

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД

Дх. № 193 К1
Дата 17-06-22г

На Ваш № 144-КД/17.05.2022 г.

ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД	
Изв. №	W-618
Да	отричане 16.06.22г

ДО
Г-Ж ГАЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Приложено, изпращам Ви становище на Върховния касационен съд (ВКС) по конституционно дело № 9/2022 г., във връзка с искането на Главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на параграфи 3-4, 7-17, 19-31, 33, 35-67 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр.32 от 26.04.2022 г.), прието от Пленума на ВКС, проведен на 16.06.2022 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ: съгласно текста

С уважение,

**ЗА ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД:**

ЕВГЕНИЙ СТАЙКОВ

(съгл. Заповед № 560/31.05.2022 г. на председателя Галина Захарова)



СТА Н О В И Щ Е

на **Върховния касационен съд на Република България**

по конституционно дело № 9/2022 г. на Конституционния съд на

Република България

С определение от 17 май 2022 г., постановено по конституционно дело № 9/2022 г., Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл.169, ал.5 от Закона за съдебната власт и на §§ 3-4, 7-17, 19-27, 29-31, 33, 35-42 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ), както и на §§ 43-67 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ПЗР ЗИДЗСВ), (обн., ДВ, бр.32 от 26.04.2022 г.).

В искането на главния прокурор се твърди, че оспорените норми са в противоречие с 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 и нарушават основни конституционни принципи – принципите за правовата държава, за разделение на властите и на независимостта на съдебната власт.

Вносителят оспорва основно § 43 от ПЗР ЗИДЗСВ, който предвижда закриването на специализираните наказателни съдилища и прокуратури с аргумента, че този акт е предприет без необходимите гаранции за защита на правата и интересите на гражданите и на държавата, както и на несменяемостта на магистратите, поради което ще затрудни съществено нормалното функциониране на съдебната власт в противоречие с принципите на Основния закон. Относно §§ 3-4, 7-17, 19-27, 29-31, 33, 35-42, 44-67 твърди, че са свързани с § 43 и нямат самостоятелно значение, поради което са също конституционно нетърпими. В искането се поставя акцент и върху §§ 44-59 от ПЗР ЗИДЗСВ, които уреждат последиците от закриването на специализираните структури на съдебната власт, като се твърди, че определеният ред за преназначаване на магистратите и служителите в тях; уреждането на статута на съдебните заседатели; прехвърлянето по подсъдност на неприключилите наказателни производства, не установяват необходимия минимум от гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата по започналите наказателни производства пред тези органи, което е в нарушение на принципите на разделение на властите и независимостта на съдебната власт. Наред с това, според главния прокурор приетият от Народното събрание ЗИДЗСВ ще рефлектира негативно върху наказателния процес, върху неговата бързина и ефективност поради необходимостта от прехвърляне на делата в други органи на съдебната власт. А последното, наред с всичко останало води до противоречие с разпоредби от Наказателно-процесуалния кодекс и застрашава правната сигурност.

Противоконституционност вносителят открива и в разпоредбите, уреждащи статута на съдебните заседатели и техният мандат поради противоречие с предвидения в ЗСВ ред за избора им и неяснотата относно момента на прекратяване на мандата им – все обстоятелства, предизвикващи противоречиво тълкуване и хаос в правоприлагането.

Върховният касационен съд е конституиран като заинтересована институция по конституционното дело, в което си качество изразява следното становище.

С атакувания от главния прокурор закон са направени изменения на Закона за съдебната власт в три направления:

- отмяна на „кариерните бонуси“ за членовете на Висшия съдебен съвет, главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, на административните ръководители и техните заместници; отмяна на финансовите обезщетения за членовете на ВСС, главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС;

- закриване на специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури;

- уреждането на последиците от акта на закриване на специализираните структури.

I. Относно искането за обявяване за противоконституционна разпоредбата на чл.169, ал.5 от ЗСВ, отменяща кариерния бонус за административните ръководители и техните заместници.

