



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

web: <http://www.judgesbg.org>

СТАНОВИЩЕ

на Управителния съвет на Съюза на съдиите в България
относно Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на
Република България (вх. 49-354-01-83/28.07.2023г.) в частта му относно Глава
шеста „Съдебна власт“

Както е посочено в мотивите на законопроекта, вносителите целят да укрепят независимостта на съдиите чрез реално самоуправление при зачитане на публичния интерес, както и отговорност и отчетност на прокурорите, включително въвеждане на елемент на децентрализация на прокуратурата.

За първи път на законодателя се предлага различен подход към статута на съдиите и прокурорите, като се отчитат техните различни функции в съдебната власт – това принципно е правилната основа за структурирането на съдебната власт, но считаме, че предложеният проект не постига изцяло посочените цели.

Преди обсъждането на конкретното съдържание на законопроекта дължим да подчертаем убеждението си, че необходимите изменения на Глава шеста от Конституцията са от компетентността на обикновено народно събрание. Предлагането на изменения, които водят до промяна на формата на държавно управление, защото променят баланса между властите, т.е. изискват свикване на Велико народно събрание, не само не е нужно за утвърждаване на съдебната независимост и укрепването на нейната прозрачност, ефективност и отчетност, но безотговорно за пореден път ще подмени основните цели и задачи на съдебната реформа и ще възпрепятства тяхното постигане. Затова апелираме да не се губи обществено време с предложения, които създават опасност за отклоняване на вниманието от неотложните въпроси.

1. Структурна реформа на Висшия съдебен съвет

1.1. Разделяне на съществуващия ВСС на два отделни съвета – ВСС само за съдиите и Прокурорски съвет (ПС)

Висшият съдебен съвет отразява единството на съдебната власт като комплекс от три различни функции – правораздавателна, обвинителна и разследваща.

Считаме, че пълното разделяне на ВСС на съдебен и прокурорски съвет без предвиден формат за съвместна работа ще доведе до капсулиране на двете съсловия и няма да допринесе за укрепване на върховенството на правото.

Становището на УС на ССБ е да се запази настоящият модел на интегриран ВСС – с две отделни колегии (камари), които да са максимално самостоятелни и работещи независимо една от друга, но да се предвиди формат (пленум, пленарна сесия), в който колегиите (камарите) работят заедно само по стратегически за съдебната власт въпроси: програмно бюджетиране; обсъждане на необходимостта от съвместни програми за обучение на съдиите, прокурорите и следователите, адвокатите, юридическите факултети; обсъждане на стратегически дейности за съдебната власт, свързани със съдебната карта и дейности за развитие на добри практики по общи съдоустройствени въпроси; избор на главен прокурор.

Подчертаваме, че бюджетите на прокуратурата и съда трябва да бъдат самостоятелни и да се управляват оперативно независимо от всяка колегия (камара), но приемането на съвместна бюджетна програма по стратегически приоритети е важно за нормалното функциониране на съдебната система.

Всички въпроси, свързани с обучението на съдиите, от една страна, както и на прокурорите и следователите, от друга, следва да бъдат самостоятелно и съответно решавани от двете колегии (камари), включително и с оглед препоръките на Европейска комисия за демокрация чрез право на Съвета на Европа (Венецианската комисия), доколкото професионалната квалификация на съдиите е съществена гаранция за осигуряване на тяхната независимост.

1.2. Състав на съдебния съвет (съдийската колегия или камара)

Съобразявайки препоръките на Венецианската комисия на Съвета на Европа и юриспруденцията на Съда на Европейския съюз, законодателят предлага кадровият орган на съдиите да се състои преимуществено от съдии, които се избират от съдии, като се намали обществената квота, избирана от Народното събрание, в съотношение 2/3 към 1/3 – т.е. при 15-членен състав, Народното събрание да избира само 5 членове, председателите на ВКС и ВАС да участват по право, а останалите 8 членове да се избират пряко от съдиите.

Подкрепяме предложения модел, тъй като той отговаря на стандартите за независимост на съдиите и укрепва тяхното самоуправление.

