначаването съдията преминава текущо обучение в НИП по програма, приета от Управителния съвет на института и съгласувана със съответната колегия на Висшия съдебен съвет. Според мотивите този въвеждащ период обхваща двугодишния срок на младшите съдии, а за назначените чрез конкурс за първоначално назначаване - една година. През него наставникът изготвя писмени доклади с констатации и препоръки за развитието на професионалните умения на съдията - текущи, на всеки шест месеца, и заключителен. Съдията може да даде писмено становище по докладите, а докладите и становищата се прилагат към кадровото му дело.

ССБ не възразява срещу текущото обучение през въвеждащия период, но не може да изрази становище по съдържанието му, тъй като програмата все още не е приета - според § 62, ал. 2 от проекта НИП я приема в шестмесечен срок от влизането в сила на закона. ССБ подкрепя периодичните писмени доклади на наставниците. Те осигуряват на младия съдия навременна обратна връзка, а възможността той да изрази становище по тях и правилото, че отрицателна оценка при атестирането не може да се основава само на тези доклади (§ 35), гарантират, че докладите ще служат на професионалното му развитие.

X. Повторното атестиране след отрицателна оценка за несменяемост (§ 36 и § 37 в частта за чл. 209б)

Според действащия чл. 206, ал. 2 ЗСВ, когато комплексната оценка от атестирането за придобиване статут на несменяемост е отрицателна, съответната колегия на Висшия съдебен съвет с решение отказва придобиване статут на несменяемост и атестираният се освобождава от длъжност. С § 36 тази разпоредба се отменя, а с § 37 се създава чл. 209б. Според него след отрицателна комплексна оценка колегията утвърждава индивидуален план за професионално развитие с продължителност от шест месеца, след което се провежда повторно атестиране от комисия в различен състав. Атестираният се

освобождава от длъжност само ако и повторната оценка е отрицателна и решението за приемането ѝ е влязло в сила, а жалбите срещу решението за повторната отрицателна оценка и срещу решението за освобождаване спират изпълнението им.

Мотивите описват новия ред (раздел III, т. 4.6), но не обясняват защо е необходимо второ атестиране, нито защо се отменя чл. 206, ал. 2 ЗСВ. Нито мотивите, нито частичната предварителна оценка на въздействието съдържат данни за броя на отрицателните оценки при атестирането за несменяемост или за изхода от обжалването им.

Според ССБ повторното атестиране не е необходимо. Атестирането за несменяемост се провежда с навършване на петгодишен стаж като съдия. Дотогава съдията е спечелил конкурс, преминал е задължително обучение в НИП и е работил под ръководството на наставник, а според проекта за работата му се изготвят и текущи доклади и заключителен доклад на наставника (чл. 209). Колегията разполага с достатъчно данни, за да прецени професионалната му пригодност.

Освен това проектът допуска отрицателна комплексна оценка само при съществено и трайно неизпълнение по един или повече критерии, което не е последица от прекомерна натовареност или от други организационни причини извън контрола на атестирания (§ 35). Не може основателно да се очаква неизпълнение с такъв характер, установено след пет години работа, да бъде преодоляно с шестмесечен план за професионално развитие. Защитата срещу неоснователна отрицателна оценка е съдебният контрол върху решението на колегията, а проектът укрепва и правата на атестирания в самото производство (чл. 208, ал. 2).

Второто атестиране не добавя гаранция, а удължава периода, през който съдията няма несменяемост, т.е. именно състоянието на несигурност, което мотивите сочат като възможен източник на зависимост (раздел I, т. 4). През цялото това време, включително докато трае обжалването в две инстанции, съдията, чиято работа е оценена отрицателно, продължава да разглежда дела, което засяга и страните по тях.

Поради това ССБ предлага § 36 и чл. 209б да отпаднат и да се запази действащият чл. 206, ал. 2 ЗСВ. Съответно в чл. 165, ал. 2, т. 2, предложен с § 20, препращането следва да бъде към чл. 206, ал. 2, а не към чл. 209б, ал. 4.

