

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Съюза на съдиите в България

по конституционно дело № 1/2024 г. и присъединеното към него
конституционно дело № 2/2024 г. по описа на Конституционния съд

Уважаеми конституционни съдии,

В съответствие с предоставената ни възможност изразяваме становище по част от исканията на президента на Република България и на група народни представители за установяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИДК)(Обн. ДВ, бр. 106 от 6.12.2023 г.).

В качеството си на професионална организация на съдии, съобразявайки принципите на разделението на властите и независимостта на съдебната власт, изразяваме становище по частта от оспорения закон, с която са направени промени в Глава шеста „Съдебна власт“ на Конституцията на Република България.

В искането на групата народни представители твърденията за нарушения на установения в чл. 155 от Конституцията ред за приемането на ЗИДК са изведени като основание за обявяване на целия закон за противоконституционен.

Искането е неоснователно, тъй като ЗИДК е приет при спазване на установения в чл. 155, ал. 2 от Конституцията ред. С оглед на факта, че при първото гласуване законопроектът е бил приет с мнозинство от две трети от народните представители, недостигащо три четвърти, се е преминало към посочения в цитираната разпоредба ред, който е спазен, тъй като при второто и третото гласуване законопроектът е приет с мнозинството, предвидено в изречение второ на чл. 155, ал. 2 от Конституцията.

Според изричния текст на чл. 155, ал. 2, изречение второ се изключва приложението на ал. 1 на същата разпоредбата, в частта относно необходимото мнозинство от три четвърти от народните представители за приемане на законопроекта за изменение на Конституцията. В останалата част – за трите гласувания в различни дни, разпоредбата е спазена. Липсва изрично изискване, предвиждащо срок между второто и третото гласуване на ЗИДК. В този смисъл считаме за неоснователни доводите, че е следвало да изтече нов двумесечен срок след второто гласуване.

Неоснователни са и доводите за недостатъчно време за обсъждане на законопроекта, включително и с оглед предложенията за промени, внесени преди второто гласуване. В това отношение следва да се има предвид, че законопроектът, в първоначалния му вид, е внесен на 28.07.2023 г., като той е бил подложен на първо гласуване на 6.10.2023 г. – срок, който се приближава повече към максималния предвиден в чл. 154, ал. 2 от Конституцията, отколкото към минималния едномесечен срок, установен в нея. В периода от внасянето на законопроекта до приемането му на второ гласуване на 19.12.2023 г., продължил повече от пет месеца и половина, всички заинтересовани страни са могли както да се запознаят с него, така и да изразят становища и направят предложения. Видно е от съдържанието на предложенията, направени от народните представители между първо и второ гласуване, отнасящи се до измененията в Глава шеста на Конституцията, че не малка част от изразените критични становища са били съобразени. В този смисъл и сроковете по чл. 154, ал. 2 и по чл. 155, ал. 2 от Конституцията, освен формално спазени, са постигнали предследваната от конституционния законодател цел – да се осигури възможност на заинтересованите страни да се запознаят със законопроекта, да участват в обсъждането му и то по начин, при който изразените от тях становища да могат да бъдат взети предвид при окончателното приемане на конституционните изменения.

Измененията в Глава шеста от Конституцията, освен в процедурен аспект, се явяват легитимни и с оглед на обществената необходимост за приемането им. Принципната и неотклонно поддържана позиция на Съюза на съдиите в България, е че ниското обществено доверие към органите на съдебната власт, постоянните и повтарящи се скандали, свързани със съмнения за нелегитимно влияние върху дейността им, кризисните ситуации, свързани с администрирането на работата на съдилищата и на прокуратурата, показват наличие на системни проблеми, които изискват изменение на структурата на Висшия съдебен съвет и съобразяване на различията в професионалните функции и статус на съдиите и прокурорите. Многократно към България са отправяни препоръки от Парламентарната асамблея на Съвета на Европа, Венецианската комисия, Европейската комисия за съобразяване със съществуващите международни стандарти с цел гарантиране на съдебната независимост чрез осигуряване на мнозинство на съдиите, избрани от съдии в Съдебния съвет, както и за преодоляване на проблематичното съчетаване на правомощия на единен Висш съдебен съвет по

отношение на съдии и прокурори¹. Ето защо оспорените конституционни промени в частта им, засягаща съдебната власт, не са самоцелни, а са резултат на внимателно осмислени международни препоръки към страната с цел утвърждаване на върховенството на правото и в частност независимостта на съдебната власт.