1.3. Състав на прокурорския съвет (прокурорска колегия или камара)

В състава на прокурорския съвет се предвижда значително мнозинство на парламентарната (обществената) квота: 3-ма членове, избрани от прокурорите и следователите, главният прокурор по право и 6-ма членове, избрани от НС.

Считаме, че главният прокурор не трябва да бъде член по право на прокурорския съвет (колегия, камара) поради възможността му по този начин силно да влияе на назначаването и кариерното израстване на прокурорите - поради йерархичната структура на прокуратурата участието на главния прокурор в прокурорския съвет (колегия или камара) рефлектира неблагоприятно върху автономността на прокурорите. Също така съотношението 6:3 трябва да се обмисли

внимателно с оглед на необходимата професионална компетентност на кадровия орган.

1.4. Избор на квотата на НС

Следва да се запази квалифицираното мнозинство от 2/3 при избора на членове на ВСС от квотата на Народното събрание, но същевременно следва да се предвиди компенсаторен механизъм в случай, че такъв избор не се осъществи – например спадащо мнозинство (60 % или 144 гласа вместо предвидените 160 гласа).

Освен предвидените в проекта за изменение ограничения за изборните членове от Народното събрание в чл.130, ал.3 и съответно чл. 130в, ал.3, следва да се предвидят и други ограничения – да не могат да се избират лица, които са народни представители и политици, с цел да се гарантира ефективността на обществения контрол върху функционирането на съдебната власт. За постигането на тази цел е необходимо и значително завишаване на ролята на представителите на обществеността, на професионалните организации и академичната общност, доколкото с проекта на последните е предоставена единствено възможност да дават становище за кандидатите и да наблюдават процеса, което е крайно недостатъчно. На последните следва да бъде предоставена възможност да правят предложения за избор на членове от Народното събрание. Така парламентарната квота ще има по-голяма легитимност като обществена, а не като политическа, каквато е в момента.

1.5. Мандат на кадровия орган

Изразяваме положително становище относно намаляване продължителността на мандатите на членовете на кадровия орган, като считаме, че той следва дори да е по-кратък – 3 години.

Препоръчително е съвместяване на съдийската длъжност и членството в кадровия орган – т.е по време на мандата си членовете на кадровия орган, които са съдии, да продължават да правораздават. При отпадане на общия формат на работа съгласно направеното предложение (или при силното ограничаване на правомощията на пленума - ако бъде запазен, който на практика ще заседава само веднъж или два пъти годишно), за чисто административната работа на съдийската, колегия (камара) остава достатъчно време. Допълнителен аргумент е специализираната администрация на ВСС, която е в достатъчен числен състав, за да поеме голяма част от оперативната работа. Съвместяването на двете длъжности ще запази връзката на кадровия орган със съдиите и ще предотврати превръщането му в номентклатурен орган, отдалечен от реалните проблеми на съдиите.

2. Статут на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор

Председателите на върховните съдилища и главният прокурор имат различна функция и тежест в съдебната система, поради което търсенето на правна симетрия в уреждането на статута им е не само ненужно, но и разместващо баланса вътре в системата.

2.1.Избор на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор

Правилно е разбирането на вносителите, че председателите на ВКС и ВАС трябва да се избират само от съдебния съвет (колегия или камара). Не така стоят нещата обаче с избора на главния прокурор. Според предложеното решение главният прокурор ще се избира само от прокурорския съвет, доминиран в съотношение 6:3 от парламентарната квота, и при отпадане на ролята на президента – по същество това е пряко назначение на главния прокурор от НС, което ще доведе до силна политизация на прокуратурата.

Считаме, че трябва да се запази правомощието на пленума на ВСС да избира главен прокурор. Съдиите имат цялостен поглед върху работата на прокуратурата като водещ орган в досъдебната фаза и върху качеството на държавното обвинение – ето защо тяхната преценка относно професионалните качества на главния прокурор и нравствения му интегритет не може да бъде пренебрегната. Участието на съдиите би представлявало ефективна мярка за противотежест на съществуващото правно положение повдигането на обвинението от прокуратурата да е нейно суверенно правомощие, което не подлежи на съдебен контрол.

