

БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

гр. София, e-mail: bgdiudges@abv.bg

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

От
БЪЛГАРСКА СЪДИЙСКА АСОЦИАЦИЯ

По к.д. № 7/2022 г. на Конституционния съд
на Република България.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Относно к.д. № 7/2022 г. на Конституционния съд на Република България, образувано по искане на Главния прокурор на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на параграфи 3-4; 7-17, 19-31, 33, 35-67 от Закона за изпълнение и допълнение на Закона за съдебната власт, обнародван ДВ. брой 32 от 26.04.2022, поради противоречие с разпоредбите на чл.4, ал.1, чл.8, чл.48, ал.1 и ал.3, чл.117, ал.1 и ал.2, чл.129 ал.3 от Конституцията на Република България изразяваме следното становище: изразяваме следното становище:

Разпоредбата на параграф 43 от ПРЗ на ЗИДЗСВ, обнародван ДВ бр.32 от 26.04.2022г., предвиди закриване на Специализирания наказателен съд, Апелативния специализиран наказателен съд, Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура. Приемането на посочената разпоредба бе извършено от 47-то Народно събрание с обикновено мнозинство, като законопроектът е изготвен и внесен в Народното събрание от народни представители.

Всички конституционни текстове, които уреждат статута на конституционно установените органи, осъществяващи компетенциите на трите власти, както и правомощията на изразените чрез тях органи и институции, в това число и взаимоотношенията между тях, са конституционни текстове, регламентиращи „формата на държавно устройство“ и „форма на държавно

управление“ по смисъла на чл.158, т.3 от Конституцията. Формата на държавно управление би се променила, ако се промени структурата, формирането и функциите на звена от съдебната система и статутът на нейните органи. Елемент на промяна ще представлява всяко вливане, сливане или заличаване на конституционно установени или новосъздадени институции, органи, структури или части от тях в рамките не само на съдебната, но и на законодателната и изпълнителната власт.

Съгласно чл.119, ал.1 от основния закон правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища. Съобразно ал.2 със закон могат да се създават и специализирани съдилища. Специализираният наказателен съд е създаден със закон през 2011г. и след създаването му става част от конституционно установените органи на съдебната власт, осъществяващи правораздаването в Република България, наред с посочените в чл.119, ал.1 от Конституцията. Специализираният наказателен съд е с национална компетентност, чиято подсъдност няма припокриване по обективен критерий с друг орган на съдебната власт. В този смисъл подсъдността на Специализирания наказателен съд е извън подсъдността на общите съдилища и като родово определен, и като местен белег, т.е. не се касае за съд на структурно-функционален принцип, който съгласно разпоредбата на чл.133 от Конституцията би могъл да бъде ревизиран със закон или с други актове, напр. с решение на Пленума на ВСС. Със създаването си този съд става част от конституционно установената система на съдебната власт, регламентирана в чл.119, ал.1 от основния закон.

Уредбата на чл.119, ал.2 от Конституцията не предоставя правомощие на Народното събрание /обикновено такова/ по аналогия да прекрати съществуването на вече създадени специализирани съдилища, въпреки предоставено му конституционно правомощие да ги създава. Както е посочено в Решение № 3/ 2013 на Конституционния съд, „преходното време и особена политическа обстановка, при която е работило Седмото Велико народно събрание, са мотивирали представителите на народа в него да създадат стабилна държава с основни институции и техни основни правомощия, които да не могат да бъдат изменени при всяка значителна промяна на парламентарното мнозинство. Затова в чл.159 от Конституцията е посочено, че нова Конституция и най-важните промени в действащата са в прерогативите на Велико народно събрание. А създадените от нея върховни институции, мястото, формирането и структурата на техните органи, както и предоставените им основни правомощия и установеният между тях баланс, са основата на държавата и не би трябвало да

може да се променят при лесно изменящата се политическа и парламентарна обстановка в годините.“

Ако се приеме противното, то всяка промяна в политическата обстановка, свързана с конфронтация и противопоставяне на политическите сили, би могла да доведе до закриване на органи на съдебната власт без ясна концепция за това и без обществена необходимост – единствено и само за удовлетворяване на политически цели. Стабилността на съдебната власт, както и принципа за независимост на трите власти в правовата държава не позволяват реда за създаване на съд по чл.119, ал.2 от Конституцията, в случая – специализираните наказателни съдилища, да се приложи по аналогия за закриването им и статутът им да бъде изваден от общата конституционна рамка на съществуване и структуриране на съдебната власт.