2. Относно компетентността на 49-ото Народното събрание да приеме оспорения ЗИДК

С оглед на предмета на упражнявания от Конституционния съд контрол, определен при решаване на въпроса за допустимостта на исканията, намираме за необходимо да изразим следните принципни съображения.

Съобразяването на решение № 3/2003 г. на КС при решаването на настоящето дело следва да отчита промените в обществените отношения:

– в диспозитива на посоченото решение се сочат елементите на понятието „форма на държавно управление“ и се уточнява, че не всяко изменение в тези елементи води до промяна във формата на държавно управление, а само такова, което засяга принципа на народния суверенитет, разделението на властите, политическия плурализъм или независимостта на съдебната власт (т. 2 от диспозитива на решението). Само ако има такова засягане, се изисква свикване на Велико народно събрание;

– няма пречка Обикновено народно събрание да промени Конституцията и да предвиди възможност, при наличие на законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление от общ характер от главния прокурор, той да бъде разследван от друго длъжностно лице, различно от прокурор, определено ад хок в законоустановена процедура и при необходимост;

– позоваването на цитирания в диспозитива критерий установява и липсата на нарушение на принципите на правовата държава, на разделението на властите и независимостта на съдебната власт, ако бъде задълбочено разделението на функциите на двете колегии на Висшия съдебен съвет, защото става дума за диференциация на функции, а не за тяхното отнемане или възлагане на органите от другите две власти;

– няма да бъдат нарушени критериите, установени с Решение № 3/2003 г. и ако се прецизират правомощията на прокуратурата, защото така те ще се приведат в съответствие с принципите на правовата държава и с конституционно установеното положение, че съдилищата са основен носител на съдебната власт и единствени осъществяват функцията по правораздаване.

Позоваването на Решение № 3/2003 г. за отклоняване на каквито и да е изменения в статуса и функциите на прокуратурата и механизмите за носене на отговорност и отчетност, обичайно подценява значението на Решение № 8/2005 г. на Конституционния съд, в което се приема, че всякакви организационни и структурни промени в съдебната

¹ Резолюции на ПАСЕ 1730 (2010) и 1915 (2013); Становища на Венецианската комисия (CDL-INF (99) 5), (CDL-AD (2002) 15), CDL-AD (2003) 16, (CDL-AD(2008)009), (CDL-AD(2009)011); Докладите на ЕК по Механизма за сътрудничество и проверка и за върховенството на правото.

власт са възможни, щом не засягат принципа на разделение на властите. В Решение № 8/2005 г. Конституционният съд отхвърля искане за обявяване за противоконституционен на текста, който дава възможност на министъра на правосъдието да прави кадрови предложения. Аргументи за това, че Обикновеното народно събрание може да извършва организационни и структурни промени в конституционното устройство на съдебната власт са изложени и в Решение № 5/2009 г. на Конституционния съд, в което се приема конституционносъобразност на вливането на следствието в структурата на прокуратурата.

При обсъждането на въпроса дали с оспорения ЗИДК по недопустим за Обикновено народно събрание начин е променен балансът между отделните власти Конституционният съд следва да съобрази и обстоятелството, че с предходен закон, обнародван в ДВ, бр. 12 от 2007 г., 40-ото Народно събрание създаде нов конституционен орган в рамките на съдебната власт – Инспекторат към Висшия съдебен съвет и предвиди изключителна компетентност на законодателната власт да избира неговите членове.

3. По § 10 от оспорения ЗИДК

Разпоредбата не е противоконституционна, доколкото тя е в съответствие с вече направеното тълкуване на Основния закон преди съответното изменение с Решение № 8/2005 г. на КС. По своето съдържание тази разпоредба има декларативен характер, съответстващ на функцията на съда по осъществяване на правосъдието, която е различна от конституционно възложените функции на прокуратурата и следствените органи. В този смисъл разпоредбата на чл. 117, ал. 2 не е нова по своето съдържание.; тя прогласява утвърденото правно положение, че иманентната същност на правораздавателната власт на съда е структурното и функционално ядро на съдебната власт. Освен това в текста на разпоредбата се съдържа и изричното указание, че прокуратурата и следствените органи са част от системата на съдебната власт, което опровергава поддържаните в публичното пространство тези, че оспорените изменения били насочени към изваждане на прокуратурата от съдебната власт.

