



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
Съд

ИЗХ. №.....

СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд на Република България
по проекта на Закон за изменение и допълнение
на Конституцията на Република България

(Обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 2003 г., изм. и доп., ДВ, бр. 18 от 2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр. 78 от 26.09.2006 г. – Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г., изм. и доп. ДВ, бр. 100 от 2015 г.)

Утвърждаването на независимостта на съдебната власт в нейната цялост, както и на отделните ѝ звена е в основата на предприетата съдебна реформа чрез изменение в Конституцията на Република България (КРБ). В мотивите към внесения законопроект са отчетливо обособени две направления: а) укрепване независимостта на съда чрез структурна реформа на Висшия съдебен съвет (ВСС) и б) реформа на прокуратурата, гарантираща нейната отчетност пред обществото.

I. Относно утвърждаване на съдийската независимост:

1. Възникване и развитие на Висшия съдебен съвет.

1.1. Висшият съдебен съвет, като независим кадрови орган на съдебната власт, е учреден за първи път с Конституцията на РБ от 1991 г. Основополагащата идея на Седмото Велико народно събрание при създаването на ВСС е осигуряване самоуправлението на съдебната власт, без тя да е поставена в зависимост от законодателната и изпълнителната власт. Структурата и съставът на органа са определени в първоначалната редакция на чл. 130 от Конституцията и в чл. 1 от приемия през същата година на основата на конституционния текст специален закон за Висшия съдебен съвет (обн., ДВ, бр. 74 от 10.09.1991 г.). В чл. 1 от закона е посочено, че Висшият съдебен съвет е колективен орган на съдебната власт, като 11 от неговите членове се избират от Народното събрание, а останалите 11 изборни членове се изльзват от съдебната власт, както следва: петима от делегатско събрание на съдиите, и по трима от делегатските събрания на прокурорите и следователите. Правомощията на ВСС са определени в чл. 10 от закона, уреждащ девет правомощия на Съвета, които основно касаят кадрови и бюджетни въпроси. Законът за ВСС е отменен през 1994 г., когато се приема първият Закон за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.). В чл. 27 от закона са регламентирани правомощията на ВСС, първоначално уредени в



девет точки. През 2007 г. е приет действащият и понастоящем Закон за съдебната власт¹.

1.2. Едно от първите решения на Конституционния съд във връзка с функционирането на съдебната система е решение № 3 от 03. 04. 1992 г. по к. д. № 30/1991 г., с което е прогласена противоконституционност на редица текстове от ЗИДЗВСС (ДВ, бр. 106/1991 г.). Въпреки значителния брой особени мнения по отделните атакувани текстове на закона (осем), именно то полага основите на концепцията за значението на ВСС като кадрови и административен орган на съдебната власт. В решение № 8 от 15. 09. 1994 г. по к. д. № 9/1994 г., образувано по искане за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 16, ал. 1 ЗСВ (отм.), Конституционният съд определя ВСС като "*специфичен съдебен орган с точно определени административни и организационни правомощия*", гарантиращи реализирането на принципа за независимост на съдебната власт. ВСС дефинитивно е орган на съдебната власт, който не е правосъден, а висш административен орган, осъществяващ ръководство на структурите на съдебната власт. Тези характеристики на ВСС са коментирани и изведени във връзка с неговите кадрови, финансови и организационно-технически правомощия. В редица свои решения Конституционният съд коментира финансовите правомощия на ВСС, които наред с кадровите, гарантират независимостта на съдебната власт (например решение № 3/1992 г., решение № 17/1995 година, решение № 17/1996 г., решение № 15/1997 г., решение № 1/1999 г., решение № 16/2001 г., решение № 4/2004 г. и др.). Съществено значение има решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6/2011 г., в което ясно са ограничени конституционните правомощия на ВСС: на първо място – кадровите (чл. 130, ал. 6, т. 1 от Конституцията), включително функцията по налагане на дисциплинарни наказания (чл. 130, ал. 6, т. 2), на второ място – свързаните с бюджета на съдебната власт (чл. 130, ал. 6, т. 4), на трето място – тези от технически характер (чл. 130, ал. 6, т. 3 и т. 5 и ал. 7). Изрично е посочено, че ВСС "*пряко обслужва функционирането на съдебната система*" и е "*органът за кадрово обезпечаване на съдебната система с цел осигуряване на нейната независимост*" (раздел II от решението). Независимостта на съдебната власт обаче следва да се разбира и като гарантираната от основния закон възможност на органите на съдебната власт да организират управлението си извън изрично изброените задачи, поставени от конституционния законодател на ВСС. Като цяло управленските функции по планиране, организиране, ръководене, контрол и регулиране на присъщите само за съдебната система дейности не са възложени от КРБ на административен орган. Изразената в основния закон воля на конституционния законодател да бъде гарантирана независимостта на съдебната система от посегателства и нелегитимно въздействие е възприемана последователно в разбирането на КС за ролята на ВСС. Споделяйки поначало всички изложени в предходните решения на КС основни характеристики на ВСС като висш административен и кадрови орган на съдебната

¹ В актуалната редакция на ЗСВ в чл. 30, ал. 2 от закона се предвиждат правомощията на пленума на ВСС, а в ал. 5 са регламентирани компетентностите на съдийската и прокурорската колегии.

власт, в решението си № 9 от 03.07.2014 г. КС формира становище относно подзаконовата компетентност на ВСС, като намира, че макар по принцип ВСС да не може да осъществява подзаконова нормотворческа компетентност, която да произтича пряко от закрепените в КРБ правомощия в чл. 130, ал. 6 (ред., ДВ, бр. 12/2007 г.), не е изключено законово овлаштяване на органа да издава такива актове, което е сторено със ЗСВ.

През 2016 година въз основа на измененията на Конституцията от 2015 г. в Закона за съдебната власт са приети съществени изменения, засягащи статуса на съдията, прокурора, следователя, както и структурата и правомощията на Висшия съдебен съвет. Главната промяна предвиди разделяне на съвета на две колегии – прокурорска и съдийска, които да решават поотделно кадровите въпроси за прокурори и съдии, и запазване на общия състав на ВСС (plenum) с компетентност по бюджетните въпроси, управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, обучението, прекратяване на мандата на избoren член на ВСС при условията на чл. 130, ал. 8 от КРБ, решаване на общи за съдебната власт организационни въпроси, изслушване и приемане на годишните доклади по чл. 84, т. 16 от КРБ, отправяне на предложения до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, осъществяване и на други правомощия, възложени със закон.

1.3. Изложената ретроспекция обуславя следните основни положения:

- Висшият съдебен съвет е конституционно създаден специфичен, колективен, административен орган на съдебната власт, чиято основна цел е да осигурява независимостта й²;
- Очевидна е тенденцията за увеличаване на правомощията на ВСС, който от административен орган с основно кадрови правомощия постепенно се е утвърдил като централен орган за администриране на съдебната власт с обща компетентност;
- Основен акцент в дейността на ВСС е поставен върху кадровото и финансово обезпечаване на съдебната власт, като съществени гаранции за нейната независимост.
- С измененията в КРБ от 2015 г. фокусът се съсредоточава върху гарантиране на **съдебната независимост**.

1.4. В решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г. е изрично подчертано, че:

- В осъществяването на съдебната власт участват три категории органи – съдилища, прокуратура и следствени органи, които „*не са и не могат да бъдат равнопоставени*“ с оглед изпълняваните различни функции, различния интензитет на

² РКС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г.

участие и различните средства за осигуряване реализацията на съдебната власт;

- От установените в чл. 117 конституционни характеристики, водещо значение има принципът на независимост на съдебната власт;

- В организационно отношение съдилищата са в основата на съдебната власт, а във функционален – тяхната дейност е най-същественото и решаващо нейно проявление;

- Държавното правораздаване се осъществява от конституционно установените съдилища, като във всички конституционни модели съдилищата са основен носител на съдебната власт.

2. Предложения за изменение на чл.117 от Конституцията на РБ.

2.1. Изложените в цитираното решение на Конституционния съд съображения недвусмислено обуславят необходимостта от изрично провъзгласяване чрез самостоятелна конституционна повеля на положението, вече възприето на практика от основния закон, че **съдът е основен носител на съдебната власт** и единствен осъществява правораздаване. Това положение е основен стандарт на ЕКПЧ (чл. 6) и на Хартата на основните права на ЕС (чл. 47), обезпечаващ върховенството на правото и справедливостта на съдебния процес. Необходимостта от съдебна независимост е очевидна, защото тя е основа на правовата държава. Чрез независимостта си съдът е гарант за върховенството на правото и инструмент за защита на правата на гражданите. По този въпрос в решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г. Конституционният съд е пояснил, че промяна в такъв смисъл „не представлява промяна във формата на държавно управление, както това следва и от сега съществуващата конституционна уредба на правомощията, функциите и задачите на съдилищата в Република България“.

Наред с това, конституционният текст не следва да оставя никакво колебание относно единството на българския модел на съдебната власт. Няма съмнение, че в системата на съдебната власт се включват и прокуратурата, и следствените органи (чл.128 КРБ), като при осъществяване на своите функции прокурорите и следователите са автономни и се подчиняват само на закона.

Считаме, че в случая е без съществено значение обстоятелството, че в проекта на ЗИДКРБ формално не е залегнало предложение за изменение на чл. 117, ал. 2 КРБ в посочения смисъл. В съдържателен аспект между обсъжданите по-горе положения и останалите предложени изменения в главата „Съдебна власт“ съществува иерархична взаимовръзка. Именно тезата за водещото значение на принципа за съдебна независимост съставлява концептуална основа на измененията в § 10 и § 11 ЗИДКРБ.

2.2. С оглед изложеното отправяме предложение в чл. 117, ал. 2 от КРБ да се закрепи недвусмислено независимостта на съда като фундаментален конституционен

принцип с изрично включване на положението, признато от КС, че съдът е основен носител на съдебната власт, а именно:

Предложение за редакция на чл. 117, ал. 2:

„(2) Съдебната власт е независима и неин основен носител е съдът. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт.“

Конституционната разпоредба в такъв смисъл отчетливо би извела на преден план законодателната воля за утвърждаване на съдебната независимост, като в същото време би гарантирала статуса на прокурорите и следователите.

Такава редакция би обусловила по необходимост и изменение на чл. 128 КРБ. За да се избегне ненужно повторение, след думите „Следствените органи“ би следвало да отпаднат думите: „са в системата на съдебната власт. Те“ и текстът да придобие следното съдържание:

„Чл. 128. Следствените органи осъществяват разследване по наказателни дела в предвидените в закон случаи.“

II. По конкретно предложените текстове в Закона за изменение и допълнение на Конституцията (ЗИД КРБ).

Параграфи 8 и 9 от ЗИД К са с изключително важно значение защото имат за цел да приведат правомощията на главния прокурор в съответствие с многобройните препоръки от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) и от Комитета на министрите в контекста на изпълнението на групата дела на ЕСПЧ „С.З. срещу България“ и „Колеви срещу България“ и наред с това да прецизират структурата и функциите на Прокуратурата на Република България (ПРБ) съобразно ролята ѝ в системата на съдебната власт.

