



СЪЮЗ НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ

ЦЕНТРАЛЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. „Пиротска“ № 7

тел./факс: 0359-2987-83-90

e-mail: sub@sub.bg

168

УЗХ. № 118 / 10.05.2011
 Да се
 Рецитира
 18.05.2011
 [Signature]

ДО
 КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
 НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
 НА СЪЮЗА НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ
 ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 6 ОТ 2011 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Образуваното пред Вас конституционно дело № 6/2011 г. е по искане на петдесет и осем народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, на чл. 26а; чл. 35, ал. 3; чл. 38, ал. 3, т. 4, 5, 8 и 12 и ал. 5; чл. 39, ал. 2, т. 3 и ал. 6; чл. 42, ал. 2 и ал. 3; чл. 50; чл. 61, ал. 1; чл. 63, ал. 1 и ал. 5; чл. 68, ал. 2 и ал. 3, т. 3; чл. 75; чл. 100а; чл. 100б; чл. 100в; чл. 100г; чл. 100д; чл. 100е; чл. 104, ал. 4; чл. 107а; чл. 107б; чл. 107в; чл. 136, ал. 1; чл. 140; чл. 141, ал. 2; чл. 143, ал. 4; чл. 148, ал. 1; чл. 151; чл. 152; чл. 153, ал. 3 и ал. 4; чл. 163, т. 2 и 3; чл. 164, ал. 3 и ал. 6; чл. 167, ал. 1, т. 2 и 3; чл. 170, ал. 2 и ал. 3; чл. 171, ал. 1; чл. 178, ал. 4; чл. 194в; чл. 204, ал. 1, т. 1, б. “в” и “е”, т. 2, б. “в” и “д”, т. 3, б. “а”, ал. 2, т. 4 и 5; чл. 209а; чл. 233, ал. 2, ал. 3, ал. 4 и ал. 5; чл. 304, ал. 1; чл. 338, т. 4, 8, 9, 15 и 16; чл. 340, ал. 2 и чл. 401, ал. 1 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., последно изменен и допълнен, бр. 1 от 4 януари 2011 г.), създадени съответно с § 4, § 8; § 10; § 11; § 13; § 14; § 16; § 17; § 19; § 21; § 26; § 27; § 28; § 32; § 33; § 34; § 35; § 37; § 38; § 39; § 40; § 43; § 44; § 46; § 49; § 50; § 54; § 67; § 76; § 82; § 83; § 98; § 101; § 102 и § 116 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 1 от 4 януари 2011 г.) и § 119; § 120; § 121; § 122; § 123; § 126; § 130 и § 136 от преходните и заключителните разпоредби на същия изменителен закон и на чл. 35, ал. 2; чл. 42, ал. 2; чл. 174, ал. 3; чл. 287, ал. 2; чл. 288, т. 2; чл. 411а; чл. 411б; чл. 411в; чл. 411г; чл. 411д и чл. 411е от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28 октомври 2005 г., последно изменен и допълнен, бр. 13 от 11 февруари 2011 г.), създадени съответно с § 1; § 2; § 5; § 6; § 7 и § 8 от Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 13 от 11 февруари 2011 г.), както и § 9 и § 10 от преходните и заключителните разпоредби на същия изменителен закон.

С определение от 12.04.2011 г. делото е допуснато за разглеждане по същество. Съюзът на юристите в България е конституиран като заинтересова страна по делото. В предоставения ни срок изразяваме следното становище по оспорените по реда на чл. 150, ал. 1 от Конституцията разпоредби:

168

I. Относно конституционността на специализирания наказателен съд (ЗИДНПК):

1. Към избрания законодателен подход при определянето на престъпленията от компетентността на съда могат да се отправят редица упреци. Материята, обхваната в новосъздадената с § 8 от ЗИДНПК глава 31, „а” в Наказателно-процесуалния кодекс, с изброяването в чл. 411а, ал. 1-3 НПК, не е еднородна. Тя е обединена на основата на критерий, който не е възприет от материалния наказателен закон, и който не личи по съдържание и замисъл от оспорения § 8. Изброяването отразява разбирането на законодателя кои престъпления са относими към явлението организирана престъпност, което обаче не е изразено чрез ясно обособяване на материята в НК, а чрез процесуална норма. Явлението, популярно известно като организирана престъпност, няма ясен наказателноправен профил. За неговото описване материалният наказателен закон си служи с понятия, които, когато изобщо са дефинирани, са твърде неясни (всеизвестни са критиките към понятието за организирана престъпна група по чл. 93, т. 20 от Наказателния кодекс, понятията за група и престъпна организация изобщо не са определени в закона, редица състави на престъпленията, изброени в чл. 411а, ал.1-3 от НПК, не са добре съгласувани и т.н.).