4. По § 11 и § 12 от оспорения ЗИДК

С посочените разпоредби са извършени промени от функционален и вътрешноорганизационен характер по отношение на прокуратурата, в рамките на нейната организация и дейност като част от системата на съдебната власт. Затова те по никакъв начин не засягат формата на държавното управление.

Допълнението на чл. 126, ал. 1 от Конституцията, указващо, че структурата на прокуратурата следва тази на съдилищата, разглеждащи наказателни дела, съответства напълно на основната ѝ конституционна функция да ръководи разследването и да повдига и поддържа пред съда обвинения за извършени престъпления от общ характер. От това произтича необходимостта на конституционно ниво да се предвидят структурните звена на прокуратурата, служещи за изпълнението на нейната основна функция.

Останалите изменения с § 11 от оспорения ЗИДК уреждат ролята на главния прокурор да представлява прокуратурата, ръководи Върховната прокуратура и да утвърждава по предложение на Върховната прокуратура общи методически правила за дейността на органите на досъдебното производство.

Видно е че тези изменения имат вътрешноорганизационен за прокуратурата характер. Отпадането на съществуващите преди измененията правомощия на главния прокурор по надзор за законност върху дейността на всички прокурори не засяга баланса между съдебната и останалите власти. Както е изяснено в мотивите на Решение № 11/2020 г. на КС, надзорът за законност, осъществяван от главния прокурор на основание чл. 126, ал. 2 от Конституцията, има за обект дейността на прокурорите, упражнява се в рамките на прокуратурата, има за предмет дейността на органи, които са му йерархически подчинени и на които е административен ръководител. Тези, вътрешноорганизационни по своя характер правомощия на главния прокурор, нямат отношение към формата на държавното управление и могат да бъдат преуреждани от Обикновено народно събрание. Ограничаването на възможността на главния прокурор да упражнява надзор за законност върху дейността на всички прокурори и свеждането му до административен ръководител на Върховната прокуратура се явява обществено оправдано и легитимно. По този начин се създават ефективни гаранции за независимостта и автономността на отделните прокурори при упражняване на правомощията им. Така се решава значим проблем на действителното разделение на властите, което е невъзможно без ефективна съдебна власт, констатиран през 2009 г. с решението на Европейския съд по правата на човека по делото „Колеви срещу България“ Съществуващото правно положение поставяше под въпрос автономията и независимостта на отделния прокурор при вземане на решения в рамките на закона.

С разпоредбата на § 12 от оспорения ЗИД се прецизират съществуващите и до измененията правомощия на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове и да участва в различни от наказателните дела.

Новата редакция на чл. 127, т. 5 от Конституцията, че предприеманите от прокуратурата действия по отмяна на незаконосъобразни актове следва да се осъществяват чрез оспорването им пред съда е в съответствие с конституционно възложената съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията функция на съдилищата да осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи. Старата редакция на нормата е реминисценция на разпоредбата на чл. 133, ал. 1 от Конституцията от 1971 година, която установяваше задължение на главния прокурор да осъществява „надзор за точното и еднакво изпълнение на законите от министерствата и другите ведомства, местните държавни органи, стопанските и обществените организации, длъжностните лица и гражданите“. Такава или подобна разпоредба в действащата Конституция няма.

Правомощието на прокуратурата по отменената редакция на чл. 127, т. 5 противоречеше на компетентността на съдилищата да осъществяват контрол за законност на актовете и действията на административните органи по чл. 120, ал. 1. В

този смисъл изменението на конституционния текст привежда нормата в съответствие с принципа на правовата държава.

Допълнението на разпоредбата със ЗИДК, че тези действия на прокуратурата следва да се предприемат в предвидените в закон случаи, от своя страна се явява в съответствие с конституционната ѝ функция да следи за спазването на законността. Новата редакция на чл. 127, т. 6 от Конституцията по никакъв начин не представлява ограничаване на съществуващите конституционни правомощия на прокуратурата в предвидени в закон случаи да участва в различни от наказателните дела, чрез направеното указание тази законова възможност да е легитимирана от необходимостта за защита на значим обществен интерес или да е в интерес на лица, които се нуждаят от специална защита.