1. Относно § 8 от проекта за ЗИД КРБ:

В § 8 са предложени две изменения – съответно ал. 1 и ал. 2 на чл. 126 от Конституцията на Република България.

Предложеното изменение в чл. 126, ал. 1 от КРБ е насочено по-скоро към прецизиране структурата на прокуратурата, която да съответства не с тази на всички съдилища, а конкретно със структурата на съдилищата, които разглеждат наказателни дела. Това изменение позволява на ПРБ да изгради системата си съобразно основната ѝ функция, която е в сферата на наказателното правосъдие и я освобождава от необходимостта да създава звена, съответстващи по вид и степен на всички съдилища по чл. 119, ал. 1 от Конституцията, каквито например са специализираните съдилища в различни отрасли на правосъдието. Към настоящия момент такива са

административните съдилища, но конституционният законодател е предоставил възможност чрез закон да бъдат създавани и други специализирани съдилища. При наличие на такива би могло да се прецени наличието или липсата на необходимост от изграждане на прокурорски структури, съответстващи на тяхната степен.

Предвид изложеното това предложение заслужава да бъде подкрепено.

Второто изменение, съдържащо се в § 8 от проекта касае правомощията на главния прокурор и ролята му в системата на прокуратурата. То е залегнало в ал. 2 на чл. 126 от КРБ и гласи:

„(2) Главният прокурор е административен ръководител на върховната прокуратура.“

Выпреки, че отчитаме основната идея на реформата в системата на ПРБ – да се намалят правомощията и влиянието на главния прокурор чрез ограничаване на изключителната му компетентност да се занимава с всички въпроси на прокуратурата, намираме че свеждането на ролята му до обикновен администратор не е най-доброто решение. Не бива да се пропуска, че по силата на решение № 11 от 23 юли 2020 г. по конституционно дело № 15/2019 г. Конституционният съд (КС) на Република България е приел, че главният прокурор има статус на „самостоятелен и единоличен конституционен орган“³, което предопределя и внимателната намеса в неговите място и роля в системата на прокуратурата. За да се избегне противоречието с постановеното от КС тълкувателно решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22/2002 г. относно компетентността на Обикновено Народно събрание да приема изменения в Конституцията, касаещи промяна на държавното устройство и държавното управление, намираме, че статусът на главния прокурор не следва да бъде драстично променен на конституционно ниво. Считаме, че конкретните негови функции е удачно да се уредят на законово ниво, като в Конституцията се запази представителната му функция по отношение на прокуратурата като цяло, както и относно ръководството на Върховната прокуратура. Такава уредба, която запазва йерархичната структура и принципа на единонаачалието в системата на прокуратурата ще бъде в съответствие с принципа за нейната независимост, в какъвто смисъл е и становището на Венецианската комисия⁴.

Необходимостта от запазване йерархичната структура на прокуратурата е обоснована и в становищата на представители на академичните среди като противовес на възможността за утвърждаване на местнически влияния и развиване на ентропийни процеси, което би разфокусирало системата. Всичко това обосновава и нуждата да се запази правомощието на главния прокурор да издава методически указания, свързани с дейността на всички прокурори, но е удачно то да бъде уредено на законово ниво,

³ В този смисъл и Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.

⁴ Венецианска комисия, CDL-AD\2023\039, България - Становище относно проект за изменение на Конституцията, прието на 136-та пленарна сесия, Венеция, 6–7 октомври 2023 г., § 68, § 79.

където да се предвиди точното място на методическите указания спрямо законите, подзаконовите нормативни актове и задължителната съдебна практика.

2. Относно § 9 от ЗИД КРБ:

В § 9 на първо място се предлага т. 5 на чл. 127 от КРБ да бъде изменена, като получи следното съдържание:

„5. В случаите, определени със закон, участва в граждански и административни дела за защита на правата и законните интереси на малолетни и непълнолетни лица и за защита на значим обществен интерес на лица, които се нуждаят от закрила.“

Тази нова редакция на посочената разпоредба всъщност пресъздава възможността на прокуратурата да участва по граждански и административни дела (текст на сега действащата т. 6 от чл. 127 КРБ), като редуцира същата само до случаи, когато това се налага за защита на малолетни и непълнолетни лица или в интерес на лица, които се нуждаят от закрила. Не намираме за удачно такова ограничение да се въвежда на конституционно ниво. Хипотезите, които биха обосновали участие на прокурор по граждански или административни дела не биха могли да бъда обхванати изцяло, като логично биха могли да се появят нови такива в бъдеще и така конституционната регулация да се яви пречка за пълноценното уреждане на обществените отношения. Ето защо намираме, че би било обосновано възможността прокуратурата да може да участва по граждански и административни дела най-общо да бъде запазена, а конкретните хипотези да бъдат уреждани в закон.

Втората промяна в чл. 127 от КРБ предвижда отмяна на неговата т. 6, но отмяната в действителност визира съдържателно настоящата т. 5, която предвижда компетентност на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове. Тази промяна също намираме за неудачна, тъй като по този начин се рискува незаконосъобразни актове да останат в сила и да се прилагат, независимо от порока в тях. За удачно намираме това правомощие на прокуратурата (което по същността си е само сезиращо, докато компетентен да отмени незаконосъобразния акт е съдът) да бъде изяснено в текста на конституцията в този смисъл.

Предложението за изменения в чл. 127 от КРБ ни дават основание да препоръчаме още едно допълнение, което да преодолее противоречивите тези за наличие или липса на компетентност на съда в определени производства, въведени със закон. Предлагаме досегашното съдържание на чл. 127 от КРБ да стане ал. 1, като се приеме нова ал. 2 със следното съдържание:

„(2) Актовете на прокурора подлежат на съдебен контрол в предвидените от закон случаи.“

Приемането на разпоредба с такова съдържание ще даде конституционна компетентност на съда да разглежда например жалбите срещу отказ на прокурора да образува досъдебно производство. Тя ще бъде основание за въвеждане и на други процедури по обжалване на актове на прокурора, ако такива хипотези се появят в сферата на наказателното правораздаване.

3. Относно § 10 от ЗИД КРБ:

С § 10 от проекта се предлагат изменения в разпоредбите на чл. 129 – 130в от Конституцията на Република България. Чрез тези изменения се предвижда реализация на идеята за разделяне на Висшия съдебен съвет на два независими съвета – съдебен съвет за съдиите и прокурорски съвет за прокурорите и следователите.

3.1. Предложения за структурна реформа на Висшия съдебен съвет – чл.129 – 130а от КРБ.

3.1.1. Общите стандарти, които гарантират правовата държава и независимото и справедливо правосъдие в държавите членки на Съвета на Европа и Европейския съюз, са формулирани преди всичко в становищата, докладите, препоръките и други документи на Венецианската комисия на Съвета на Европа, на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) към Съвета на Европа, Групата на държавите срещу корупцията (GRECO) на Съвета на Европа, на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП), на Европейската комисия относно върховенството на закона.

По отношение на организацията на съдебната власт в България, Венецианската комисия убедено поддържа виждането, че водеща роля в дейността на ВСС трябва да имат членовете на съдебния съвет съдии, избрани пряко от съдиите. В тази насока последователно е отправяна препоръката „*не по-малко от половината от членовете на съдебните съвети трябва да бъдат съдии, избирани пряко от съдиите от всички нива на съдебната власт.*“ В становището на Венецианската комисия от 2017 г. е констатирано неизпълнение на тази препоръка, въпреки осъществените през 2015 г. промени в КРБ. Изтъкнато е изрично, че съдиите, избирани от съдии, са малцинство в съвета, като имат само шест гласа от 25, както и че прокурорите и главният прокурор в частност имат важна тежест в дейността на пленума, въпреки освобождаването му от правомощия по отношение по кадровите въпроси, касаещи съдиите. Венецианската комисия препоръчва също така съдийската колегия да предлага за назначаване на президента председателите на ВКС и ВАС, съответно прокурорската колегия да разполага с компетентността да предлага назначаването на главния прокурор. Като алтернатива за деполитизирането на процеса при назначаването на председателите на върховните съдилища от президента, Венецианската комисия сочи възможността общите събрания на съдиите във ВКС и ВАС да упражняват правомощието да правят предложения за длъжността председател на съответния съд. В становищата на Венецианската комисия от 2017 г. (относно Закона за съдебната власт на България) и от

2019 г. (относно проекта за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт във връзка с наказателните разследвания срещу висши магистрати) е отбелязана твърде значимата все още роля на главния прокурор в пленума на ВСС.

Аналогични препоръки към структурата, състава и функциите на ВСС многократно са отправяни и със становищата на КСЕС. Макар и без задължителен характер, мненията на КСЕС представляват стандарти, обобщаващи добrite практики за утвърждаването на ролята и значението на независимия съд в демократичните държави. Още в становище № 1 (2001) относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите е изразена тезата, че решенията по кадровите въпроси за съдии следва да се вземат от независим орган със значително съдийско представителство, израно демократично от други съдии (§ 45). В становище № 10 (2007) на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото“ се препоръчва съставът на съдебните съвети да включва „голямо большинство“ на съдии, избрани от съдиите“, както и членове, които не са съдии, за да се избегне опасността от „капсулиране“ на системата и създаване на впечатление за корпоративизъм (III.A. § 18).

В докладите си Групата на държавите срещу корупцията (GRECO) на Съвета на Европа също препоръчва ВСС в мнозинството си да се състои от съдии, избрани пряко от съдии, „за да се засили ролята на ВСС като гарант на независимостта на съдебната власт и да подкрепи нейната легитимност и доверието“⁵.

Установеният формат на пленума на ВСС, въпреки конституционните промени от 2015 г. и ЗСВ от 2016 г., действително не е съобразен в пълнота със стандартите за структурата и организацията на съдебната власт. Извършените досега последователни реформи не са цялостни, като в модела на съдебната власт продължават да съществуват дефицити. Основният проблем, който съсредоточава критики от страна на европейски и международни институции и организации, е продължаващото едновременно администриране от ВСС чрез неговия пленум на различни по своите функции институции – съдът и прокуратурата. Пленумът на ВСС, в състава на който съдиите, избрани от съдии, всяко са малцинство, разполага все още със съществени правомощия във връзка с бюджета на съдебната власт и управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, приема решения за прекратяване на мандата на изборен член на ВСС при условията на чл. 130, ал. 8 от Конституцията на РБ, включително и по отношение на членовете на съдийската колегия, прави предложения до президента на Република България за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС, определя броя на магистратите, включително и на съдиите във всички съдилища съобразно степента на натовареност, определя възнагражденията на магистратите, включително и на съдиите и др. Тези правомощия несъмнено рефлектират върху съдебната независимост.