XI. Други предложения относно атестирането и несменяемостта (§ 37 в частта за чл. 208 и чл. 209а и § 39)

С § 37 в чл. 208, ал. 2 ЗСВ изрично се уреждат процесуалните права на съдиите, прокурорите и следователите, които не са придобили несменяемост, в производствата по атестиране, придобиване на несменяемост, преназначаване, преместване и в дисциплинарните производства. Не е ясно защо тези права се уреждат само за тях. ССБ поставя въпроса дали такива права не следва да има всеки подлежащ на атестиране магистрат.

По чл. 209а ССБ подкрепя вариант А. Не следва да се допуска несменяемост да се придобива, без съответната колегия на Висшия съдебен съвет изрично да е взела решение за това. Обратното създава сериозни предпоставки за влошаване на качеството на

правосъдието - в противоречие със заявената в мотивите цел за по-добра подготовка на магистратите, както и за неравно и дискриминационно третиране. Колегиите биха могли да избират кои магистрати да атестират в пълна процедура и кои удобно да пропуснат и така да улесняват или да затрудняват кариерата им.

ССБ предлага в чл. 209г, създаден с § 39, да се въведе изричното правило, което не беше прието през 2016 г.: критериите за атестиране да бъдат такива, че мнозинството от атестираните да получават оценка „добра“. Това е единственото средство за действително разграничаване на магистратите по качество и ще ускори значително конкурсните процедури, тъй като по-добрите кандидати ще бъдат ясно разграничени предварително.

XII. Командироването (§ 2, § 40 и § 53)

ССБ изразява принципна подкрепа за предложенията относно режима на командироване в съдебната власт. Действащите правила, които допускат командироване, включително на по-висока от заеманата длъжност, без определен срок (чл. 227, ал. 2 ЗСВ), са сериозно и системно критикувани от Европейската комисия в ежегодните ѝ доклади за върховенството на закона.[27] Предложените с § 40 промени в по-голямата си част създават условия за равенство при командироването и са годни да прекратят практиката да се командироват съдии, които след това се назначават в конкурсите за повишаване почти автоматично, защото вече са прослужили достатъчно време в органа, в който се повишават. Така се прекъсват възможните нерегламентирани въздействия в конкурсите, при които съдиите от по-горестоящия съд налагат предпочитанията си към даден кандидат, вместо да се проведе действително състезателна процедура при относително равни условия. Поради това предложените правила следва да бъдат подкрепени като средство за утвърждаване на конкурсното начало в съдебната власт, с едно изключение.

Не е ясно какво налага възможността за командироване да бъде обвързана с оценка „много добра“ от последната атестация (чл. 227, ал. 3 по проекта). Това правило ще насърчи продължаването на практиката на Висшия съдебен съвет да атестира почти всички магистрати с оценка „много добра“, за да не се препятства временното запълване на незаети щатни бройки чрез командироване, и може да блокира системата. ССБ подкрепя принципната позиция, че атестирането трябва да включва и другите оценки, а оценката „много добра“ да бъде по-скоро изключение. При това положение и при ограничените срокове на командироването изискването за толкова висока оценка не съответства на временния характер на института. Освен това чл. 227, ал. 5 по проекта предвижда оценката от атестирането като критерий за подбор при командироването. Това е достатъчна гаранция, че при равни други условия ще бъде предпочетен кандидатът с по-висока оценка, още повече че министърът на правосъдието като външен за съдебната

[27] Европейска комисия, Доклад за върховенството на закона за 2026 г., глава за България, https://commission.europa.eu/document/download/417a722f-93b6-4682-a52b-f08b80747e31_en?filename=Country+chapter+-+Bulgaria+-+EN+.pdf; препоръки към България в доклада за 2025 г., https://commission.europa.eu/document/download/e6c2b6b4-192e-4576-9e0c-c3503a2c764f_en?filename=2_1_63931_recommendation_en.pdf.

система орган може да контролира прилагането на тези критерии, като сезира Висшия съдебен съвет.