При това съдържание на материалния закон изчерпателното изброяване на престъпни състави в норма на НПК не може да не предизвика озадачение както относно критерия, така и относно избора на нормативен акт. Критерият е материалноправен, изисква предварително обособяване на материята на организираната престъпност по ясен, непротиворечив и видим в НК начин, който да направи логично и легитимно въвеждане на процесуална норма, регулираща подсъдността.

Изброените съществени недостатъци не правят специализирания съд нито извънреден, нито противоконституционен. Бидейки типични за непрепоръчителни, но за съжаление традиционни законодателни практики на прибързаност, те все пак следва да се избягват, дори да не противоречат на Конституцията, тъй като злепоставят законодателя и пречат на правораздаването.

2. Наличието на **особени правила за разглеждане на делата** е автентична, неизбежна и необходима характеристика на всяка специализирана юрисдикция, поради което сам по себе си този признак не я обуславя като извънредна. По съдържание въведените особени правила са типично съдопроизводствени и съвместими с конституционната рамка на правораздавателните органи. Изводът се отнася и до правилата за **съвместно разглеждане на обвинения**, сред които има и такова за извършено престъпление от компетентността на специализирания съд. Това законодателно решение е логично; организираната престъпна дейност не е хомогенно наказателноправно явление. Участник или външен сътрудник на престъпно сдружение може да извършва престъпления,

169

свързани с дейността на сдружението, които формално не са подсъдни на специализирания съд, но по същество са част от престъпната дейност на това сдружение. Налице е хипотеза на съвместно разглеждане поради връзка между делата, като законодателят е изяснил естеството на връзката и е посочил компетентния съд. Разпоредбата търси да предотврати случаи, в които процесът изкуствено и на формални основания се разкъсва между общите съдилища и специализирания съд, което в общия случай би застрашило ефективността на правораздаването, осъществено от всеки съд. В тези случаи е много по-вероятно да се стигне до пристрастно или некомпетентно поведение на прокуратурата, която би имала фактическа възможност да определи произволно (т.е. нерегламентирано) вида юрисдикция, отколкото при изрично законово определяне на компетентния съд.

3. Разследващите полицаи са органи на изпълнителната власт, които нямат независим статус, нито юрисдикционни правомощия. Кадровата политика спрямо тях е изцяло в компетентността на министъра, на когото са подчинени, както и критериите и механизмите за тяхното обособяване в специализирани структури. Тази им подчиненост е налице, независимо дали ще бъдат ангажирани със случаи от компетентността на специализиран или на общ наказателен съд и не представлява навлизане на изпълнителната власт в правомощията на съдебната.

4. Компетентността на председателя на специализирания наказателен съд да дава разрешение за ползване на СРС по дела, подсъдни на този съд, е аналогична на компетентността на всеки друг председател на общ съд. Очевидно, тя е ограничена само до делата, подсъдни на ръководения от председателя съд. Сама по себе си тя не създава условия за предубеденост и манипулиране на използването на СРС, включително поради обстоятелството, че упражняването на тези правомощия са свързани с изискванията на специалния Закон за специалните разузнавателни средства. Ако председателят на специализирания съд не бъде убеден, че оперативната разработка ще или е много вероятно да обуслови дело пред този съд, той няма да даде разрешение. В същото време не може да се отрече, че съществуват оперативни разработки, явно насочени срещу организираната престъпност, които биха довели само до процес пред специализирания съд.

5. Разпоредбата на чл. 411д, ал. 3 НПК урежда конкуренцията на задълженията за явяване, които създава едновременното призоваване на едно лице пред различни съдилища. Нормативната празнота по въпроса би могла да доведе до отговорност на призованото лице пред съда, пред който то не е успяло да се яви, както и до потенциално напрежение между специализирания и общия съд по този въпрос. Тя не създава статусни различия между тези два вида юрисдикции от естество да определя едната като извънредна.

6. Редът за определяне на съдебните заседатели от много години е изоставен от законодателя проблем, който се нуждае от нова и модерна уредба, независимо от вида съд и вида дела, които той гледа. Това е проблем за цялата система, чиято конституционност следва да се обсъжда като цяло, а не само във връзка със специализирания съд, по повод на който този въпрос не е решен различно. В този смисъл той не е аргумент за извънредност на съда и е толкова

аргумент за противоконституционност на този съд, колкото и на всеки друг съд, който функционира със съдебни заседатели, още повече, че и досега разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от ЗСВ уреждаше по идентичен начин правенето на предложения за съдебни заседатели – от общинските съвети.