От съдържанието на приетия от Народното събрание и обнародван в ДВ, бр.32 от 26.04.2022 г. ЗИД ЗСВ е видно, че част от разпоредбите в него отменят въведените „кариерни бонуси“ за членовете на Висшия съдебен съвет, главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, на административните ръководители и техните заместници; финансовите обезщетения за членовете на ВСС, главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС – това са §§ 1-2; 5-6; 28; 32; 34, които по силата на § 67 от същия закон са влезли в сила от деня на обнародване на закона, поради което според трайната практика на КС¹ същите са се инкорпорирали в действащия закон и следва да се разглеждат като съответни норми на ЗСВ – чл.28, ал.1; чл.29, ал.2; чл.50; чл.53, ал.1; чл.169, ал.5; чл.195, ал.4; чл.225, ал.4 от ЗСВ. От всички тези разпоредби вносителят на искането е атакувал единствено нормата на чл.169, ал.5 от ЗСВ (според искането § 28 от ЗИДЗСВ), касаеща възможността на административните ръководители и техните заместници след освобождаването им от тази длъжност да се преместят на друга, равна по степен длъжност в органите на съдебната власт. В сезирания документ не се съдържат мотиви, обосноваващи

¹ Определение от 10.07.2008 г. по к.д. № 5/2008 г.; Определение от 04.06.2009 г. по к.д. № 6/2009 г.; Определение от 09.10.2018 г. по к.д. № 12/2018 г., както и Определение от 17.05.2022 г. по настоящото к.д. № 9/2022 г.

противоконституционността на новата редакция на чл.169, ал.5 от ЗСВ, което не дава възможност да се изрази коректно становище. Независимо от това, доколкото Върховният касационен съд и до момента е изразявал позиция, включително чрез сезиране на Конституционния съд на Република България двукратно с искания за обявяване противоконституционност на разпоредби от ЗСВ, които въвеждат „кариерни бонуси“², то и сега не намираме конкретната норма за противоконституционна и считаме, че искането в тази му част следва да се остави без уважение. В отправените до момента искания до Конституционния съд подробно са развити съображенията на съдиите от ВКС, от които няма основание да се отклоним. Предвид изхода на образуваните по тях конституционни дела³, намираме измененията на закона в тази му част за своевременни и конституционносъобразни.

II. Относно решението на Народното събрание за закриване на специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури.

Конституцията на Република България в своя чл.119, ал.2 допуска създаването на специализирани съдилища със закон, въз основа на което със ЗИД ЗСВ през 2011 г. бяха създадени специализиран наказателен съд, апелативен специализиран наказателен съд, специализирана прокуратура и апелативна специализирана прокуратура с компетентност наказателните дела, касаещи тежка организирана престъпност. Впоследствие тяхната подсъдност бе разширена, като обхвана и делата за т.н. „корупционни престъпления“ по отношение на лица, заемащи висши публични длъжности и дела за престъпления срещу републиката. Последното разширяване на подсъдността им бе свързано с включване и на делата от компетентност на Европейската прокуратура.

Основните аргументи на главния прокурор в искането за обявяване противоконституционност на разпоредбите от ЗИД ЗСВ, предвиждащи закриване на тези специализирани структури се основават на тезата, че реформа на съдебната система от такова естество ще премахне действащ механизъм, гарантиращ изпълнението на задълженията на Република България по редица международни договори като: Конвенцията на ООН срещу транснационалната организирана престъпност, в сила за България от 29.09.2003 г.; Конвенцията на ООН срещу корупцията, в сила за България от 20.10.2006 г.; препоръките на Европейската комисия в доклади от 2009 и 2010 г. до Европейския парламент и до Съвета за напредъка на

² к.д. № 10/2020 г. и к.д. № 15/2020 г. са образувани по искания на пленума на ВКС за обявяване противоконституционност на разпоредбите на чл.28 и чл.50 от ЗСВ, в частите им, в които се предвижда възстановяване на членовете на ВСС/респ. главния инспектор и инспекторите от ИВСС на длъжност, с една степен по-висока от заеманата преди избора им или на равна по степен длъжност в органите на съдебната власт.

³ С Определение № 2 от 15.10.2020 г. по к.д. № 10/2020 г. искането на пленума на ВКС е отклонено поради настъпила законодателна промяна в атакуваните текстове от ЗСВ, а с Решение № 6 от 11.05.2021 г. по к.д. № 15/2020 г. за противоконституционни са обявени само тези части от разпоредбите на чл. 28, ал. 1, изречение първо и на чл. 50, ал. 2 от ЗСВ, предвиждащи възстановяване на членовете на ВСС, на главния инспектор и инспекторите от ИВСС на друга, равна по степен на заеманата длъжност в органите на съдебната власт.