ССБ намира за необходими останалите предложени по-високи изисквания към магистратите, които се командироват. При окончателното оформяне на текстовете обаче следва да се отчетат особеностите на прокуратурата и следствието. В тях необходимата специализация в определена материя - например при икономическите или компютърните престъпления - изисква да се преценява не само продължителността на стажа на подходящите за командироване магистрати, но и допълнителната им квалификация, знанията им в съответната област и практическите им умения.

Предлагаме да се прецизират сроковете, в които вече командированите съдии остават на местата, на които са командировани. Параграф 53 предвижда едва едномесечен срок за прекратяване на командироването им. При сегашния брой командировани съдии освобождаването им в толкова кратък срок може да доведе до сериозни затруднения в организацията на работата и в поемането на съдебните състави от други съдии и ще забави правосъдието. Предлагаме срокът за прекратяване на командироването да бъде най-малко шест месеца, за да могат командированите съдии да довършат делата си и да се осигури плавен преход към следващия съдия докладчик. Освен това в § 53 не е предвидено правило за делата, по които е даден ход на съдебното следствие, което може да наложи стотици наказателни производства да започнат отначало. Уместно е изрично да се уреди, че когато по наказателно дело е даден ход на съдебното следствие от състав, в който участва командирован съдия, той продължава да разглежда делото до постановяването на крайния акт или до прекратяването на производството в съответната инстанция.

Министърът на правосъдието може да упражнява външен контрол върху командироването като орган, който сезира колегиите на Висшия съдебен съвет, и няма пречка да му бъдат предоставени правомощията по § 2.

XIII. Броят на длъжностите за първоначално назначаване (§ 22)

С § 22 се предлага общият брой на длъжностите, които се заемат чрез конкурс за първоначално назначаване, да бъде между 10 и 20 на сто от свободните длъжности за съответното ниво. ССБ подкрепя по принцип възстановяването на определен в закона максимален процент на тези длъжности, но не намира за уместно да се определя и минимален процент.

Висшият съдебен съвет следва да планира длъжностите, които се заемат чрез първоначално назначаване и чрез повишаване или преместване, в по-дългосрочен план, а не за всяка година поотделно. Законът следва да го задължи да изготвя дългосрочна рамка за кадровото обезпечаване на съдилищата, прокуратурите и следствените органи, като отчита необходимостта от достъп до правосъдие за гражданите, равномерна натовареност на органите на съдебната власт и бюджетна дисциплина. Броят на магистратите, които ще навършат пенсионна възраст в определен период, е известен предварително, а пенсионирането е основният начин за освобождаване на длъжности. Поради това няма пречка планирането да се извършва за три или четири години напред.

XIV. Конкурсите за повишаване и преместване (§ 26 - 32)

ССБ подкрепя по принцип въвеждането на срокове за обявяване на конкурсите за различните нива на органите на съдебната власт (§ 26). Колегиите на Висшия съдебен съвет обаче следва да имат право на преценка да не обявяват всяка година конкурс за повишаване и преместване. Поради намаляването на населението в определен район може да няма нужда от нови кадри на съответното ниво. Българската съдебна система има висок среден брой магистрати спрямо населението в сравнение с другите европейски държави и правила без изключения могат да увеличат прекомерно числеността ѝ, без да има нужда от това. Следва да се предвиди възможност за мотивиран отказ да бъде обявен конкурс, който да може да се оспорва от министъра на правосъдието или от заинтересованите лица.

Допълнителна гаранция за повишаването чрез конкурс би било задължението административните ръководители да уведомяват съответната колегия на Висшия съдебен съвет не само за свободните и предстоящите да се освободят длъжности, но и за длъжностите, на които има командировани магистрати.

Подкрепяме по принцип ограничаването на възможността за повишаване чрез преминаване от съд в прокуратура или следствие и обратно, както и по-строгите условия за преместване при взаимно съгласие.