5. По § 13 - § 17 от оспорения ЗИДК

Неоснователни са доводите в искането на групата народни представители, според които липсата на разпоредбата на § 13 и на част от съдържанието на разпоредбите на § 14 и § 15 от ЗИДК от внесения преди първото гласуване законопроект в окончателно приетия закон, обуславяла неговата противоконституционност.

Предвидените срокове в разпоредбите на чл. 154, ал. 2 и по чл. 155, ал. 2 от Конституцията, изискването за приемане на законопроектите за изменение и допълнение на основния закон на три четения, несъмнено целят подлагане на тези законодателни предложения на по-широко и задълбочено обществено обсъждане в сравнение с обикновените законодателни инициативи. Целта е заинтересованите страни, след като са се запознали с внесения в Народното събрание законопроект, освен да представят своите становища, да направят и предложения за изменения и допълнения, ако считат, че такива са необходими. Ако се приеме, че е недопустимо внасянето на изменения и допълнения на първоначалния законопроект за конституционни промени, възниква въпросът какъв е смисълът тогава на нормите, предвиждащи по-дълги срокове за неговото обсъждане и по-усложнена процедура за приемането му? В случая, макар и направени преди второ гласуване, приетите предложения се явяват тематично свързани с предвидените във внесения първоначално законопроект, предвиждащ изменения в посветената на съдебната власт глава от Конституцията, включително и по отношение на структурата и функционирането на Висшия съдебен съвет. Затова и не намираме за противоконституционни направените преди второ гласуване законодателни предложения, приети по силата на § 13, § 14 и § 15 от оспорения ЗИДК.

§ 13 от ЗИДК не се явява противоконституционен, защото така се редактира чл. 128, но нормата запазва същото съдържание. Второто изречение на разпоредбата се запазва изцяло, а първото става част от съдържанието на чл. 117, ал. 2, изр. 2 по силата на § 10 от ЗИДК.

6. Новите разпоредби на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията, предвиждащи срок за издаване на указите на президента за назначаване и освобождаване на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, и

на главния прокурор и уреждащи последиците от неиздаване на съответните укази в определения срок не са противоконституционни, тъй като не засягат съществено правомощията на президента във връзка с предложението на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет.

Според новите редакции на чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 2 от Конституцията, президентът назначава председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор, без да може да откаже назначаването или освобождаването им при повторно направено предложение, съответно от Висшия съдебен съвет или Висшия прокурорски съвет – текстове, възпроизвеждащи съдържанието на съществуващата преди измененията разпоредба на чл. 129, ал. 2 от Конституцията. Нововъведеният срок за издаване на съответните укази на президента обезпечава своевременното упражняване на тези правомощия, така че да не се допусне фактически отказ да бъдат изпълнени, което в хипотезата на повторно направено предложение би било равнозначно и на недопустим повторен отказ. Фактическият състав на назначаване на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и на главния прокурор при бездействие на президента да издаде съответен указ в седемдневен срок – чрез обнародване на решението на Висшия съдебен съвет или Висшия прокурорски съвет, би бил последица именно от отказа на президента да осъществи своите правомощия в срок, поради което и няма как да бъде споделена тезата за отнемане на такива негови правомощия.

7. Не представляват промяна на формата на държавно управление измененията, предвидени в § 14 - § 17, с които съществуващите и до момента основни правомощия съответно на Съдийската колегия и на Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет се възлагат на самостоятелни съвети – Висш съдебен съвет за съдиите и Висш прокурорски съвет – за прокурорите и следователите. Тези изменения представляват вътрешно за органите в системата на съдебната власт разделяне на кадровите и организационни функции по отношение на съдиите, от една страна, и прокурорите и следователите, от друга, съобразено и необходимо с оглед разликата в същината на възложените им именно от Конституцията различни правомощия.

Като осъществяващи правораздаването и в съответствие с международно установените стандарти за осигуряване на независимостта при упражняването на тази функция, съдиите, следва да бъдат назначавани, повишавани, премествани, освобождавани и дисциплинарно наказвани от съдебен съвет, в чиито състав съдиите, избрани от съдии са мнозинство. Затова и към основните правомощия, осъществявани до измененията от Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, на новия съдебен съвет се възлагат и тези да предлага на президента за назначаване и освобождаване председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и да планира и ръководи изпълнението на бюджета на съдилищата, както и да управлява съдебните сгради, при съгласуване с Висшия прокурорски съвет.