България по механизма за сътрудничество и проверка“ – все насочващи към създаването на специализирани структури за съдебно преследване и произнасяне на решения по дела за корупция по високите етажи и дела, отнасящи се до организираната престъпност. Наред с това се изтъква, че приетият ЗИД ЗСВ немотивирано, без създаване на дори минимум гаранции срещу парализиране дейността на съдебната власт по неприключените пред специализираните съдебни органи производства, ще затрудни съществено наказателното правораздаване, ще рефлектира върху неговата бързина и ефективност поради необходимостта от прехвърляне на делата в други органи на съдебната власт и неминуемо ще застраши правната сигурност.

Във връзка с тази част от искането на главния прокурор, Върховният касационен съд отчита, че основните мотиви на законодателя за предприемане на такава законодателна реформа са свързани с анализа и оценката на резултатите от дейността на специализираните наказателни съдилища и специализираните прокуратури в продължение на 10-годишното им съществуване. С оглед на това ВКС счита, че следва да се въздържа от коментар за ефективността на специализираните органи на съдебната власт, тъй като като висша съдебна инстанция по наказателни и граждански дела, и присъщата му функция по отношение на наказателна колегия – да осъществява касационен контрол върху актовете по чл.346 от НПК, включително и по тези, постановени от АСНС, е обективирал преценката си за материалноправна и процесуална законосъобразност, както и за справедливост на контролираните съдебни актове, постановени от специализираните съдебни структури в рамките на реализиран такъв контрол. В този смисъл, анализ на дейността на СпНС и АСНС на практика се е осъществявал и продължава да се осъществява непрекъснато чрез инстанционния контрол.

Колкото до преценката за ефективност на тези структури, то ВКС няма компетентността на органите, овластени от ЗСВ да осъществяват проверки на организацията на административната дейност на съдилищата, прокуратурите и следствените органи – ИВСС по силата на чл. 54, ал. 1, т. 1 от ЗСВ и съответните колегии на ВСС, които въз основа на чл. 30, ал. 5, т. 10 от ЗСВ имат правомощието да възлагат на Инспектората към Висшия съдебен съвет извършването на проверки, които са извън годишната програма за дейността му.

Наред с изложеното, ВКС счита, че не следва да изразява своя позиция по отношение необходимостта от съществуване на такива специализирани структури, тъй като това би означавало недопустимо навлизане в изключителната компетентност на законодателя, който чрез законодателните си решения организира реализирането на наказателната политика на държавата. Именно в изпълнение на задължението си да определя линията на наказателната политика и да организира нейното изпълнение, в правомощията му влиза възможността както да създава специализирани органи на съдебната власт, така и да ги закрива, поради което ВКС намира, че атакувания в тази му част ЗИД ЗСВ не е противоконституционен.

III. Относно начина, по който са уредени последиците от акта на закриване на специализираните структури.

Тази част на искането следва да се разглежда от няколко гледни точки:

- редът, по който е предвидено уреждането на статута на магистратите и служителите от закриваните специализирани органи на съдебната власт;
- уредбата относно по-нататъшния ход на образуваните пред тези структури наказателни производства, които не са приключили към датата на влизане на закона в сила;
- регламентирането на статута на съдебните заседатели, избрани за участие по дела на специализирания наказателен съд.

1. Редът, по който следва да се уреди статутът на магистратите и служителите от закриваните специализирани структури е регламентиран в § 44 за съдиите от Специализирания наказателен съд и Апелативният специализиран наказателен съд; в §45 за прокурорите от Специализираната прокуратура, от Апелативната специализирана прокуратура и за следователите от следствения отдел в Специализираната прокуратура; в § 56 за служителите в Специализирания наказателен съд, в Апелативния специализиран наказателен съд, в Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура. Върховният касационен съд споделя мотивите на вносителя на искането за обявяване противоконституционност на тези разпоредби по следните съображения:

1.1. Относно статута на магистратите – съдии и прокурори, решението за преназначаването им в други равни по степен органи на съдебната власт без конкурс, напълно съответства на разпоредбата на чл.194, ал.1 от ЗСВ. В същото време обаче, идеята за въвеждане на квоти за допустим брой магистрати, които да могат да бъдат преназначени в един орган на съдебната власт, при това по неясни критерии, създавайки предпоставки за дискриминация, категорично противоречи на основни конституционни принципи като: равенството на гражданите (чл.6, ал.2); правото на избор на местожителство (чл.35, ал.1); правото на избор на месторабота (чл.48, ал.3). Наред с това, определянето на квотен принцип за назначаване в органите на съдебната власт води до изземване правомощията на Висшия съдебен съвет, създаден именно с цел да гарантира независимостта на съдебната власт. Тази гаранция се изразява в правото ѝ сама да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите, която се реализира от Висшия съдебен съвет, създаден като неин специфичен съдебен орган с точно определени административни и организационни правомощия. С приетото разрешение в §§ 44, ал.3, 45, ал.3 и ал.6 от ПЗР на ЗИДЗСВ се е стигнало до намеса на законодателната в съдебната власт, поради което тези разпоредби противоречат на принципа за разделение на властите (чл.8) и нарушава независимостта на съдебната власт, прогласена в чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България.