⁵ Например GRECO Evaluation Report Bulgaria, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, Greco Eval IV Rep (2014) 7E (P2), paragraph 83.

Идеята за позициониране на Висшия съдебен съвет като кадрови и административен орган само за съдиите, респективно обособяването на кадрови и административен орган само за прокурорите и следователите, отговаря на европейските стандарти и препоръки за организация на съдебната власт и е оценено от Венецианската комисия в Становището й относно проекта за изменение на Конституцията, прието на нейната 136-та пленарна сесия (Венеция, 6-7 октомври 2023 г.), като „стъпка в правилната посока“, която „следва да бъде приветствана“. Измененията на КРБ в тази насока са логичен завършек на промените в структурата на ВСС от 2015 г., поставили началото на процеса по разделение на компетентностите между Съдийската и Прокурорската колегии. Предложените промени в чл. 84, т. 16, чл. 129, чл. 130 и чл. 130а от Конституцията укрепват независимостта на съдиите, осигуряват безпрепятствено възможност за реално самоуправление при зачитане на публичния интерес от независимо правосъдие и изпълняват стандартите за независимо администриране на съдебната власт.

Опасенията, че идеята за разделение на ВСС на два отделни съвета, надхвърля мандата на Обикновено Народно събрание с оглед решение № 3 от 10.04.2003 г. по к. д. № 22/2002 г., следва да се анализират в контекста на последващото развитие на практиката на Конституционния съд, в частност на тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.

Според решение № 3 от 10.04.2003 г. по к. д. № 22/2002 г., в понятието „форма на държавното управление“ „[...] се включва и изградената от Великото народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Прокуратура, Следствие и Висши съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им.

Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушува балансът между тях при съблудаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.“

В решението е прието, че съдебната власт и нейните органи (глава шеста от Конституцията) са неразрывно свързани с парламентарната форма на управление и са неотменим неин елемент. Органите на съдебната власт контролират актовете на изпълнителната власт в посока на тяхната законосъобразност. Същото е и във връзка със защитата правата на гражданите и с публичните функции на наказателното правосъдие. Управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони би било безсмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им прилагане.

В това решение КС приема, че правосъдие се осъществява само от органите на съдебната власт и ако такива функции бъдат възложени на органи от други власти, това ще съставлява промяна във формата на управление на държавата. Посочено е също

така, че парламентарното управление на една република се характеризира и от възложените с Конституцията дейности и основни правомощия на посочените в решението конституционни органи, и от баланса на правомощията, които имат и контрола върху тях. Поради това се приема, че премахването, сливането, преминаването на някой от основните конституционни органи към друг или заменяне с друг, както и създаването на нови основни конституционни органи би представлявало промяна във формата на държавно управление, а така е и при промени в структурирането, начина на образуването, статута и мандата на основните органи и установения между тях баланс.

В решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г. е разяснено, че: „*Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, във връзка с първите четири питания в искането, които са насочени към преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата – правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт*“.

В обобщение, предложението по отношение на разделянето на Висшия съдебен съвет на два съвета следва да бъдат обсъждани в конкретния обществено политически контекст, от гледна точка на основополагащите принципи, изброени в решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г. Съгласно разбирането на Конституционния съд, въпълтено в решение № 8 от 2005 г., са допустими промени в Конституцията, извършени и от Обикновено Народно събрание, ако са „*концентрирани в рамките на съдебната власт*“ и отговарят на поставените условия: да не се нарушава „*балансът между властите*“ и да се спазват „*правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт*““. Доводите по целесъобразност за евентуални фактически затруднения при разделянето следва да останат на заден план и разгледани в рамките на последващ законодателен процес. „Общите“ за съдебната система въпроси, координацията и баланса в отношенията между двата съвета могат да бъдат решавани във формат на съвместни заседания между тях, в какъвто смисъл е изразила мнение и Венецианската комисия в последното си становище (§ 45).

3.1.2. По изложените съображения считаме, че предложената в законопроекта структурна промяна на Висшия съдебен съвет чрез разделянето му на два Съвета е насочена към укрепване на съдийската независимост в рамките на единната съдебна власт, поради което принципно я споделяме.

3.2. Относно предложението за изменение в чл. 84, т. 16 КРБ

Във връзка с предложената и подкрепена от нас идея за структурна реформа на Висшия съдебен съвет, изразяваща се в разделянето му на два съвета – Висши съдебен съвет и *Висши прокурорски съвет*, в резултат на което се премахва настоящият Пленум на ВСС, възниква необходимост от изменение и в чл.84, т.16 от Конституцията. Докладите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд за прилагането на закона и за дейността на съдилищата следва да бъдат внасяни за изслушване и приемане от Народното събрание от Висшия съдебен съвет. Съответно годишният доклад на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на прокуратурата и разследващите органи следва да бъде внасян за изслушване и приемане от Народното събрание от *Висшия прокурорски съвет*. Ето защо предлагаме т.16 на чл.84 от Конституцията да бъде изменен в посочения смисъл.

3.3. Относно предложението за изменения в чл.129:

Предложено е следното изменение:

„Чл. 129. (1) Съдиите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от *Висшия съдебен съвет*.

(2) Председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд се назначават и освобождават от *Висшия съдебен съвет* за срок от пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат.

(3) Съдиите стават несменяеми с решение на *Висшия съдебен съвет* след навършване на петгодишен стаж и след атестиране. Те се освобождават от длъжност само при:

1. навършване на 65-годишна възраст;
2. подаване на оставка;
3. влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление;
4. трайна фактическа невъзможност да изпълняват задълженията си за повече от една година;
5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

(4) Придобитата несменяемост се възстановява при следващо заемане на длъжността съдия в случаите на освобождаване по ал. 3, т. 2 и 4.

(5) Председателите на съдилищата се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат.

3.3.1. Както вече бе отбелязано, измененията в структурата на Висшия съдебен съвет (от орган, действащ чрез две колегии и пленум, към разделност на компетентностите между съдийски и прокурорски съвет) са обусловени от

съображения за утвърждаване на независимостта на съда в рамките на единната съдебна власт, поради което **принципно ги подкрепяме**.

3.3.2. Изразяваме резерви по отношение на предложения в проекта текст на чл. 129, ал. 2 от проекта за ЗИД К в три насоки.

На първо място, в него вносителите на законопроекта предлагат назначаването и освобождаването на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд да е компетентност на Висшия съдебен съвет, като от процедурата се изключва участието на президента посредством издаване на указ за назначаване или освобождаване.

Намираме че директното назначаване на председателите на двете върховни съдилища от Висшия съдебен съвет и изключване участието на президента в тази процедура, с което отпада предвидената споделена компетентност между него и ВСС (съгласно настоящата редакция на чл. 129, ал. 2 от КРБ), ще доведе до нарушаване баланса на властите така, както е приет в действащата Конституция и изобилната практика на Конституционния съд на Република България⁶, според която президентът гарантира баланса между трите власти, за да се осигури спазване на принципа за разделението им.

Наред с това, важно е да се подчертвае, че процедурата по назначаване на която и да е изборна длъжност включва възможност за обжалването ѝ. В случай, че отпадане указът на президента като основание за назначаване на председателите на ВКС и ВАС, ще се промени и компетентният орган за разглеждане на жалбите – вместо Конституционният съд, който разглежда жалбите срещу указа на президента, атакуваното решение на съдебния съвет ще се разглежда от Върховния административен съд. Намираме за неудачно прекомерното разширяване компетентността на ВАС, която освен по отношение на изпълнителната власт, би се разпростряла и над съдебната власт като цяло, въпреки че административното правосъдие е специализирано по своя характер.

Предвид изложеното предлагаме да се запази съществуващата споделена компетентност между президента и Висшия съдебен съвет при назначаването на председателите на върховните съдилища, като се предвиди, че: „*председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на Висшия съдебен съвет. Президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение*“.

⁶ В този смисъл: Решение № 2/2002 г. по к.д. № 2/2002 г.; Решение № 3/2003 г. по к.д. № 22/2002 г.; Решение № 6/2012 г. по к.д. № 3/2012 г. и др.

На второ място, искаме да обърнем внимание на въпроса за ролята на съдиите от ВКС и ВАС в процедурата по избор на председатели на двете съдилища. В държавите членки на ЕС преобладава практиката за председател на върховен съд да се избира съдия, който има професионален опит в този съдебен орган. В много държави изборът за председател дори е ограничен по закон само до съдиите от Върховния съд (Например Гърция, Дания, Кипър, Латвия, Литва, Румъния, Словакия, Словения, Швеция, Португалия, където председателят се избира от самите съдии с тайно гласуване; Холандия, чието законодателство предвижда двойна гаранция – върховните съдии имат право да правят предложения за председатели и изборът му е ограничен само до съдиите от Върховния съд). Независимо от националната идентичност и традиции, следвани от държавите членки в процеса на номинации и избор (назначаване) на председател на върховен съд, становището на върховните съдии неизменно се отчита.

С оглед така установените стандарти предлагаме да се осмисли възможността в чл. 129, ал. 2 да се добави текст със следното съдържание: „...*За председател на Върховния касационен съд и за председател на Върховния административен съд могат да бъдат предложени и назначени само съдии от съответния съд...*“.

Предлагаме като вариант и директен избор на председателите на ВКС и ВАС от Общото събрание на съответни съд (както се избират в немалък брой страни в ЕС), с текст със следното съдържание:

„чл. 129. (2) Председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд се избират и освобождават от Общото събрание на съдиите от съответния съд за срок от пет/седем години без право на повторно назначаване“.

На трето място, в новия текст на чл. 129 ал. 2 от проекта на ЗИД КРБ е предвидено от една страна намаляване продължителността на мандата на председателите на ВКС и ВАС от седем на пет години, а от друга – право на повторно назначаване за още един мандат.

Преди всичко предлагаме да се преосмисли идеята за намаляване продължителността на мандатите на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор. Споделяме тезата на Венецианската комисия (§ 86 и § 87) за това, че петгодишен мандат на който и да е от тях е твърде кратък за реализиране на пълноценно ръководство и осигуряване на стабилна и ефективна организация в ръководените от тях институции. С оглед на това съществуващият седемгодишен мандат без право на повторно избиране би следвало да се запази.