Със създаването на специализираните наказателни съдилища същите са част от съдебните органи по чл.119, ал.1 от Конституцията и са изведени от възможността за реструктурирането – чрез закриване, вливане или разделяне по целесъобразност от обикновения законодател. Същественият белег на съдебната власт в системата на разделение на властите е нейната самостоятелност и обособеност от другите две власти, защото независимостта на тази власт е решаваща. Единствено нейната независимост е прогласена на конституционно ниво, имайки предвид разпоредбата на чл.117, ал.2. Съдебната власт осъществява правосъдната функция в държавата и ако настоящият законодател закрива няколко органа с национална компетентност, указва как да бъдат разпределени делата към другите съдилища (тъй като законовото решение за делата не е единствено по обективния критерий за подсъдност, а се въвеждат и правила по изключение - напр. за разгл. на всящите дела от СГС), указва на ВСС какви специални критерии да приложи при преназначаване на специализираните магистрати (с оглед параграф 44 от закона), указва на съответните административни ръководители да командироваат съдии за доглеждане на дела, указва промяна в мандатите на съдебните заседатели, то той навлиза в сферата на съдебната власт по отношение на изключителни нейни правомощия, излиза извън рамките на дискреционната си преценка как да се вземат едни или други законодателни решения по отношение на тази власт. Разпоредбата на чл.119, ал.2 от Конституцията трябва да бъде тълкувана и прилагана стриктно - без да се разширява съдържанието ѝ с хипотези на закриване на специализирани съдилища.

Необходимо е да се посочи и това, че начинът, по който и направено предложението и е внесен законопроектът в Народното събрание, противоречи на чл.4 от Конституцията и чл.130, чл.130а, ал.8 от Конституцията.

С чл.130 и сл. от Конституцията е създаден орган на съдебната власт – Висш съдебен съвет, който, съгласно чл. 16, ал.1 от ЗСВ представлява съдебната власт, осигурява и отстоява независимостта ѝ, определя състава и организацията на работата на съдилищата, прокуратурите и следствените органи и обезпечава финансово и технически тяхната дейност, без да се намесва в нейното осъществяване.

Съгласно чл.30, ал.2, т.7 от ЗСВ, Пленумът на ВСС по предложение на една от колегите след съгласуване с министъра на правосъдието или по предложение на министъра на правосъдието, а по отношение на военните съдилища - след съгласуване с министъра на отбраната, определя броя, съдебните райони и седалищата на районните, окръжните, военните, административните и апелативните съдилища и прокуратури, създава и закрива съдилища и прокуратури, променя тяхното седалище и определя населените места, в които се разкриват териториални отделения към съответния районен съд и към съответната районна прокуратура.

Вярно е, че сочената разпоредба не може да се приложи в случая, тъй като тя се отнася единствено до закриване на определени съдебни органи с оглед на промяна на натовареността. Нормите обаче поставят изцяло в правомощията на ВСС инициативата за закриване на орган на съдебната власт. Поради това и предложението за закриване на система от органи в съдебната власт би следвало да изхожда от ВСС, след което да се предприемат законодателни промени, ако такива са необходими. В настоящия случай липсва решение на органа на съдебната власт, което да обоснове обществената необходимост от закриването на органите на специализираното правосъдие – съдилища и прокуратури. По инициатива на законодателната власт се закриват съдилища и прокуратури, определят се броя на съдиите, прокурорите и следователите, които ще правораздават в съществуващите органи на съдебната власт след това, което съставлява пряка намеса на законодателната власт върху съдебната. Налице е нарушение както на принципа на разделение на властите, посочен в чл.8 от Конституцията, така и на принципа на независимост на съдебната власт, залегнал в чл. 117 от Конституцията.

Цялата процедура по приемане на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, противоречи на принципа на върховенството на закона, който е правно обвързващ конституционен принцип и се признава единодушно за един от основополагащите принципи, залегнали във всички конституционни системи на държавите членки на ЕС и Съвета на Европа. Легална дефиниция на „принципа на правовата държава“ се съдържа и в Регламент /ЕС, Евратом/ 2020/2092 на Европейския парламент и на Съвета от 16

декември 2020 година относно общ режим на обвързаност с условия за защита на бюджета на Съюза. Именно в Регламента е изведено, че за целите му следното може да бъде показателно за нарушения на принципите на правовата държава: а/ застрашаването на независимостта на съдебната система; б/ непредотвратяването, некоригирането или несанкционирането на произволни или незаконосъобразни решения на органите на публичната власт, включително на правоприлагащите органи, непредоставянето на финансови и човешки ресурси, което пречи на правилното им функциониране, или липсата на гаранция за отсъствието на конфликти на интереси; в/ ограничаването на достъпността и ефективността на средствата за правна защита, включително посредством рестриктивни процедурни правила и неизпълнение на съдебни решения, или ограничаването на ефективното разследване, наказателно преследване или санкциониране на нарушения на закона.