Предложената нова разпоредба - чл. 194, ал. 4, не гарантира в достатъчна степен равенство и прозрачност при преместването без конкурс. Институтът има смисъл, но преместване без конкурс следва да се допуска само когато желаещите са толкова, колкото са свободните места в избрания от тях орган на съдебната власт. Когато кандидатите са повече, следва да се провежда конкурс по общия ред, а не изборът да се прави само по социални съображения. Практиката на преместване по социални и семейни съображения вече е показала произволно прилагане и неясно мотивиране от колегиите на Висшия съдебен съвет.

Необходима е и широка дискусия за по-дълбока реформа в организирането и провеждането на конкурсите за повишаване. В професионалната общност съществуват различни виждания за начина на оценяване на кандидатите, за териториалния обхват на конкурсите, за формирането на конкурсните комисии и за ролята на общите събрания на съдилищата при подбора на кандидатите. ССБ последователно поддържа, че атестирането трябва да бъде усъвършенствано, за да дава действителна оценка на професионалните качества и на начина на изпълнение на служебните задължения. Резултатите от такова атестиране биха могли да служат и като обективни показатели при оценката на кандидатите в конкурсите за повишаване. Затова оценяваме като недостатък на проекта липсата на качествена промяна в уредбата на конкурсите за повишаване и на атестирането.

XV. Администрацията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор

Проектът урежда някои аспекти на осъществяването на функциите на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник. Досегашната практика по прилагането на закона показва, че фактическата независимост

на този прокурор, който встъпва като прокурор във Върховната касационна прокуратура и е част от системата на прокуратурата, не е гарантирана в достатъчна степен. Двата варианта в проекта засягат единствено администрацията му. При първия вариант (чл. 136, 139а, 139б, 340 и 342 ЗСВ) се създава самостоятелна администрация, а на прокурора се възлагат множество ръководни, административни, организационни и бюджетни функции. Този модел има аналог в действащата уредба на администрацията на европейските делегирани прокурори. Основният му недостатък е, че функционирането на администрацията не е съобразено с временния и условен характер на правомощията на прокурора. Съществува реална опасност в администрацията да има назначени служители, без да е назначен прокурор.

При втория вариант (чл. 355 и 356а ЗСВ) прокурорът се подпомага от служители на администрацията на Висшия съдебен съвет, като лично назначава и ръководи един пряко подпомагащ го служител, а останалите се определят от пленума на Висшия съдебен съвет по негово предложение. Този модел не дава достатъчно гаранции за независимостта и професионалната компетентност на служителите. Те ще бъдат в двойна подчиненост - на Висшия съдебен съвет и на прокурора, и ще изпълняват едновременно функции и на двете работни места. Не е ясно и в кой момент се назначават служителите по чл. 356а, ал. 2 и 5 - при действащ или при новоназначен прокурор.

Проектът не решава и съществени въпроси относно функционирането на прокурора - осигуряването на достатъчен брой независими и компетентни разследващи органи, използването на сигурни и самостоятелни информационни системи, отчетността и комуникационната политика. Двата варианта страдат от посочените недостатъци. Административните и организационните въпроси следва да бъдат решени като част от цялостно преосмисляне на модела на функциониране на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник.

XVI. Заключение

С оглед на изложеното Съюзът на съдиите в България:

1. не подкрепя увеличаването на изискуемия стаж по § 19 и § 23, както и по § 12, § 14 и § 18, и предлага тези разпоредби да отпаднат в частта за стажа, а ако увеличаването бъде прието - да се запази преходното правило на § 54, ал. 1;
2. не подкрепя § 24 и § 25, т. 1 от законопроекта и предлага кандидатите за младши съдии да решават по свой избор гражданскоправен или наказателноправен казус, а конкурсната комисия за младши съдии и изпитната комисия в края на първоначалното обучение (§ 44, т. 2 и 3) да се състоят от трима съдии от Върховния касационен съд и двама хабилитирани преподаватели, предложени от министъра на правосъдието;
3. предлага тестът по право на Европейския съюз и в областта на правата на човека да се оценява само като издържан или неиздържан и да не участва в бала, а до устния изпит да се допускат кандидатите, издържали теста и получили оценка на казуса не по-ниска от много добър 4,50;