Независимо от това наше становище, ако бъде приета идеята за намаляване на мандатите от седем на пет години, категорично се противопоставяме на възможността за право на повторно назначаване за още пет години. В такава хипотеза се създава

възможност за многократно увеличаване на властта както на всеки от председателите на върховните съдилища, така и на главния прокурор по време на първия мандат, което води до условия ръководителите на органите на съдебната власт на най-висшите позиции да имат влияние върху няколко състава на Висшия съдебен съвет (на практика върху два и половина при общ мандат от 10 години). Ето защо считаме, че след като седемгодишен мандат е отчетен като прекомерен, то предоставяне на възможност на същото лице да управлява което и да е звено от съдебната власт в продължение на десет години, противоречи изцяло на логиката на предлаганата промяна.

3.3.3. По отношение текста на чл. 129, ал. 3 имаме две предложения:

На първо място считаме за препоръчително да бъде намален срокът за придобиване статут на несменяемост от съдиите от пет **на три години**, което да ограничи усещането им за нестабилност, водещо до подкопаване на тяхната независимост. В този смисъл е и препоръката на Венецианската комисия (§60).

На следващо място предлагаме в изречение второ на тази алинея **да се запази препратката към лицата по ал. 2 относно основанията за освобождаване от длъжност**. Считаме, че този подход се явява гаранция и за основанията за освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, като се предотвратява възможността за политически мотивирани искания за отстраняването им.

3.3.4. Последното ни предложение, отнасящо се към предложената редакция на чл.129 от КРБ е по отношение алинея 5, където считаме, че вместо „*председателите на съдилищата*“ следва да бъде запазена настоящото название на длъжността им – „*административните ръководители на съдилищата*“, което е по-прецизно от гледна точка на административните функции, които осъществяват.

3.4. Относно предложението за изменение на чл. 130 от КРБ.

Предлага се следната редакция на чл. 130:

Чл. 130. (1) Висшият съдебен съвет се състои от 15 членове и включва председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд, които са негови членове по право, осем членове, избириани пряко от съдиите от различните нива на съдилищата, и петима членове, избириани от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители.

(2) За членове на Висшия съдебен съвет, които не са негови членове по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесет годишен юридически стаж. Народното събрание не може да избира за членове лица, които заемат длъжността на съдия, прокурор или следовател към момента на избора. Представители на обществеността и на професионалните организации могат да дават становища за кандидатите и да наблюдават процеса.

(4) Мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет е четири години. Те не могат да бъдат преизбириани веднага след изтичане на този срок.

(5) Мандатът на изборен член на Висшия съдебен съвет се прекратява при:

1. подаване на оставка;
2. влязъл в сила съдебен акт за извършено престъпление;
3. трайна фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от една година;
4. дисциплинарно освобождаване от длъжност или лишаване от право да упражнява юридическа професия или дейност.

(6) При прекратяване на мандата на изборен член на Висшия съдебен съвет на негово място се избира друг от съответната квота, който довършва мандата.

По този текст имаме две забележки.

3.4.1. Първата от тях касае ал.1 на чл.130 относно използвания израз: „...от съдиите от различните нива на съдилищата...“. Намираме че този израз е неясен и може да се тълкува двояко – както че касае всички съдии от всички нива, така и че предполага въвеждане на квотен принцип за членовете на съвета, които са съдии, избрани от съдии. Последното намираме за неправилно, доколкото ограничава избора на действително изявени професионалисти, задължавайки съдийската гилдия да съобразява представителството на отделните нива на съдебната система. Ето защо предлагаме този израз да бъде заменен със следния: „...от съдиите от всички съдилища...“.

3.4.2. Резерва имаме и към предложението, залегнало в алинея 2, изречение 2 на чл.130, въвеждащо забрана за избор от Народното събрание на лица, заемащи длъжност съдия към момента на избора, което категорично **не споделяме**.

Логична е идеята да не могат да бъдат избирани от парламентарната квота действащи прокурори и следователи, както и лица, които са заемали такива длъжности в предходен момент. По отношение на такива лица изборът би създал подозрение за прикрито вмешателство на прокуратурата в дейността на съдилищата, за политическа зависимост (настояща и бъдеща). Не би следвало да могат да бъдат избирани и лица, които се занимават с политика – т.е. членове на парламента и на Министерски съвет, както и членове на политически партии, а да са по същество гражданска/ обществена квота (представители на академичните среди, изтъкнати юристи от практиката, представители на професионални юридически или правозащитни организации). Без да противоречи на тази идея, изборът на действащи съдии би могъл само да подкрепи мнозинството на съдии, избрани от съдии със своя професионален опит. При това тъкмо съдиите в качеството си на „арбитри“ са по дефиниция деполитизирани. За правилния подбор при такъв избор би могло да се помисли за съставяне на листа от имена от пленумите на върховните съдилища по предложения на общите събрания на съдилищата.

3.5. Относно предложението за изменение на чл.130а от КРБ.

Предложената редакция на този текст в проекта за ЗИД КРБ гласи:

Чл. 130а. (1) Висшият съдебен съвет:

1. назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите;
2. назначава и освобождава председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд;
3. назначава и освобождава председателите на съдилищата;
4. прави периодични атестации на съдиите и на председателите на съдилищата и решава въпросите за придобиване и възстановяване на несменяемост;
5. налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите и на председателите на съдилищата;
6. решава въпроси за организацията на дейността на съдилищата;
7. приема проекта на бюджета на системата на съдилищата;
8. приема решение за прекратяване на мандата на изборен член на Висшия съдебен съвет при условията на чл. 130, ал. 5;
9. организира квалификацията на съдиите;
10. осъществява и други правомощия, определени със закон.

(2) Висшият съдебен съвет се председателства от председателя на Върховния касационен съд, а в негово отсъствие от председателя на Върховния административен съд. Министърът на правосъдието и главният инспектор могат да присъстват на заседанията, като не участват в гласуването.

По този текст също имаме три бележки:

3.5.1. Първата от тях касае ал. 1, т. 2 от чл. 130а в проекта за ЗИД КРБ по съображенията, изложени в т. 3.2.2. от настоящото изложение относно запазване на съществуващата споделена компетентност между президента и Висшия съдебен съвет при назначаването на председателите на върховните съдилища. С оглед на това предлагаме следната редакция на чл.130а, ал.1, т.2 от проекта:

„т. 2. избира председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и прави предложение до президента на републиката за тяхното назначаване и освобождаване;“

3.5.2. Втората бележка касае точки 3, 4 и 5, в които предлагаме думата „председатели“ да бъде заменена с „административни ръководители“ по изложените в т. 3.2.4. от настоящото изложение съображения.

3.5.3. На трето място, водени от разбирането, залегнало в т. 3.1.1. и т. 3.1.2. от настоящото становище, предлагаме включването на нова т. 10 в чл. 130а, ал. 1:

„т. 10. управлява недвижимите имоти на съдебната власт“, като

настоящата т. 10 „осъществява и други правомощия, определени със закон“ стане „т. 11“.

3.6. Относно предложението за изменение на чл.130б от КРБ.

Предложният текст на чл.130б от проекта за ЗИД КРБ е следният:

Чл. 130б. (1) Главният прокурор се назначава и освобождава от Прокурорския съвет за срок от пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат.

(2) Предложения за кандидатури за главен прокурор могат да правят не по-малко от трима от членовете на Прокурорския съвет, както и министърът на правосъдието.

(3) За извършено престъпление от общ характер, главният прокурор се разследва и обвинението се поддържа пред съда от специален прокурор, който е заемал длъжността съдия във Върховния касационен съд от наказателната колегия или с ранг на съдия във Върховния касационен съд от наказателните отделения на апелативните или окръжни съдилища до момента на назначаването. Процедурата се определя със закон.

В предложния нов текст на чл.130б от проекта за ЗИД КРБ се уреждат правомощията на Прокурорския съвет в процедурата по избор на главен прокурор, продължителността на мандата му, както и компетентният орган за провеждане на разследване спрямо него при извършено престъпление от общ характер.

3.6.1. Нов текст на чл.130б, ал.1 от Конституцията.

В ал. 1 на чл.130б вносителите на законопроекта предлагат назначаването и освобождаването на главния прокурор да е компетентност на Прокурорския съвет, като от процедурата се изключва участието на президента посредством издаване на указ за назначаване или освобождаване – т.е. предвидената процедура е аналогична с тази за назначаване и освобождаване от длъжност на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

Както вече бе посочено в частта относно избора на председателите на двете върховни съдилища, намираме че директното назначаване на главния прокурор от Прокурорския съвет и изключване участието на президента в тази процедура, с което отпада предвидената споделена компетентност между него и ВСС (съгласно настоящата редакция на чл. 129, ал. 2 от КРБ), ще доведе до нарушаване баланса на властите така, както е приет в действащата Конституция и изобилната практика на Конституционния съд на Република България⁷, според която президентът гарантира

⁷ В този смисъл: Решение № 2/2002 г. по к.д. № 2/2002 г.; Решение № 3/2003 г. по к.д. № 22/2002 г.; Решение № 6/2012 г. по к.д. № 3/2012 г. и др.

баланса между трите власти, за да се осигури спазване на принципа за разделението им.

Наред с това, важно е да се подчертава отново (независимо, че бе посочено в частта относно назначаването на председателите на ВКС и ВАС), че процедурата по назначаване на която и да е изборна длъжност включва възможност за обжалването ѝ. В случай, че отпадане указът на президента като основание за назначаване на главния прокурор (както и на председателите на двете върховни съдилища), ще се промени и компетентният орган за разглеждане на жалбите – вместо Конституционният съд, който разглежда жалбите срещу указа на президента, атакуваното решение на съдебния или прокурорския съвет би се разглеждало от Върховния административен съд. Намираме за неудачно прекомерното разширяване компетентността на ВАС, която освен по отношение на изпълнителната власт, би се разпростряла и над съдебната власт в цялост, въпреки че административното правосъдие е специализирано по своя характер.

Предвид изложеното предлагаме да се запази съществуващата споделена компетентност между президента и Прокурорския съвет при назначаването на главния прокурор, като се предвиди, че: „*главният прокурор се назначава и освобождава от президента на републиката по предложение на Прокурорския съвет. Президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение*“.

На следващо място, в новия текст на чл. 1306 ал. 1 от проекта на ЗИДКРБ е предвидено, от една страна, намаляване продължителността на мандата на главния прокурор от седем на пет години (така, както е предвидено и за председателите на двете върховни съдилища), а от друга – право на повторно назначаване за още един мандат.

Отново предлагаме да се преосмисли идеята за намаляване продължителността на мандатите на председателите на върховните съдилища и главния прокурор. Припомняме тезата на Венецианската комисия за това, че петгодишен мандат на който и да е от тях е твърде кратък за реализиране на пълноценно ръководство и осигуряване на стабилна и ефективна организация в ръководените от тях институции. С оглед на това съществуващият седемгодишен мандат без право на повторно избиране би следвало да се запази (§ 86).