В случая принципът на върховенство на закона е нарушен чрез приемането на закон с по същество липсващи мотиви и оценка за въздействие, доколкото изготвените такива нарушават принципите на необходимост, обоснованост, откритост, съгласуваност, субсидиарност, пропорционалност и стабилност (чрез спазването на които принципи се защитава върховенството на закона).

Мотивите и частичната оценка за въздействие, изготвени от вносителя на законопроекта, входиран в 47-то Народно събрание от министър-председателя на Република България на 02.03.2022г. и съобразени от законодателя при приемане на закона, си служат с невярна интерпретация на данни, извън действителното им статистическо значение и с извадки от различни международни доклади, несъдържащи никакви критики към специализираното правосъдие в България.

В мотивите към законопроекта няма посочване какви са били заложените цели, за да може всеки неангажиран с политически интереси гражданин да извърши за себе си независима преценка на твърдението и да изведе обоснованост за претенцията.

Няма сравнителен анализ на дейността на СНС с дейността на останалите окръжни съдилища, от които да се заключи, че осъществяването от тях правораздаване по определена категория дела от 2012г. се явява по-неефективно, за да се премине към друг модел на наказателно правораздаване, който да постигне някакви заложенени цели.

Твърди се в мотивите, че изготвянето на законопроекта е мотивирано и от „критичните оценки на Европейските институции“, които съответствали на „цялостното обществено възприятие относно неефективността на противодействието на корупцията“. Напротив – обратен извод за препоръки (какви органи да се създадат, какви процесуални процедури да се въведат, за да

се укрепи борбата с корупцията) може да се направи от годишните доклади на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка, от докладите на последно въведения Европейски механизъм по върховенство на закона, както и от Анализа на структурния и функционален модел на прокуратурата и нейната независимост, извършен през 2016 г. с помощта на Службата за подкрепа на структурните реформи на Европейската комисия, както и Докладите на Европейската комисия за периода от 2012г. до 2021г. включително.

В мотивите към законопроекта се твърди, че вносителят му е съобразил данните от публичните годишни доклади на органите на съдебната власт, но такива данни няма, твърди се и липса на ефективност на специализираните юрисдикции поради това, че преобладават „леките присъди“.

В заключение – изложените към законопроекта мотиви съставляват неточен анализ на дейността на органите на специализираното правосъдие, извършен от законодателната и изпълнителната власт, което съставлява пряка намеса в дейността на съдебната власт и нарушава принципа за разделение на властите, прогласен от Конституцията.

В нарушение на чл. 18а-20 от Закона за нормативните актове е изготвената към законопроекта частична оценка за въздействие, тъй като:

- не е описан проблем в обществените отношения, който следва да бъде решен; не се сочат легитимни цели, които да бъдат постигнати; формулираните варианти на действие не са адресирани за решаване на определен общественозначим проблем;

- оценката не отговаря на условията – зачитане на принципите на откритост, обоснованост, съгласуваност със заинтересованите страни, пропорционалност, ефикасност и ефективност и не гарантира, че предлаганата нормативна промяна съответства на целите на предложената или реализираната промяна в регулирането на обществените отношения; тя не почива на комплексен експертен анализ и не се основава на никакви данни.

Описанието на проблема и заложените цели в оценката, представляват факти и разсъждения, лишени от фактическа обосновка и взаимна връзка. Не става ясно констатирани ли са проблеми в работата на специализираните институции и на база на какви данни се обявяват такива.

Твърди се в оценката, че предложените със законопроекта структурни и организационни промени по отношение на звената на специализираното наказателно правосъдие ще гарантират конституционния принцип за независимост на съдебната власт и защитата на конституционните права на гражданите.

Съществуването на тези институции по никакъв начин не застрашава този принцип. Касае се за съдебни институции, които прилагат същите процесуални и материалноправни норми като останалите съдилища и прокуратури. Магистратите в тях се назначават, повишават, преместват и се освобождават от длъжност по правилата, които се прилагат за другите магистрати. Решенията на Конституционния съд, които касаят дейността на специализираните институции, отхвърлят твърденията, че се касае за извънредни институции и от тях не могат да се изведат аргументи срещу съществуването и дейността им. / в т.вр. Решение № 6/27.03.2018 г. на КС/.