7. Всеки специализиран съд изисква **особена професионална подготовка на съдиите в него**, обикновено по-тясна и по-специализирана, в материята от компетентността му. Професионалният опит, стаж, специалните правни познания и други критерии от областта на професионалната компетентност са в основата и на традиционното разграничение между съдиите от различните по степен общи съдилища, от различните специализирани отделения в тях и между общите и специализираните административни съдилища. Специализацията е гаранция, че магистратите от съдилища с различна компетентност ще имат познания, умения и опит, за да упражнят тази компетентност. В този смисъл специалните изисквания към съдиите от специализирания съд, когато са обективни и насочени да обезпечат компетентно правораздаване, са не само нормални, но и задължителни.

Въпреки формалната конституционностьобразност, специализираният наказателен съд изглежда **проблематичен от гледище на наказателната политика на държавата**. Той се създава в контекст, съзнателно обременен от политически послания, мотивиращи обществени очаквания този съд съществено да намали („да се справи с“) явлението организирана престъпност. Неуместно е трайна структура, каквато е всяка юрисдикция, да бъде замисляна като средство за преодоляване на обществено явление, предвиждано от политическите власти и обществото като нежелано, следователно като временно. Сама по себе си една юрисдикция, поставена в условия на политическа и обществена стабилност, не може да има радикално краткосрочно отражение върху никое обществено явление поради консервативната си природа и поради необходимостта да бъде сезирана, за да се задейства. Това е така, тъй като юрисдикциите не са подходящи средства за динамична регулация на обществените отношения, а за запазване на правното статукво чрез разрешаване на пораждащи се конфликти. По тази причина те нямат регулативни цели, каквато е целта за свиване или насърчаване на обществени явления, включително от сферата на престъпността, които цели са типични за изпълнителната власт и за тях тя разполага с богат набор конституционно предвидени средства. Създадените у обществото обратни разбирания и нагласи крият висок риск от скорошно компрометиране на специализирания наказателен съд, което ще съдейства както за неговото блокиране, така и за засилване на отрицателните настроения срещу съдебната власт изобщо, независимо дали тази власт е дала аргументи за това.

Наблюдава се известно смущаващо разминаване между заявените законодателни намерения и нормативния вид на специализирания наказателен съд. Описаните недостатъци при очертаването на неговата компетентност създават съвсем явен риск от парадоксални процеси, основани на преувеличено разбиране за организирана престъпност. Ако целта на законодателя е да направи организираната престъпност видима, като я изнесе в компетентността на особен съд, той не постига това, ако пред този съд могат да бъдат изправени всеки трима непълнолетни, засаждали през ваканцията опиум в саксиите на бабите си.

Ако изпълнителната власт натоварва специализирания съд с високи обществени и политически очаквания, тя носи отговорности и за авторитета му пред обществото и професионалните юридически среди. Законвата основа на специализирания съд не навежда на убедителен извод, че тази отговорност се осъзнава.

II. Относно конституционността на измененията в Закона за съдебната власт

1. Разпоредбата на член 26а от ЗСВ (създаден с § 4 ЗИДЗСВ), с който се изисква членовете на Висшия съдебен съвет да получат достъп до класифицирана информация, противоречи на принципа за разделение на властите по чл. 8, независимостта на съдебната власт по чл.117, ал. 2 и конституционната уредба на Висшия съдебен съвет по чл. 129-130 от Конституцията.

Висшият съдебен съвет е конституционноустановен кадрови орган на независимата съдебна власт. Конституцията не създава различия в статуса на членовете му, отразяващи се на възможността им да упражняват мандата си (да участват в заседания, обсъждания и вземане на решения). Налагането със закон на допълнителни изисквания към членовете с ефект на ограничения върху упражняването на мандата им нарушава изброените конституционни разпоредби, като не само се отразява на функционирането на ВСС като колегиален орган, но и създава условия той да зависи от изпълнителната власт по конкретни решения.

Достъпът до "класифицирана информация" се дава от министъра на вътрешните работи, от директора на ДАНС, респективно ДКСИ, които са органи на изпълнителната власт и субективната им преценка по даване на достъп не се контролира от съда. Предоставянето на такъв достъп само на част от членовете на ВСС създава статусни различия между тях и членовете с отказан достъп, тъй като последните няма да могат да участват пълноценно в обсъждането и гласуването по въпросите, повлияни от предоставената класифицирана информация. Практическото приложение на чл. 26а, ал. 2 ЗСВ създава риск ВСС да не може да заседава и да се произнася по случаи, по които мнозинството негови членове нямат разрешение от орган на изпълнителната власт за достъп до информация. Това обективно ограничава кадровите правомощия на Съвета.

Конституционно недопустимо е доверието на обществото и магистратите в членовете на ВСС да бъде зависимо от демонстрацията на доверие или недоверие от страна на изпълнителни органи чрез средствата на предоставяне и отказ на достъп.