Независимо от това наше становище, ако бъде приета идеята за намаляване на мандатите от седем на пет години, отново категорично се противопоставяме на възможността за право на повторно назначаване за още пет години. Считаме, че след като седемгодишен мандат е отчетен като прекомерен, то предоставяне на възможност на същото лице да управлява което и да е звено от съдебната власт в продължение на десет години, противоречи изцяло на логиката на предлаганата промяна.

3.6.2. Нов текст на чл.130б, ал.2 от Конституцията.

В проекта за ЗИД КРБ се предлага нов текст на ал. 2 от чл.130б, в който се определят правилата за номиниране на кандидатите за главен прокурор, като се предвижда това да е компетентност на не по-малко от трима членове на Прокурорския съвет, както и на министъра на правосъдието.

Преди всичко намираме, че процедурата по избор на главен прокурор (както и на председателите на ВКС и ВАС), част от която е и издигането на кандидатури, следва да бъде уредена на законово ниво, а не на конституционно, поради което предлагаме този текст да отпадне.

В същото време ако вносителите на законопроекта държат на този текст, следва да посочим две наши бележки:

- на първо място, считаме, че ако на министъра на правосъдието се предостави компетентност да предлага кандидати за главен прокурор, то симетрично на това той би следвало да има възможност да номинира и кандидати за председатели на ВКС и ВАС;

- на второ място предлагаме да се преосмисли идеята предложениета за кандидати за главен прокурор да се правят „*от не по-малко от трима от членовете на Прокурорския съвет*“, тъй като съществува опасност тази формулировка да стимулира порочната практика една кандидатура да се издига от всички членове на Прокурорския съвет, като по този начин се предрешава бъдещия избор на органа. По тези съображения възможност за номинации за кандидати за главен прокурор би следвало да се предостави на „*трима членове на Прокурорския съвет*“.

3.6.3. Нов текст на чл.130б, ал.3 от КРБ.

В така предложената норма се определя органът, който да разследва и да поддържа обвинение пред съда срещу главния прокурор в случай че последният извърши престъпление от общ характер. Това е т.н. „*специален прокурор*“, който е заемал длъжността съдия във Върховния касационен съд от наказателната колегия или съдия с ранг на съдия във ВКС от наказателните отделения на апелативните или окръжните съдилища.

Намираме този текст на ал.3 от чл.130б за многословен и неясен. В него се съдържа термин, който няма легална дефиниция – „*специален прокурор*“. Всичко това би довело до проблеми при прилагане на тази норма и необходимост от официално тълкуване. Ето защо предлагаме не само процедурата по разследване и наказателно преследване на главния прокурор, но и компетентният за това орган да бъдат **надлежно уредени на законово ниво**.

3.7. Изменения в чл.130в от КРБ.

Предлага се следната нова редакция на чл.130в от КРБ:

Чл. 130в. (1) Прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Прокурорския съвет.

(2) Прокурорският съвет се състои от 10 членове и включва по право главния прокурор, двама членове, избириани пряко от прокурорите, един, избиран пряко от следователите и шест членове, избрани от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители.

(3) За членове на Прокурорския съвет, които не са негови членове по право, се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко петнадесет годишен юридически стаж. Народното събрание не може да избира за членове лица, които заемат длъжността на прокурори или следователи към момента на избора. Представители на обществеността и на професионалните организации могат да дават становища за кандидатите и да наблюдават процеса.

(4) Мандатът на изборните членове на Прокурорския съвет е четири години. Те не могат да бъдат преизбириани веднага след изтичане на този срок. Техният мандат се прекратява на основанията по чл. 130, ал. 5.

(5) Прокурорският съвет:

1. назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност прокурорите и следователите;

2. назначава и освобождаване на главния прокурор;

3. назначава и освобождава от длъжност административните ръководители на прокуратурите;

4. приема правила за общо методическо ръководство върху дейността на прокуратурите;

5. прави периодични атестации на прокурорите и следователите и на административните ръководители на прокуратурите и решава въпроси за придобиване и възстановяване на несменяемост;

6. налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност на прокурорите и следователите и на административните ръководители;

7. решава въпроси за организацията на дейността на системата на прокуратурите;

8. приема проекта на бюджета на системата на прокуратурите;

9. приема решение за прекратяване на мандата на изборен член на Прокурорския съвет при условията на чл. 130, ал. 5;
10. организира квалификацията на прокурорите и следователите;
11. осъществява и други правомощия, определени със закон.

(6) Заседанията на Прокурорския съвет се председателстват от главния прокурор. Министърът на правосъдието и главният инспектор могат да присъстват на заседанията, като не участват в гласуването.

(7) Административните ръководители на прокуратурите се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат.

(8) Прокурорите и следователите стават несменяеми с решение на Прокурорския съвет след навършване на петгодишен стаж и след атестиране. Те се освобождават от длъжност само при условията на чл. 129, ал. 3.

В предложеното ново съдържание на чл. 130в от проекта за ЗИД К се уреждат структурата и функциите на новосъздаващия се Прокурорски съвет.

Преди излагане на становището ни по отделните текстове, предлагаме съветът на прокурорите да бъде наречен *Висши прокурорски съвет (ВПС)*. Считаме, че двете звена на съдебната власт – съдилищата и прокуратурата са конституционно регламентирани със своите функции и структура, имат конкретно отредено им място в единната съдебна власт, поради което е удачно и новите правила за всяко от тях да бъдат симетрично уредени.

3.7.1. Изборът на членове на *Висшия прокурорски съвет* от непрофесионалната квота е регламентиран в чл. 130в, ал. 3 от проекта за ЗИД КРБ. Към общото изискване за всички членове на двата съвета, избирани от Народното събрание предлагаме да бъде допълнено и това да не са членове на политически партии или казано по друг начин – *да са политически неутрални*. Това изискване за *Висшия прокурорски съвет* е изключително важно с оглед изказаните и от Венецианската комисия опасения за политическо повлияване на прокуратурата поради превеса на непрофесионалната квота над пряко избраните от прокурорите и следователите членове на съвета (§ 67 и § 71 от становището на Комисията).

Във връзка с притесненията относно възможността чрез избора на членовете от непрофесионалната квота от Народното събрание поради нейната преобладаваща численост, в действността на *Висшия прокурорски съвет* да се принесе политическо влияние, следва да се има предвид и Препоръка REC(2000)19 на Комитета на министрите до страните членки по ролята на прокуратурата в системата на наказателното правосъдие (приета от Комитета на министрите на 06 октомври 2000 г.).

на 724-та сесия на представители на министрите), според която: „*т.11. Държавата трябва да вземе подходящи мерки, за да осигури на прокурорите възможност да изпълняват своите професионални задължения и отговорности без неоправдано вмешателство и без да рискуват да поемат неоправдано гражданска, наказателна или друга отговорност.*“

За преодоляване на тези опасения би следвало отново внимателно да се осмисли съотношението между прокурори и следователи, избрани от техните колеги и избраните от Парламента членове на ВПС, което да не позволи нарушаване автономността на прокуратурата като част от независимата съдебна система.

3.7.2. По отношение на предложението за намаляване мандата на членовете на двата съвета от пет на четири години, поддържаме принципното си становище за липса на необходимост от промяна на установените към настоящия момент в Конституцията мандати.

3.7.3. Разпоредбата на чл. 130в, ал. 5 от проекта за ЗИД КРБ предлага уредба на функциите на *Висшия прокурорски съвет*. По отношение на тях имаме две бележки:

- по т. 2, която предвижда назначаването на главния прокурор да е от компетентност на *Висшия прокурорски съвет*. По този въпрос вече бе изложено нашето становище, което поддържаме и във връзка с което предлагаме текстът да бъде променен в смисъл, че „*главният прокурор се назначава и освобождава от президента на републиката по предложение на Висшия прокурорски съвет. Президентът не може да откаже назначаването или освобождаването при повторно направено предложение*“.

- втората ни бележка касае предвидената в т.4 функция на *ВПС* да „*приема правила за общо методическо ръководство върху дейността на прокуратурите*“. Освен принципно неясното съдържание на текста относно обхвата и съдържанието на тези правила, считаме за неудачно такава дейност да се възлага на орган с административни функции. Проблемът е съзрян и от Венецианската комисия, която в становището си (§ 83) споделя, че предвид състава на прокурорския съвет – предимно от непрофесионалисти – тази идея е неприложима. Доколкото необходимостта от приемане на методически указания, които да гарантират еднаквото прилагане на закона от всички прокурори е безспорна, най-удачно е тази дейност да остане в **сферата на компетентностите на главния прокурор с изискване за приемане на подходящи правила за регулиране на законово ниво точното място на методическите указания спрямо законите, подзаконовите нормативни актове и задължителната съдебна практика**.

3.7.4. Алинея 8 на чл. 130в от проекта за ЗИДКРБ урежда въпроса за несменяемостта на прокурорите и следователите. И тук, както предложихме по отношение на съдиите, предлагаме срокът за придобиване статут на несменяемост от

прокурорите и следователите да бъде намален от пет на **три години**, което да ограничи усещането им за нестабилност, водещо до подкопаване на тяхната независимост.

3.8. Относно необходимостта от сътрудничество между двата съвета

Разделянето на Висшия съдебен съвет на два – Висши съдебен съвет и *Висши прокурорски съвет* ще постигне идеята за утвърждаване независимостта на съда и гарантиране автономията на прокуратурата като същностна проява на независимостта на съдебната власт като цяло и условие за повишаване на нейната ефективност.

В същото време остават определен, макар и ограничен кръг въпроси, които се нуждаят от координирано решаване от двата съвета – например бюджета на съдебната власт, управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, въпросите свързани с обучението и повишаване на квалификацията и др. Във връзка с тази необходимост от съвместно обсъждане и решаване на общите за съдебната система въпроси, осъществяването на координация и постигането на баланс в отношенията между двата съвета, предлагаме в съдържанието на чл. 130а да се включи нова алинея трета:

„(3) Висшият съдебен съвет и Висшият прокурорски съвет провеждат съвместни заседания за обсъждане на проекта за бюджет на съдебната власт, на въпроси, свързани с управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, както и на други общи за съдебната власт въпроси.“

3.9. Относно необходимостта от конституционна уредба на обжалваемостта на решенията на ВСС и ВПС, свързани с кариерното израстване на магистратите.

Както вече отбелязахме във връзка с процедурата по избор на председателите на ВКС и ВАС, и главния прокурор, при отпадане на обвързаната компетентност между президента и двата съвета в тези процедури опасността от прекомерното разширяване компетентността на ВАС е реална. Към настоящият момент тя е такава по отношение на процедурите за назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи; по отношение процедурите по назначаване и освобождаване на административните ръководители на органите на съдебната власт; по процедурите за налагане на дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурорите, следователите и административните ръководители, както и по процедурата за освобождаване от длъжност на изборен член на ВСС при условията на чл.130, ал.8 от сега действащата Конституция на РБ.