Съществуването или не на един орган не е проблем, ако този орган изпълнява функциите, които са му възложени и дейността му е в обществен интерес. Когато в една оценка за въздействие се говори за проблем, който да се дефинира и реши със законодателната промяна, се има предвид констатиран проблем за обществото. В оценката, която е била представена към обсъждания закон, такъв не е идентифициран и обоснован с представянето на конкретни данни, които да сочат, че специализираните органи не изпълняват функциите, които им е делегирал законодателят или че предлаганата уредба, която по същество е връщане към старата (от преди създаването им), би довело до по-добри резултати в работата по делата.

Необходимо е са де посочи и това, че в мотивите за приемане на закона практически се поставя изискване на определени резултати от съд от изпълнителната власт за неговото съществуване (солидни резултати по отношение на окончателни осъдителни присъди по дела за корупция) и възприето от законодателната власт като основание за закриване, което нарушава принципа на разделение на властите.

Относно противоречието на параграфи 44-59 от Закона с Конституцията

Нормите на закона, касаещи преназначаването на магистратите от специализираното наказателно правосъдие, статутът на съдебните заседатели и в тази връзка - прехвърлянето на неприключилите наказателни производства /параграфи 44-59 от ЗИДЗСВ/ нарушават принципите на правовата държава /чл.4 от Конституцията/, независимостта на съдебната власт /чл.117 от Конституцията/, както и принципите за несменяемост и независимост на магистратите /чл.129 от Конституцията/.

В §44 от закона се създава механизъм за преназначаване на съдиите, който противоречи на принципа за несменяемост на съдиите, залегнали в чл. 129 от Конституцията. Създава се специален ред за преназначаване на магистрати, назначени в съдебната система по общия ред – след провеждане на конкурс за съответната позиция. Със закон, по волята на законодателя, несменяеми

магистрати, ще бъдат назначени в орган на съдебната власт на квотен принцип, въведен пак от законодателя.

Конституционно прогласеният принцип на несменяемост предоставя гаранция на съдиите при достигане на определен стаж, да бъдат освобождаване от длъжност единствено и само при определени предпоставки, каквато не е закриване на органи на съдебната власт. Принципът на несменяемост на магистратите е една от основните гаранции за независимостта им, а нарушаването му пряко рефлектира и върху независимостта на съдебната власт като цяло. Проявление на принципа за несменяемост е и това, че магистратите не могат да бъдат местени, респ.преназначавяни без тяхно съгласие – такова съгласие се изисква по закон дори за командироването им, което въпреки това по принцип е срочно.

Разпоредбата на параграф 44 от Закона пряко нарушава независимостта на магистратите, и съставлява вмешателство на законодателната върху съдебната власт – законодателната власт определя ред и начин за преместване на магистрати, което е прерогатив на Висшия съдебен съвет.

Законът с принудителното преместване на съдии по „пропорционалност“ /както е посочено в мотивите към предложение вх.№ 47-254-04-159 от 04.04.2022г., 17.59ч./ нарушава общия режим на преназначаване на съдии и предвижда различно третиране на магистратите, правораздавали в специализираните съдилища, което пряко накърнява тяхната независимост.

Предвиденият ред за промяна в мандата на съдебните заседатели (параграф 54 от Закона) е в отклонение от законовата уредба относно предлагането и определянето на съдебните заседатели. Предложението, което се прави за съдебни заседатели, е от Общинския съвет в съответния съдебен район и е за съответен съд (чл.68, ал.1 от ЗСВ). Именно като такива мандатите на съдебните заседатели в Специализирания наказателен съд са произвели действие след определянето им по реда на чл.68, ал.3 от ЗСВ от общото събрание на съдиите от Апелативен специализиран наказателен съд, какъвто е редът и за останалите общи съдилища.

Предвидената разпоредба на параграф 54 е противоконституционна, тъй като нарушава залегналия в чл. 8 от Конституцията принцип за разделение на властите и намеса на други власти в дейността на съдебната власт, като позволява законодателната власт чрез промяна в мандатите на съдебните заседатели да ги селектира. Изборът на съдебни заседатели става само от орган на съдебната власт и само по ред, предвиден в чл.68, ал.1 от ЗСВ, поради което със закон не може да се преурежда този ред само за определен кръг съдебни заседатели и определена категория дела (посочените в параграф 54) като се прехвърля мандатът на съдебен заседател от един съд в друг.