1.2. Несъвместимо с конституционните права на гражданите е и разрешението, прието в § 56 от ПЗР на ЗИДЗСВ, уреждащ трудовоправното положение на служителите в закриваните специализирани структури на съдебната власт. Препращането към чл.123 от Кодекса на труда е некоректно, доколкото липсва яснота относно новия работодател на тези служители. Правоприемниците на Специализирания наказателен съд и Апелативния специализиран наказателен съд са определени в § 59 – съответно Софийски градски съд и Софийски апелативен съд. Правоприемници на Специализираната прокуратура и Апелативната специализирана прокуратура не са предвидени изобщо. В същото време приложението на § 59 е изключено в процедурата по уреждане трудовите правоотношения на служителите от специализираните наказателни съдилища, а за служителите в специализираните прокурори липсва каквато и да е яснота. С оглед на това разпоредбата на § 56 противоречи на основни права на гражданите – правото на труд и избор на месторабота (чл.48, ал.1 и 3) и правото на избор на местоживеене (чл.35, ал.1), поради което е противоконституционна.

2. Уредбата на по-нататъшния ход на образуваните пред закриваните специализирани органи на съдебната власт наказателни производства, които не са приключили към датата на влизане на закона в сила се съдържа в §§ 48-53 от ПЗР на ЗИДЗСВ. Мотивите на главния прокурор в искането за обявяването на тези разпоредби за противоконституционни съдържат преди всичко доводи за неудобства от организационен характер, както и от гледна точка на бързината и ефективността на наказателния процес. Тези аргументи, макар и верни, не обосновават противоречие на атакувания закон с Конституцията на Република България, поради което искането в тази му част не следва да бъде уважено.

3. Регламентирането на статута на съдебните заседатели, избрани за участие по дела на специализирания наказателен съд се съдържа в § 54. Според текста на тази разпоредба, мандатът на съдебните заседатели, избрани за участие в производствата пред Специализирания наказателен съд (СпНС) се прекратява с влизането в сила на закона, с изключение на тези, участващи в производства, по които е проведено разпоредително заседание. Мандатът на последните продължава като съдебни заседатели в Софийски градски съд (СГС) до датата на обявяване мотивите към присъди по тези дела или до датата на прекратяване на съдебното, или наказателното производство. Главният прокурор е съзрял противоконституционност в разрешението, предвиждащо продължаване мандата на съдебните заседатели, избрани за СпНС като такива в СГС, тъй като те нито са кандидатствали за този съд, нито са били избрани по надлежния ред в него, нито са полагали клетва по реда на чл.68д, ал.3 от ЗСВ – т.е. нормата на § 54 противоречи на предвидения в чл.68 – чл.68е от ЗСВ ред за избор на съдебни заседатели, което поради несъвършенството ѝ и противоречието ѝ с действащото законодателство води до нарушение на принципа по чл.4, ал.1 от Конституцията на РБ.

Тази теза не може да бъде споделена. Действително съдебните заседатели от СпНС не са избрани за такива в СГС, но по силата на § 59, който определя Софийски градски съд за правоприемник на Специализирания наказателен съд, няма пречка в

прехвърлените по подсъдност на СГС дела от СпНС да вземат участие съдебните заседатели от СпНС, започнали тяхното разглеждане. Що се отнася до мандата на тези съдебни заседатели в сравнение с останалите, на които той се прекратява с влизане в сила на закона, то същият следва да се счита продължен по правилата на чл.69, ал.3 от ЗСВ до приключване на делата в тази съдебна инстанция.

Въз основа на изложеното, Върховният касационен съд изразява становище за основателност на искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на § 44, ал.3, § 45, ал.3 и ал.6 и § 56 от ПЗР на ЗИДЗСВ и за неоснователност на искането в останалата му част.