Членове на ВСС по право са председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Главният прокурор. В качеството им на магистрати за тях не се извършва проучване за надеждност (чл. 39 от Закона за защита на класифицираната информация). В качеството им на членове на ВСС по силата на новия чл. 26а ЗСВ може да им бъде отказан достъп до класифицирана информация по личната преценка на орган на изпълнителната власт. Това положение не съответства на чл. 8 от Конституцията и на конституционната уредба на ВСС.

172

Не на последно място следва да се постави въпросът съществува ли изобщо класифицирана информация, която легитимно и обосновано да може да се съобразява при упражняването на кадровата политика на ВСС и каква може да бъде тя. Висшият съдебен съвет трябва винаги да може да мотивира ясно своите кадрови решения, тъй като от това зависи доверието в съдебната власт. Във време, в което претенциите към ВСС са основно в сферата на прозрачността на кадровата му политика, е силно озадачаващ стремежът на политическите власти да влияе на нейното мотивиране и на членовете, които я провеждат.

2. Създадената с § 8 ЗИДЗСВ ал. 3 на чл. 35 ЗСВ, уреждаща възможността болшинството от ВСС да може да отстрани от заседание свой член, когато се решава въпрос, от който той има пряк или косвен интерес (за да се изключи "конфликт на интереси"), не прекрачва конституционната рамка (не противоречи на чл. 130 от Конституцията). Това решение се взема именно от членовете на този орган, а не от орган на изпълнителната или законодателната власт.

4. Въведените с § 13 и § 14 ЗИДЗСВ (чл. 42а, ал. 2-3 ЗСВ) нови изисквания за главен инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС, според които за главен инспектор може да бъде избрано само лице, което към момента на избора е "съдия, прокурор или следовател", а след изтичане мандата на инспекторите те се възстановяват на "длъжност съдия, прокурор или следовател, не по-ниска от заеманата преди избора", не противоречат на чл. 132а от Конституцията. Тази разпоредба, в ал. 10, изрично препраща по отношение на условията за избиране и освобождаване на главния инспектор и инспекторите към закон. Критериите за заемане на длъжността са част от тези условия, но те трябва да бъдат в съответствие с изискванията за равенство пред закона по чл. 6. Ограниченията, които са оспорени от вносителите, следва да нямат дискриминационен характер, т.е. да не създават за различните граждани различен достъп до тези длъжности, който не е оправдан с оглед преследвана от закона легитимна цел. От мотивите към закона не става ясно защо според законодателя е необходимо кандидатите да произхождат от средите на действащите съдии, прокурори и следователи, като са изключени останалите юридически професии и бившите магистрати.

5. Противоконституционно е обаче допълнението, направено с § 50 ЗИДЗСВ, в разпоредбата на чл. 171, ал. 1 ЗСВ, с което се въвежда задължително явно гласуване във ВСС по кадровото му правомощие да назначава административни ръководители и техните заместници. Член 131 от Конституцията прогласява принципа, че ВСС приема решенията си за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи с "тайно гласуване", а административните ръководители и техните заместници също са магистрати, независимо от административните длъжности, които заемат.

6. Уреденото с § 21, § 67, § 82, § 126, § 130 ЗИДЗСВ правомощие на ВСС да приема наредби, които се обнародват в Държавен вестник, не противоречи на Конституцията. То е типична законова делегация даден орган да приема подзаконовни нормативни актове, които да уреждат материя от неговата компетентност в съзвучие с изискванията на основния устройствен закон. Освен това тези подзаконовни актове подлежат на съдебен контрол от Върховния административен съд.

7. Не е противоконституционна разпоредбата на § 136 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСВ, в която е уредено, че законът относно § 20, т. 2 влиза в сила от 1 януари 2010 г., ако и ЗИДЗСВ да е обнародван в ДВ, бр. 1/4.01.2011 г. Визираната от вносителите на искането разпоредба на чл. 5, ал. 5 от Конституцията предвижда, че всички нормативни актове се публикуват и влизат в сила три дни след обнародването им, **освен когато в тях е определен друг срок**. Цитираното Решение 14/21.12.2010 г. на Конституционния съд касае друга сфера на обществените отношения и направеният с него паралел в искането е извън контекста му.

Предвид гореизложеното Съюзът на юристите в България предлага да уважите искането в частта му, касаеща чл. 26а от Закона за съдебната власт (създаден с § 4 ЗИДЗСВ), като противоречащ на чл. 8, чл. 117, ал. 2 и чл. 129-130 от Конституцията, и чл. 171, ал. 1 от Закона за съдебната власт (създаден с § 50 ЗИДЗСВ), като противоречащ на чл. 131 от Конституцията, като обявите тези норми за противоконституционни, а в останалата част да отхвърлите искането като неоснователно.

ЗА ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(ЙОСИФ ГЕРОН)