Относно противоречието на параграфи 49 и 50 от Закона с Конституцията:

Всеки един съд, включително Специализираният наказателен съд, е самостоятелно юридическо лице. Закриването му се случва на точно определен ден - 27.07.2022г. Заличаването на юридическото лице има за пряка последица прекратяване на служебните правоотношения с всички съдии, служители и съдебни заседатели. Заличава се и фигурата на „председател на Специализиран наказателен съд“. След тази дата нито едно от тези лица няма да има статут на съдия в Специализиран наказателен съд или служител в Специализиран наказателен съд, тъй като те се назначават в конкретен съд и не е възможно да запазят служебното си правоотношение с вече несъществуващо юридическо лице, както и съответно - нямат правомощия по изпълнение на предвидените в закона задължения за предаване на дела, преписки и имущество след тази дата.

Разпоредбите на параграф 49 и 50 нарушават принципа на правовата държава, предвиден в чл.4, ал.1 от Конституцията, тъй като сериозно се застрашава правната сигурност чрез създадения законодателен вакуум. След ликвидиране на съдебната институция липсват вменени задължения на конкретни лица по съхранение, предаване, осигуряване на придвижването на разглежданите от съда дела до съответните съдилища в страната: няма длъжности лица, в чиито задължение да е след 27.07. да изведат съответните дела от регистрите на Специализиран наказателен съд и придвижат същите до съответните съдилища в страната, съобразно издадения от вече несъществуващия съдия в СНС съдебен акт (параграф 49); няма длъжности лица, които да изведат и предадат на Софийски градски съд ставащите негова подсъдност дела (параграф 50). Предвиденото заличаване на юридическото лице - съд с конкретния закон няма аналог в правния мир, тъй като не предвижда преходен период, в който наличните дела и имущество на съда да бъдат прехвърлени. Администрирането, препращането и предаването на дела към компетентните съдилища е част от дейността на съда и следва да е приключило преди закриването му. В случая, на 27.07.2022г. се прекратява правосубектността на съда и той престава да съществува. В същото време се изисква дейността му да бъде продължена след това, като извежда дела в регистрите и ги препраща към съдилищата, където следва да продължи разглеждането им, без реално да съществува правен субект, без да има административен ръководител, без да има длъжностни лица, които да носят отговорност за предаването и изпращането на делата.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Намираме, че най-същественният въпрос, свързан със закона за закриване на СНС и АСНС и съответните им прокуратури, е неговото съответствие с

Конституцията и по-конкретно с прогласения принцип на правовата държава (член 4). Действително в член 119 алинея 2 от Конституцията е предвидена възможност за създаването на специализирани съдилища. Веднъж създадени обаче, тези съдилища (СПС, АСНС и административните съдилища) вече са част от конституционно установената система на правораздаване в България, а законодателно правомощие на Народното събрание за закриване на съдилища не е предвидено в Конституцията. Предоставеното пък със закон правомощие на Пленума на ВСС за закриване на съдилища (член 30 от ЗСВ) е неприложимо в случая, тъй като то се отнася единствено до закриване на определени съдебни органи с оглед на промяна на натовареността, но не и до преустановяване изцяло на дейността на конкретен вид от конституционно установените съдилища (например пълно премахване на районни, окръжни или апелативни съдилища). Именно тази действаща правна уредба осигурява необходимата независимост на съдебната власт, тъй като законодателната власт разполага с правомощие единствено в създаването, но не и в закриването на съдебни органи. От друга страна, цялостното закриване на СПС и АСНС е свързано и с прекратяване/освобождаване на самостоятелно съществуващи съдийски и прокурорски длъжности (съдия/прокурор в СПС/СНС), заети от несменяеми магистрати, което е недопустимо по Конституция (член 129 алинея 3). Преназначаването на магистратите без тяхно съгласие / задължени по закон да дадат такова/, на квотен принцип, в други съдебни и прокурорски органи, представлява самостоятелно нарушение на независимостта на съдебната власт.

Поради това считаме, че атакуваните разпоредби нарушават принципите на върховенство на закона, разделение на властите и независимостта на съдебната власт, закрепени в чл. 4, ал. 1, чл.8, чл. 117 и чл. 129 от Конституцията на Република България.

Гр. София
15.06.2022г.

С уважение

Даниела Попова
Председател на УС