2.2. Участие на президента при избора на председатели на ВКС и ВАС и на главен прокурор

Правомощието на президента, предвидено в чл.129, ал.2 от действащата Конституция, за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор следва да се запази. Това правомощие представлява още една гаранция срещу капсулиране на съдебната власт и предоставя допълнителна възможност за задълбочен дебат относно професионалните и нравствени качества на предложените за назначаване или освобождаване от кадровия орган лица. Считаме обаче, че е необходимо да се предвиди конкретен срок, в който президентът следва да упражни правомощието си.

2.3. Мандати на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор

Оценяваме положително намаляването на мандатите на 5 години, но възразяваме срещу правото на повторно назначаване за още един мандат. На практика, с така предложеното изменение мандатът им се увеличава от 7 г. на 10 г., а не се намалява.

3. Промени в правомощията на главния прокурор

3.1. Надзор за законност

Считаме, че е необходимо надзорът да бъде ограничен в рамките на наказателното производство, изпълнението на наказанията, задължителното и принудителното лечение, като допълнително в НПК, в ЗИНЗС и ЗЗ се прецизират редът и условията за упражняването му.

3.2. Методически указания

Считаме, че правомощието на главния прокурор да издава методически указания не трябва да бъде ограничавано, тъй като по този начин се уеднаквява практиката в досъдебната фаза за цялата страна.

3.3. Относно „елемент на известна децентрализация“ на прокуратурата

От текстовете на законопроекта не става ясно какво се разбира под „известна децентрализация“.

Нашето становище е, че прокуратурата трябва да остане единна и централизирана. Трябва да се търсят механизми за ограничаване на дисциплинарната и кадровата власт на главния прокурор, за да се гарантира вътрешната автономност на прокурорите – на конституционно ниво това би могло да бъде само „изваждането“ на главния прокурор от прокурорския съвет (колегия, камара), но останалите правомощия следва да се уредят в ЗСВ и НПК.

4. Инспекторат на съдебната власт

С предложените изменения помощният към настоящия момент орган – Инспекторат към ВВС, се заменя с нов орган на конституционно ниво, изцяло политически.

Нашето становище е, че трябва да се запази качеството на инспектората като помощен орган към съдийския, съответно прокурорския съвет (колегия или камара). Като помощен орган инспекторатът трябва да бъде уреден на законодателно, а не на конституционно ниво. В този смисъл считаме, че би следвало да се възстанови конституционната уредба отпреди изменението ѝ от 2006г., с което се създаде ИВСС.

5. Правомощия на министъра

Считаме, че правомощието на Министъра на правосъдието, закрепено в чл. 130в, т.4 от действащата Конституция – да участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, изразяващо се в правото му да излъчва член на УС на НИП, следва да се запази.

6. Индивидуална конституционна жалба

Изразяваме положително становище относно предложените изменения, целящи разширяване кръга на лицата с право да сезират Конституционния съд, съответно техните правомощия, а именно да се предостави възможност на всеки съдия съда да сезира КС във връзка с дела, които разглежда, при съмнение за противоконституционност на приложима правна норма. Това правомощие на съда ще кореспондира с правомощието му да сезира Съда на Европейския съюз при съмнение за противоречие на национален нормативен акт с правото на Европейския съюз. Така може да бъде постигната ефективно целта конституционното правосъдие да достигне до всеки гражданин, когато има действителна нужда от това и в разумен срок.

Правото на индивидуална конституционна жалба би било оправдано единствено в случаите, при които конституционно закрепено право е нарушено и последното не би могло да бъде защитено в производство пред съд, т.е. само в подобна хипотеза, гражданинът би имал реална нужда от конституционно правосъдие.

В заключение можем да обобщим, че следва да бъде извършена задълбочена преценка на част от предложените изменения и да се оцени ефектът, който те биха имали в бъдеще. Отделно от това изменението на конституцията следва да бъде направено едновременно с изменението на следващите се закони, да се предвидят необходимите преходни разпоредби (които в момента липсват или са неадекватни), за да не се допусне нормативен хаос и правен вакуум.

София, 29.09.2023г.

Управителен съвет на
Съюза на съдиите в България