4. подкрепя записването на изпитите по § 25, т. 2 и § 44, т. 1, но не и излъчването им в реално време в интернет;
5. предлага в конкурсите за младши съдии и за първоначално назначаване да се въведе проверка на психологическата пригодност и на почтеността на кандидатите;
6. предлага вместо § 19, т. 1 и § 23 да бъдат приети изменения в чл. 249 и чл. 258-258а ЗСВ, с които задължителното първоначално обучение на кандидатите за младши съдии да продължава не по-малко от една година и да включва работа в съд по реални дела под ръководството на съдия наставник, а оценката на практическата работа да има съществена тежест в крайната оценка;
7. подкрепя § 45;
8. подкрепя периодичните доклади на наставниците по чл. 209, създаден с § 37;
9. не подкрепя § 36 и чл. 209б, създаден с § 37, и предлага да се запази действащият чл. 206, ал. 2 ЗСВ;
10. поставя въпроса дали процесуалните права по чл. 208, ал. 2 не следва да има всеки атестиран магистрат, подкрепя вариант А на чл. 209а и предлага в чл. 209г да се уреди, че критериите за атестиране са такива, че мнозинството от атестираните получават оценка „добра“;
11. подкрепя по принцип предложенията относно командироването с изключение на изискването за оценка „много добра“ от последната атестация (чл. 227, ал. 3), предлага срокът за прекратяване на командироването по § 53 да бъде най-малко шест месеца и да се уреди довършването на наказателните дела, по които е даден ход на съдебното следствие;
12. подкрепя и предложените по-високи изисквания към командированите магистрати, като предлага да се отчетат особеностите на прокуратурата и следствието;
13. намира, че няма пречка министърът на правосъдието да има правомощията по § 2;
14. подкрепя по принцип определянето на максимален, но не и на минимален процент на длъжностите за първоначално назначаване и предлага Висшият съдебен съвет да планира кадровото обезпечаване на органите на съдебната власт за три или четири години напред;
15. подкрепя по принцип сроковете за обявяване на конкурсите за повишаване и преместване, като предлага колегиите на Висшия съдебен съвет да могат с мотивирано решение да не обявят конкурс;
16. намира, че предложената нова разпоредба - чл. 194, ал. 4, не гарантира в достатъчна степен равенство и прозрачност при преместването без конкурс;
17. предлага административните ръководители да уведомяват Висшия съдебен съвет и за длъжностите, на които има командировани магистрати;

18. подкрепя по принцип ограничаването на преминаването между съд, прокуратура и следствие и по-строгите условия за преместване при взаимно съгласие;
19. намира, че и двата варианта за администрацията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, имат съществени недостатъци, и предлага организационните и административните въпроси да бъдат решени като част от цялостно преосмисляне на модела на функциониране на този прокурор.

ССБ споделя целта в съдебната система да постъпват и да израстват съдии с висока професионална компетентност, практическа подготвеност и независимост на преценката, способни да носят отговорността на правораздавателната функция. Средствата за постигането на тази цел обаче трябва да бъдат подходящи, необходими и съразмерни. Увеличаването на изискуемия стаж за младшите съдии и за останалите длъжности не е обосновано с данни и анализ и не отговаря на тези изисквания.

Ранният достъп на способните юристи до съдийската професия следва да бъде запазен, а механизмите за техния подбор, обучение, наставничество и оценяване - усъвършенствани. Целта на реформата трябва да бъде не по-късното, а по-добре подготвеното постъпване в съдебната система.

Кариерното развитие на магистратите следва да се основава на конкурсното начало: конкурсът да бъде основният път за заемане на длъжностите в съдебната власт, командироването - изключение с ясни граници, а атестирането - действителна оценка на професионалните качества. Промените в разгледаните по-горе области трябва да почиват на задълбочен анализ и да се обсъждат предварително с органите на съдебната власт и с професионалните организации на магистратите.

Гр. София,

16.11.2026 г.

С уважение,

Атанас Атанасов

Председател на Управителния съвет

на Съюза на съдиите в България