За преодоляване на този проблем предлагаме допълнение към разпоредбите на чл.130а и чл.130в от проекта за ЗИД К, като се предвиди възможността *решенията на съответния съвет по цитирани процедурни да бъдат обжалвани пред смесен съдебен състав, състоящ се от трима съдии от Върховния касационен съд и двама съдии от Върховния административен съд*. Така би било отчетено съотношението между общите и специализираните структури в съдебната система. Това предложение

се основава на анализ на относимите конституционни текстове и практиката на Конституционния съд.

В решение № 1 от 14 януари 1999 г. по к. д. № 34/1998 г. (Обн., ДВ, бр. 6 от 22.01.1999 г.) е прието, че създаването на смесен съд от трима съдии от Върховния касационен съд и двама от Върховния административен съд противоречи на чл. 119, ал. 1 и 3 и чл. 125 от Конституцията. Даденото разрешение и изложените съображения обаче касаят предвидено изменение в този смисъл в ЗСВ. Конституционният съд счита, че системата от правораздавателни органи е очертана в чл. 119, ал. 1 от Конституцията, а определените в нея отделни съдилища Върховен касационен и Върховен административен съд имат определени в основния закон самостоятелни правомощия – чл. 124 и 125. Прието е също така, че Конституцията не допуска създаването на смесен състав от две висши съдебни институции, включително и по извънредни обстоятелства – чл. 119, ал. 3 от основния закон. Поради това е неприемливо от гледна точка на чл. 117, ал. 2 от Конституцията е и смесеният състав на съдии от Върховния касационен и Върховния административен съд да се формира от Висшия съдебен съвет, т. е. от органа, който е контролиран, дори това да става чрез жребий.

В решението на Конституционния съд се акцентира върху това, че системата от правораздавателни органи е очертана в Конституцията, т. е. създаването на специализиран правораздавателен орган трябва да бъде предвидено изрично в основния закон. Създаването на такъв орган със закон, различен от основния, би противоречало на Конституцията. В решението не е разглеждана възможността конструирането на подобен състав да залегне в Конституцията.

Конституционният законодател без съмнение разполага с правомощието да предвиди създаването на подобен състав (орган), като в тази връзка на първо място следва да бъде поставен въпросът дали подобно правомощие принадлежи на Обикновено Народно събрание или попада изцяло и единствено в правомощията на Велико Народно събрание.

Анализът в тази му част отново налага да се обсъди съдържанието на решение № 3 от 10 април 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. Според него, формата на държавно управление по чл. 158, т. 3 от Конституцията се определя на основата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията от това дали държавата е монархия, президентска или парламентарна република и от основните конституционни принципи, върху които тя е изградена – народен суверенитет (чл. 1, ал. 2), политически плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2), разделение на властите (чл. 8), правова държава (чл. 4), независима съдебна власт (чл. 117, ал. 2). Прието е, че съдебната власт и нейните органи (глава шеста от Конституцията) са неразрывно свързани с парламентарната форма на управление и са неотменим неин елемент. Органите на съдебната власт контролират актовете на изпълнителната власт в посока на тяхната законосъобразност. Същото е и във връзка със защитата правата на гражданите и с публичните функции на наказателното

правосъдие. Управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони би било безсмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им прилагане. КС приема, че правосъдие се осъществява само от органите на съдебната власт и ако такива функции бъдат възложени на органи от други власти, това ще съставлява промяна във формата на управление на държавата. Посочено е също така, че парламентарното управление на една република се характеризира и от възложените с Конституцията дейности и основни правомощия на посочените в решението конституционни органи и от баланса на правомощията, които имат и контрола върху тях. Поради това се приема, че премахването, сливането, преминаването на някой от основните конституционни органи към друг или заменяне с друг, както и създаването на нови основни конституционни органи би представлявало промяна във формата на държавно управление, а така е и при промени в структурирането, начина на образуването, статута и мандата на основните органи и установения между тях баланс.

Създаване в самата Конституция на смесен петчленен състав от трима съдии от Върховния касационен съд и двама от Върховния административен съд с точно посочени правомощия по отношение на назначенията в съдебната система не би противоречало на това тълкуване, първо, по причина, че функцията по осъществяване на правосъдието няма да бъде възложена на орган от друга власт, различна от съдебната. Правомощието ще се осъществява от орган на съдебната власт в рамките на нейните конституционно предвидени правомощия. На второ място, създаването на такъв специализиран състав не е свързано с промени в структурирането на съдебната система, нито със статута на конституционно предвидените органи на съдебната власт, тъй като в състава влизат съдии от вече предвидени в Конституцията съдилища. С това не би се нарушил нито принципът на мандатността, нито принципът на установения баланс между трите власти.

В решение № 3/2003 г. по к. д. № 22/2002 г. е прието също така, че неразрывно свързано с формата на държавно управление, която би се променила, е и ако се променят структурата, формирането и функциите на звената от съдебната система и статутът на нейните органи, включително на висшите конституционно установени длъжности като например сливане на Върховния касационен съд с Върховния административен съд, председателите на ВКС и ВАС или главният прокурор да се избират от Народното събрание или да се назначават от неговия председател или от Министерския съвет, а съдийте, прокурорите и следователите да се назначават, преместват, повишават или уволняват не от ВСС, а от друг орган. Различна би била формата на държавно управление според КС и ако съдебната власт се подчини на изпълнителната, защото това би изменило баланса между трите власти, ще наруши изискването за тяхното разделение (чл. 8 от К) и за независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от К).

С предложеното изменение обаче не е предвидено сливане на ВКС и ВАС, нито промяна в тяхната структура и функции, доколкото с оглед спецификата на

назначенията и на органа, който ги извършва по реда на устройстваия за съдебната система закон създаването на смесен петчленен състав не би нарушило независимостта на съдебната власт, нито би ограничила функциите на който и да е от конституционно предвидените органи. Действително функцията по осъществяване на административното правораздаване е вменена на ВАС, но доколкото се предвижда участие в смесения състав и на съдии от този съд, тезата, че би се отнела функция на административния съд не би следвало да бъде споделена.

Изрично обаче в решението на КС е посочено, че формата на държавно управление няма да бъде променена, ако се създаде нов конституционен орган, който не е основен и създаването му не влияе върху баланса между останалите органи и основните конституционни принципи. Не би представлявала такава промяна и възлагането на нови функции на някои от основните конституционни органи, когато няма да се накърни баланса между институциите и няма да се засегне някой от основните конституционни принципи като политически плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2), разделението на властите (чл. 8), правовата държава (чл. 4, ал. 1) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2).

Обобщено, нито един от посочените принципи не би бил нарушен от предложеното изменение, още повече като се отчита значението на кариерното израстване на магистратите за техния статут.

Следва да се отбележи също така и тълкуването, съдържащо се в решение № 8 от 01.09.2005 г. по к. д. №7/2005г., а именно, че промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, които са насочени към преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институциите на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

Не на последно място следва да бъде посочено и решение № 2 от 14.02.2023 г. по к. д. № 1/2022 г. (Обн., ДВ, бр. 17 от 21.02.2023 г.), според което принципът на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, не изисква всички спорове за законност на актовете и действията на административните органи да бъдат разглеждани от специализираните административни съдилища, създадени на основание чл. 119, ал. 2 от Конституцията. В решение Конституционният съд акцентира върху това, че именно защото според Конституцията административното правораздаване (както и правораздаването изобщо) се свързва с нормативно гарантиран достъп до съд,

а не с изграждане на определени правораздавателни структури със специална компетентност, в тълкувателно решение № 13 от 22.07.1993 г. по к. д. № 13/1993 г. съдът е посочил изрично, че "*административното правораздаване в системата на правораздаването в Република България е установено с разпоредбата на чл. 120 от Конституцията и действа от 13 юли 1991 г.* като контрол за законност спрямо всички административни актове освен изрично посочените от закона. До изграждане на предвидената в Конституцията нова организация на съдебната власт административното правораздаване по силата на § 9 от преходните и заключителните разпоредби ще се осъществява от съдилищата на заварената съдебна система". В този смисъл конституционният критерий за наличието на административно правораздаване е функционален и произтича от Основния закон, а не е организационен, т. е. обусловен от създаване на структури, които са различни от изброените в Конституцията правораздавателни органи.

Определянето на конституционният критерий за наличие на административно правораздаване като функционален, а не като организационен също съставлява аргумент за възможността промяната да бъде извършена от Народно събрание. Още повече като бъде взето предвид обстоятелството, че правомощието на ВАС да осъществява контрол по законността на конкурсните процедури в съдебната система не е изрично предвидено към настоящия момент в Конституцията. Или, както е посочено в решение № 2 от 14.02.2023 г. по к. д. № 1/2022 г., според решение № 6 от 11.11.2008 г. по к. д. № 5/2008 г., за да се изпълни конституционното изискване, според което правораздаването "како дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство" се осъществява от съдилищата, е достатъчно окончателното разрешаване на спора да бъде предоставено на някое от посочените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища. Обобщено е, че "щом решаването на правен спор може да стигне до съд, значи изискванията на правовата държава са спазени". Акцентирано е, че разпоредбата на чл. 119, ал. 1 от Конституцията "просто изрежда различни съдилища, както общи, така и специализирани, без да ги обособява в определена система" и "идеята следователно е правораздаването като дейност по разрешаването на правни спорове от независим орган в рамките на едно състезателно производство не да се схваща като проблем на система от общи и система от специализирани съдилища, не неговото осъществяване да се ограничи в точно определена система от съдебни инстанции, а да се гарантира окончателното произнасяне по правния спор да бъде от съд както в организационен, така и във функционален смисъл". Именно в посочения смисъл в решение № 5 от 19.04.2019 г. по к. д. № 12/2018 г. е отбелязано, че за да се реализира конституционното право на защита на гражданите срещу засягащите ги административни актове, "въпросът, отнесен от правния субект пред съд, следва да получи разрешение от него". И на следващо място е прието, че изброяването в чл. 119, ал. 1 от Конституцията на съдилищата, които осъществяват правораздаването (както общи, така и специализирани, каквито са ВАС и военните съдилища), разглеждано заедно с

предоставената в ал. 2 възможност на законодателя по своя преценка да създава и други специализирани съдилища, ясно показва, че според конституционния законодател посочените в ал. 1 съдилища осигуряват конституционния стандарт за осъществяване на правораздаването, включително при упражняване на контрол за законност върху актовете и действията на администрацията, който съгласно чл. 120, ал. 1 от Конституцията се осъществява именно от "съдилищата" (тъкмо в този смисъл според тълкувателно решение № 5 от 7.07.1994 г. по к. д. № 3/1994 г. изброяването на видовете съдилища в чл. 119, ал. 1 от Конституцията е замислено "*по принцип като изчерпателно*").