Същевременно на Висшия прокурорски съвет се възлагат кадровите правомощия по отношение на прокурори и следователи, досега осъществявани от Прокурорската

колегия на Висшия съдебен съвет, както и да предлага на президента назначаването и освобождаването на главния прокурори да планира и ръководи изпълнението на бюджета на прокуратурата.

Обособяването на двата съвета с посочените правомощия не представлява промяна на формата на държавно управление, доколкото посочените изменения представляват вътрешно за съдебната власт разделяне на функциите на съществуващите до измененията отделни колегии и възлагането на двата съвета на част от функциите на Пленума на Висшия съдебен съвет. Останалата част от функциите, досега осъществявани от Пленума, продължават да съществуват вече като правомощия на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет и в този смисъл не може да се приеме тезата за „цялостно ликвидиране“ на съществуващия до момента в своя пленарен състав Висш съдебен съвет.

Не представлява промяна на формата на държавно управление и различното съотношение на избраните от съдиите, прокурорите и следователите членове на двата нови съвета, в сравнение с избраните до измененията техни представители в общия Висш съдебен съвет, съответно и на избраните от Народното събрание членове – преди на общия съдебен съвет и занапред – в двата отделни съвета. В това отношение следва да се има предвид, че и след измененията се запазва съществуващото още от приемането на Конституцията съотношение между избраните от съдиите, прокурорите и следователите 11 членове на съдебния съвет, сега два съдебни съвета и избраните от Народното събрание останали 11 изборни членове. Въпросът за вътрешното разпределение на избраните, съответно от съдиите, прокурорите и следователите, членове на съдебния съвет не е бил предмет на конституционно регулиране до измененията през 2015 г., когато бяха създадени двете колегии на Висшия съдебен съвет и се предвиди колко от техните членове се избират съответно от т. нар. „професионална“ и колко от „парламентарната“ квота. Доколкото тогава възприетото съотношение на избирани членове на отделните колегии, съответно от съдиите, прокурорите и следователите, и от Народното събрание е било направено от Обикновено народно събрание, лишена от основание се явява тезата, че само Велико народно събрание може да промени това съотношение.

Запазването и с настоящите изменения на първоначално установеното в Конституцията съотношение 11 на 11 между членовете на съдебния и прокурорския съвети, избирани съответно от професионалните общности и от Народното събрание, обуславя като неминуема последица от функционалното обособяването на двата отделни съвета различното вътрешно съотношение във всеки един от двата съвета на представителите на т. нар. „професионална“ и „парламентарни“ квоти. Изменението съобразява както възложената конституционната функция на съдилищата да осъществяват правосъдие, така и международните стандарти за осигуряване на независимост на съдиите. Същевременно увеличаването на броя на избраните от съдии членове на новия Висш съдебен съвет обуславя увеличаването на броя на избраните от Народното събрание членове на Висшия прокурорски съвет. Това съответства и на възложените от Конституцията функции на прокуратурата и следствените органи като

представители на държавата в наказателното производство, и на необходимостта за по-голяма отчетност и отговорност относно начина, по който осъществяват тези функции. Гарантираната от Конституцията автономност на прокурорите и следователите при изпълнение на служебните им задължения се явява в по-голяма степен защитена чрез ограничаването на голямата власт на главния прокурор по отношение на членовете на прокурорския съвет, избрани от прокурорите и следователите, както и от избраните от Народното събрание от същите среди членове на съвета. Затова и се явяват необходими измененията, предвиждащи както увеличаването на представителите на т. нар. парламентарна квота във Висшия прокурорски съвет, така и ограничението чрез тази квота да не бъдат избирани действащи прокурори и следователи.

Не представляват промяна на формата на държавното управление измененията, предвиждащи намаляването с една година на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, както и с две години на мандата на главния прокурор. Тези изменения не засягат разделението на властите и са допустими в светлината на Решение № 8/2005 г. Те са и общественонеобходими, като се има предвид досегашното отрицателно въздействие върху дейността на Висшия съдебен съвет от дългогодишното откъсване на неговите членове от професионалните общности, на които са принадлежали, както и от прекомерната кадрова и функционална (процесуална) власт на главния прокурор.

В заключение поддържаме, че измененията и допълненията в Глава шеста на Конституцията са съобразени с принципите и нормите на основния закон, поради което оспорването им пред Конституционния съд е неоснователно.

С уважение:

Татяна Жилова, председател на

Управителния съвет на Съюза на съдиите в България