По изложените съображения предлагаме в чл. 130а и чл.130в от проекта за ЗИД К да се включат нови алинеи със следното съдържание:

„чл.130а.....

(4) Решенията на Висшия съдебен съвет по ал.1, т.1, 3, 5 и 8 подлежат на обжалване пред смесен съдебен състав, състоящ се от трима съдии от Върховния касационен съд и от двама съдии от Върховния административен съд.

„чл.130в.....

Решенията на Висшия прокурорски съвет по ал.5, т.1, 3, 6 и 9 подлежат на обжалване пред смесен съдебен състав, състоящ се от трима съдии от Върховния касационен съд и двама съдии от Върховния административен съд.

3.10. Относно статута на членовете на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, избрани от професионалната квота.

Необходимостта от конституционна уредба на този въпрос възникна още със структурирането на Висшия съдебен съвет като постоянно действащ орган през 2007 г.

Установената практика относно статуса на членовете на ВСС намери отражение и в решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. № 6/2011 на Конституционния съд, в което се приема, че членовете на съвета трябва да напуснат заеманата преди длъжност и да преминат на работа по трудово правоотношение в съвета. В цитираното решение на КС се приема дори, че „*членовете на ВСС, избрани от съдебната квота, с факта на избора им загубват качеството на съдии, прокурори и следователи за времето на мандата си. Функциите, които те осъществяват като членове на съвета, са присъщи на тези в администрацията, независимо че се касае до администриране в съдебната система.*” Считаме, че не би следвало да се допуска противопоставяне между качеството на съдия, прокурор и следовател и длъжността на член на ВСС. Невъзможността да се изпълняват правораздавателни функции за периода на мандата, не означава обезателно, че членът на ВСС е загубил магистратското си качество. Досега действащият ВСС е административен орган на съдебната власт, който има

основно кадрови функции и се състои от съдии, прокурори, следователи и представители на другите юридически професии, които не следва да се приравняват на „администрация“ на съдебната власт. В противен случай се обезсмисля изискването за мнозинство на „съдии, избрани от съдии“ в състава на съдебния съвет и се създават предпоставки за откъсване на членовете на съветите от съответните магистратски общности.

За преодоляване на тази практика предлагаме да се приемат нарочни текстове в чл.130, ал.4 и чл.130в, ал.4 от проекта за ЗИД КРБ, които да придобият следното примерно съдържание:

„чл.130.....

(4) Мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет е четири години. Те не могат да бъдат преизбирани веднага след изтичане на този срок. Избраните от съдии членове на Висшия съдебен съвет съдии запазват своя статут на съдия.“

„чл.130в.....

(4) Мандатът на изборните членове на Висшия прокурорски съвет е четири години. Те не могат да бъдат преизбирани веднага след изтичане на този срок. Техният мандат се прекратява на основанията по чл.130, ал.5. Избраните от прокурори и следователи за членове на Висшия прокурорски съвет прокурори и следователи запазват своя статут на прокурор и следовател.“

4. Относно § 11 от проекта за ЗИД КРБ.

С § 11 се предлага приемане на нов чл.131 със следния текст:

„Чл. 131 Министърът на правосъдието:

1. може да предлага кандидат за главен прокурор при открита процедура по избор на такъв;

2. може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на прокурори и следователи;

3. може да прави предложения за освобождаване от длъжност на съдии;

4. предлага проект на бюджет на съдебната власт, който включва бюджет на системата на съдилищата и бюджет на системата на прокуратурата и ги внася съответно във Висшия съдебен съвет и в Прокурорския съвет;

5. управлява недвижимите имоти на съдебната власт, съгласувано с Висшия съдебен съвет и Прокурорския съвет.“

4.1. От така предложения текст изразяваме категорично несъгласие с т. 4 и 5.

Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България съдебната власт е независима. Не може дори да се поставя под съмнение принципното положение, че независимостта на съдебната власт е нейната основна, иманентно присъща характеристика, чрез която се гарантира прогласената в чл. 117, ал. 1 КРБ основна функция на съдебната власт да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Като такава съдебната власт има ключово значение за осъществяване на правораздавателната дейност – нейна основна конституционна функция за гарантиране на върховенството на правото.

Наричана основен стълб на съдебната система, една от основополагащите конституционни характеристики на съдебната власт, фундамент на конституционната система в модерната демократична държава, нейната независимост трябва да бъде безусловно и категорично гарантирана както посредством самоуправлението, така и чрез самостоятелност и независимост по отношение на материалното ѝ обезпечаване – самостоятелен бюджет и управление на имуществото. Независимостта, както се подчертава в решение № 9 от 21.07.2022 г. по к. д. № 5/2022 г., „*намира израз в отделеността на органите на съдебната власт и тяхната автономност спрямо влиянието както на собствено политическите институции, така и на други структурирани интереси в обществото. Тя е и пряко свързана с върховенството на правото, което е основополагащ принцип в съвременните конституционни демокрации и позволява налагането на ограничения дори върху демократично излечени мнозинства, така че свободата на индивида да бъде запазена, което изисква независимостта на съдебната власт да бъде гарантирана.*“

Както последователно приема Конституционният съд на Република България, „*чрез определяне обхвата на компетентността на всяка една от трите власти се очертават пределите на властта, което държавните органи са на това във властите намеса на една власт в полето на действието на друга*“ (в този смисъл решение № 6 от 11.04.2012 г. на КС по к. д. № 3/2012 г., обн. ДВ, бр. 31/2012 г., решение № 15 от 28.11.2022 г. на КС по к. д. № 10/2022 г., обн., ДВ, бр. 97 от 6.12.2022 г.). Действително независимостта на органите на съдебната власт и съдебната власт в цялост изпитват влияние от дейността на другите власти в редица направления, сред които и предоставянето на адекватни финансови ресурси за осъществяване на конституционно предписаните ѝ дейности. Тези ресурси, според решение № 9 от 21.07.2022 г. по к. д. № 5/2022 г., са необходим компонент на съдебната независимост и функционирането на съдебната власт като държавна власт – минималните условия за независимост включват финансова сигурност. Както КС подчертава в същото решение, „*въпросът е особено чувствителен, когато се отнася до съдебната власт, която (именно като неполитически форум) трябва да е независима, но нейното финансиране е в решаващата компетентност на законодателната и изпълнителната власт. Принципът на разделението на властите е от определящо значение, за да се избегне*

концентрацията на властта в една властова структура, но този, който разполага с властта на парите, получава и допълнителни инструменти, които могат да бъдат използвани срещу другите проявления на държавната власт.“

Министърът на правосъдието като член на Министерския съвет безспорно принадлежи към изпълнителната власт, респ. не е част от съдебната власт. Правомощията на министъра на правосъдието по отношение на съдебната власт с оглед гореизложеното следва да бъдат определени така, че да не се допуска с някое от тях той да получи възможността да доминира и да поставя съдебната власт в зависимост. В решение № 11 от 14.11.2002 г. по к. д. № 18/2002 г. (Обн. ДВ, бр. 110/2002г.) КС сочи:

„Конституцията не възлага на Министерския съвет директно или чрез Министерството на правосъдието да се занимават със стопанисването на държавното имущество, предоставено на органите на съдебната власт. По силата на чл. 106 от Конституцията Министерският съвет осъществява само управленската функция да организира стопанисването на това имущество, като се съобразява с чл. 8 от Конституцията и с конституционния статус на съдебните органи. При упражняване на правомощието си да организира стопанисването на държавното имущество, необходимо за функционирането на съдебната власт, Министерският съвет, респективно министърът на правосъдието, следва да предоставя това имущество пряко на органите на съдебната власт, а не на органи, принадлежащи към някоя друга от властите, посочени в чл. 8 от Конституцията.“ Независимостта на съдебната власт се осигурява и чрез материалната ѝ независимост от изпълнителната власт, като „материалната независимост включва и независимост при стопанисване на държавното имущество, предоставено на съдебната власт. Аргумент в подкрепа на това становище е тълкувателното решение № 14 от 1995 г. по к.д. № 23 от 1995 г., според което Министерският съвет не може да се разпорежда с държавните имоти, в които се помещават звената на съдебната власт, като издава едностранини актове по целесъобразност освен с тяхното изрично съгласие.“

Управлението на едно имущество включва правомощия по извършване на всякакви действия и сделки, свързани с използването на имуществото, по разпределение на неговото ползване между имашите право на това правни субекти, както и по неговото стопанисване, включително по отдаване под наем, извършване на необходимите ремонти, предявяването на искове, свързани с управлението на вещта, нейното застраховане и др. Тук с оглед общата формулировка на предложената разпоредба на чл. 131 могат да бъдат включени дори действия, свързани с бюджета на съдебната власт и то не само по внасяне на предложение за този бюджет, както и провеждането на процедурата и възлагането на обществените поръчки за извършването на ремонтни дейности. Представянето на подобни правомощия на орган на изпълнителната власт определено би поставило органите на съдебната власт в институционална зависимост.

По тези съображения предложените т. 4 и т. 5 на чл. 131 от Конституцията (§ 11 от законопроекта) категорично не следва да бъдат подкрепени.

4.2. Бележка имаме и по отношение на т. 2 и т. 3 от предложения в проекта чл. 131.

Считаме, че не следва да се допуска прилагането на различен стандарт в правомощията на министъра по кадрови въпроси по отношение на съдиите, от една страна, и прокурорите и следователите – от друга. Предоставяне на възможност да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на прокурори и следователи създава опасност за засилено вмешателство на изпълнителната власт в кадровата политика на независимата съдебна власт, което съчетано с преобладаващото мнозинство в съвета на непрофесионалната квота, изльчена от Народното събрание, би могло да доведе до поставяне на прокуратурата под контрол от страна на политическото мнозинство на деня⁸.

Необосновано е също предвиденото правомощие на министъра да прави предложения за освобождаване от длъжност само на съди. Ако това правомощие е свързано с идеята министърът да може да инициира дисциплинарни производства за налагане на дисциплинарни наказания от посочените в чл. 308, ал.1 от Закона за съдебната власт, то предложеният текст в т.3 на чл.131 от проекта следва да бъде изяснен. Нямаме възражения това правомощие да бъде запазено, тъй като то произтича от принципа на разделение на властите, които включват необходимостта от това те да си взаимодействат и да функционират съгласувано. Трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложени в Конституцията. Разделението не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях, в какъвто смисъл са решения № 1/1999 г., № 8/2006 г. и № 1/2022 г. Каквото и уточнение да въведат в текста вносителите, считаме че правомощието следва да се разпростира симетрично над съдии, прокурори и следователи.

5. Относно § 12 от проекта за ЗИД К.

С § 12 от предложения проект за изменение и допълнение на Основния закон на страната се предлагат изменения в чл.132а, съдържащ конституционната уредба на Инспекторат на съдебната власт в следния смисъл:

1. Алинеи 1 – 3 се изменят така:

„Чл. 132а. (1) Създава се Инспекторат на съдебната власт, който се състои от главен инспектор и десет инспектори.

⁸ В този смисъл Становище на Венецианска комисия, CDL-AD\2023\039, България относно проект за изменение на Конституцията, прието на 136-та пленарна сесия, Венеция, 6–7 октомври 2023 г., § 71.

(2) Главният инспектор и инспекторите се избират от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители за срок от пет години с право да бъдат преизбириани само за още един мандат.

(3) Главният инспектор и инспекторите при осъществяване на функциите си са независими и се подчиняват само на закона. След приключване на мандата им главният инспектор и инспекторите не могат да заемат длъжности в органите на съдебната власт. Те придобиват право на пенсия и могат да се пенсионират по ред определен със закон.“

2. Алинея 4 се отменя.

3. Алинея 6 се изменя така:

,,(6) Инспекторатът на съдебната власт:

1. проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции;

2. извършва проверки за почтеност на съди, прокурори и следователи, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване независимостта на съдиите, прокурорите и следователите;

3. извършва проверки по сигнали за нарушаване на закона и на съдопроизводствените правила, включително за нарушаване правото за разглеждане и решаване на делата в разумен срок;

4. при констатирани системни или груби нарушения на закона и на съдопроизводствените правила от страна на съди, прокурори или следователи прави мотивирани предложения до съответния съвет за налагане на дисциплинарни наказания на същите, включително за понижаването и освобождаването им от длъжност, както и за временно отстраняване от длъжност в случаите на възбудено срещу тях наказателно преследване;

5. информира Висшия съдебен съвет, Прокурорския съвет и министъра на правосъдието за дейността си.”

5.1. От възникването си през 1911 г. като контролно-инспектираща дейност в българското правосъдие до конституционната реформа от 2007 г., съдебният инспекторат е ситуиран като структура в Министерство на правосъдието и е подчинен на министъра на правосъдието.

Въз основа на промяната от 2007 г. Инспекторатът е превърнат в самостоятелен конституционен орган с контролно-установителни правомощия, част от съдебната система в България, ситуиран към Висшия съдебен съвет. Контролно-установителната си дейност Инспекторатът осъществява чрез извършване на проверки, предвидени в годишна програма или по сигнали, вследствие на които има правомощия да сезира ВСС и да иска възбуждане на дисциплинарно производство за санкциониране на съдия, прокурор или следовател, като има възможност да обжалва акта на ВСС ако е недоволен от резултата. Инспекторатът прави проверки на заявлениета срещу нарушаване на правото за разглеждане на делата в разумен срок.

Освен контролно-установителната си дейност, Инспекторатът има и важна аналитична функция, като анализира и обобщава делата, приключили с влязла в сила присъда и при констатиране на противоречива съдебна практика сигнализира компетентните органи за иницииране на тълкувателна дейност

С конституционните изменения от 2015 г. на Инспектората са възложени още правомощия по проверки за почтеност, конфликт на интереси, независимост, накърняване престижа на съдебната власт, както и проверки на подадените имуществени декларации.

В държавите членки на ЕС липсва доминиращ общ модел на съдебен Инспекторат. Този орган е силно повлиян от конкретния национален модел на съдебната власт, както и от наложили се традиционни практики. В България Инспекторатът е ситуиран към ВСС, но като самостоятелен и независим орган, който има широки конституционно установени функции. В доктрината се твърди⁹, че с измененията в Конституцията от 2007 г. и 2015 г. е оформен български модел за прилагане на принципа за съответност и пропорционалност при въвеждане на контролни и дисциплинарни мерки за укрепване на доверието в съдебната власт.

Независимо от положителната тенденция в развитието на съдебния Инспекторат в България, нормативната уредба, касаеща формиране на състава му, компетентността му по отношение на собствения му бюджет, както и дейността му, свързана с проверките за почтеност, независимост, конфликт на интереси и накърняване простижа на съдебната власт следва да бъдат допълнително подобрени.

5.2. Анализът на предложениия текст на чл.132а от ЗИД КРБ не дава основа за усъвършенстване на законодателството. Бележките ни по текста са в няколко насоки:

5.2.1. Една от основните критики, отправяни до момента и намерили място в становището на Венецианската комисия, прието на 136-та й пленарна сесия на 06-07 октомври 2023 г. по повод проекта за Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (§ 94, § 95, § 97) е начинът на подбор и

⁹ Пенев, П. Съдебната власт – перспектива на българския модел, стр.143

назначаване на членовете на Инспектората. В тази посока предложеният текст на чл.132а от проекта не съдържа никаква промяна. Отново е посочено в ал. 2, че инспекторите и главният инспектор се избират от Народното събрание с мнозинство две трети. Нещо повече, предлага се увеличение на мандата на инспекторите от четири на пет години, както и възможност те и главният инспектор да бъдат веднага преизбрани за още един мандат от пет години. Не споделяме последната промяна, като предлагаме да бъде запазено сегашното положение, при което е възможно те да бъдат избирани повторно, но не за два последователни мандата.

Сериозно внимание заслужава критиката за начина на подбор и назначаване на членовете на Инспектората. За преодоляване на усещането за политически мотивиран избор и въвеждане на партийни квоти от страна на депутатите, едно от предложениета е Народното събрание да не номинира, а само да избира кандидатите, включени в предварително изгответи листи от двата съвета – ВСС и ВПС¹⁰. Като алтернатива на това предложение предлагаме идеята номинации да се правят от пленумите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и от общото събрание на Върховната прокуратура по предложения от съдилищата и прокуратурите кандидатури, измежду които народните представители да избират членовете на Инспектората. Сериозно внимание заслужава и идеята за главен инспектор да се избира съдия от ВКС или ВАС, което ще гарантира неговия висок професионализъм и всеобхватен поглед върху дейността на съдилищата в страната.

Друга важна препоръка на Венецианската комисия (§ 96) е за въвеждане на механизъм за преодоляване блокирането на избора на членовете на инспектората, който би могъл да се прилага и при избор на членове на съдебния и прокурорския съвети. Предложението предвижда в случай на невъзможност за събиране на мнозинство от две трети, изборът да се приеме за редовен при друго квалифицирано мнозинство, каквото би могло да бъде повече от половината на всички депутати. Тази идея намираме за разумна, даваща възможност за избягване на ситуации, когато тези органи на съдебната власт продължават да функционират и след изтичане на мандатите им в неясно какъв период от време.

5.2.2. Особено неприемлив е текстът на чл.132а, ал.3 от ЗИД КРБ, предвиждащ, че: „*След приключване на мандата им главният инспектор и инспекторите не могат да заемат длъжности в органите на съдебната власт. Те придобиват право на пенсия и могат да се пенсионират по ред, определен със закон.*“

Преди всичко е необяснимо защо главният инспектор и инспекторите трябва да бъдат лишени от възможността да се завърнат в органите на съдебната власт след приключване на мандата им. Такъв подход би създал пречка за съдии, прокурори и

¹⁰ Предложението се съдържа в становището на Венецианската комисия, § 94 – 95.

следователи, които имат пред себе си перспектива за по-дълъг период до пенсия, да се кандидатират за членове на Инспектората. Това, освен че ограничава възможността помлади магистрати да бъдат избирани като инспектори и главен инспектор, е и дискриминационен подход по отношение на тях. Не става ясно по какви съображения на приключилите мандата си инспектори и главен инспектор ще се предоставя привилегията да се пенсионират при специални условия. Такава до момента съществува само по отношение на съдиите в Конституционния съд, но дори и те не са лишени от възможността да продължат кариерата си в системата на съдебната власт.

5.2.3. Друго основание за критика проектът дава с предвиденото разширяване на функциите на Инспектората, което според позицията на Венецианската комисия (§ 98, § 99) би могло да доведе до смесване и дублиране на неговите функции с тези на Висшия съдебен съвет и *Висшия прокурорски съвет*.

Особено сериозно притеснение създават текстовете на чл.132а, ал.6, т.3 и т.4 от проекта за ЗИД КРБ, според които Инспекторатът „извършва проверки по сигнали за нарушаване на закона и на съдопроизводствените правила...“ (т.3) и „при констатирани системни или груби нарушения на закона и на съдопроизводствените правила от страна на съди, прокурори или следователи прави мотивирани предложения до съответния съвет за налагане на дисциплинарни наказания на същите, включително за понижаването и освобождаването им от длъжност, както и за временно отстраняване от длъжност в случаите на възбудено срещу тях наказателно преследване“ (т.4).

Намираме, че предвиденото правомощие на Инспектората да извършва проверки за нарушаване на закона и на съдопроизводствените правила практически създава паралелен механизъм за контрол на актовете на съдебната власт, за което е въведен инстанционният контрол, поради което становището ни е за противоконституционност на така предложените текстове.

За недопустимо намираме и предложеното правомощие на Инспектората да предлага временно отстраняване от длъжност на магистрати в случаите на възбудено срещу тях наказателно преследване, с което инспекторите недопустимо се намесват в правомощията на ВСС и ВПС.

5.2.4. Имаме резерви към изключване от компетентността на Инспектората проверките за конфликт на интереси чрез предложения текст на чл. 132а, ал. 6, т. 2 от проекта за ЗИД КРБ. В същото време в чл. 49, ал. 4 от Закона за противодействие на корупцията е предвидено, че: „Подаването и проверката на декларациите за имущество и проверката на конфликт на интереси на съди, прокурори и следователи, включително на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, главния прокурор, административните ръководители на органите на съдебната власт и на техните заместници, се извършват при условията

и по реда на Закона за съдебната власт. Правилата за конфликт на интереси в този закон намират приложение, доколкото Законът за съдебната власт не предвижда друго. „Считаме, че при наличие на специализиран орган на съдебната власт, следящ за интегритета, почтеността, независимостта и поведението на съдии, прокурори и следователи от гледна точка на съхраняване престижа на съдебната власт, проверката за конфликт на интереси не бива да се прехвърля на друг орган, принадлежащ към изпълнителната власт.

Предвид изложеното предлагаме правомощията на Инспектората да не бъдат променяни.

5.3. Относно мястото на Инспектората в системата на съдебната власт.

Към настоящият момент Инспекторатът е ситуиран към ВСС. След раздялата на последния на два съвета – на Висш съдебен съвет и *Висши прокурорски съвет* Инспекторатът ще следва да взаимодейства със всеки един от тях. При това положение мястото му може да се преценява като на самостоятелен орган, действащ в координация с двета съвета. Намираме идеята за това Инспекторатът да е *към Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет* за неясна и трудна за постигане. Считаме, че този въпрос следва допълнително да бъде обсъден, поради което на настоящия момент не можем да даден конкретно предложение.

Становището е приемо на проведено на 22.11.2023 г. заседание на Пленума на Върховния касационен съд.