



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

1000 София,
ул. „Екзарх Йосиф“ № 12

Администрация: тел.: 02/930 49 57; факс: 02/980 76 32

Изм. № ВСС-7798/2022 г.

Дата: 28-06-2022

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Ех. № 216/21

Дата 30.06.2022

ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш изх. № 144-КД/17.05.2022 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

На заседание на Пленума на Висшия съдебен съвет, състояло се на 23 юни 2022 г., по т. 42 е обсъдено и прието Становище по конституционно дело № 9/2022 г. на Конституционния съд относно установяване на противоконституционност на разпоредбите 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.)

Приложено, изпращам Ви извлечение от решението, ведно със Становището.

Приложение: съгласно текста.

**ПРЕ СТАВЛЯВАЩ
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**



БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Екзарх Йосиф", 12

Администрация – тел./факс 980-76-32

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
ОТ ПЛЕНУМА
НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

по конституционно дело № 09/2022 г.
на Конституционния съд на
Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 17 май 2022 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 9/2022 г. е допуснато за разглеждане по същество искане 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.). С посоченото Определение, Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована институция, като му е предоставен 30-дневен срок за представяне на становище.

Пленумът на Висшия съдебен съвет, след като се запозна с искането на главния прокурор на Република България и Определението на Конституционния съд, изразява следното становище:

Разпоредбите 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.) са противоконституционни, тъй като противоречат на чл. 4, чл. 8 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от други, но и които функционират в определена взаимна връзка. Това положение е конституционно закрепено в чл. 8 от Конституцията на Република България (КРБ). В практиката си Конституционният съд многократно е обсъждал, че трите власти са равностойни, независими и функционират в определена взаимовръзка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, за разграничаване компетентността между трите групи органи, а не за някакво тривластие, изключено от управлението на съвременната държава (Решение № 9 от 14.10.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 7/2011 г.). В този смисъл разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи (Решение № 6 от 22.04.1993 г. на Конституционния съд по к.д. № 4/1993 г.). Конституционният съд е приел, че в термина „разделение на властите“, както и в много други правни термини има известна условност, тъй като няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. Същевременно модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях.

При очертаната конституционна рамка и с оглед осъществяване на взаимодействието между законодателната и съдебната власт в разпоредбата чл. 119, ал. 2 от Основния закон е предвидено, че със закон могат да се създават специализирани съдилища, т.е. конституционният законодател е упълномощил Народното събрание, чрез основното му правомощие по чл. 84 КРБ, да приема, изменя, допълва и отменя законите, единствено да създава съдилища. Правомощията, които Парламентът има по отношение на съдебната власт са изчерпателно уредени в Конституцията, а именно разписване на законодателна рамка по отношение на редът за упражняване правото на защита, участието в правораздаването на съдебни заседатели, участието на магистрати от прокуратурата в граждански и административни дела, осъществяването на разследването по наказателни дела от следствените органи, разписване на детайлни правомощия на колегиите на Висшия съдебен съвет, условията и редът за избиране и освобождаване на главния инспектор и инспекторите, организацията и дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет, както и организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, прокурорските и следствените органи. Нормите на чл. 119, ал. 2, чл. 122, ал. 2, чл. 123, чл. 127, т. 6, чл. 128, чл. 130а, ал. 5, т. 6, чл. 132а, ал. 10 и чл. 133 КРБ са специални, по отношение на общите такива,

касаещи правомощията на Народното събрание и в този смисъл обхващат единствено изрично предвиденото в тях, тъй като възлагат на законодателя да уреди конкретно определени въпроси, свързани със съдебната власт.

Видно е, че Народното събрание няма конституционно уредено правомощие по закриване на органи на съдебната власт, за разлика от делегираното такова на Висшия съдебен съвет по чл. 30, ал. 2, т. 7 от Закона за съдебната власт. Нормата предвижда административният орган на съдебната власт да създава и закрива съдилища и прокуратури, като единственото условие за това е съгласуването с министъра на правосъдието.

Горното мотивира Висшият съдебен съвет да изрази становище за противоконституционност на разпоредбата на § 43 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.), тъй като с разписването му Народното събрание изземва по недопустим начин компетентности, възложени на Висшия съдебен съвет, като орган, призван пряко да обслужва функционирането на съдебната система и да отстоява нейната независимост. В мотивите на Решение № 10 от 15.11.2011 г. по конституционно дело № 6/2011 г. Конституционния съд се произнася, че „Висшият съдебен съвет като кадрови орган заема съществено място сред органите на съдебната власт, поради което той трябва бъде независим и да не бъде подлаган на външен натиск от страна на законодателната или изпълнителната власт“.

Съгласно Решение № 8/1994 г. по конституционно дело № 9/1994 г. „Основополагащ принцип е, че съдебната власт е независима – чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Една от гаранциите за тази независимост е правото ѝ сама да назначава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите“, а в Решение № 12/2018г. на Конституционния съд по к.д.№ 1/2018г. е изложено следното: „Воден от разбирането, че най-добрата защита за съдийската независимост, било тя външна или вътрешна, може да бъде осигурена от ВСС, конституционният законодател му е възложил реализирането на комплекс от правомощия, свързани с осъществяване на кадровата политика в съдебната власт“. Утвърждавайки принципа за независимост на съдебната власт, Конституционният съд основателно е приел, че "съдиите се назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет, без да е предвидена каквато и да е възможност за ограничаване на правомощията му в това отношение." (Решение № 3 от 1992 г. по к.д. № 30/1991 г.).

Цитираната константна практика на Конституционния съд дава основание на Висшият съдебен съвет да счита разпоредбите на § 44 и § 45 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.) за противоконституционни, тъй като с

разписването им се изземват оперативни функции, възложени от Конституцията на Висшия съдебен съвет.

В свои решения Конституционният съд е излагал убедителни мотиви в тази насока. С Решение № 4/2008г. по к.д.№ 4/2008г. е посочено, че „Народното събрание не може да изземва оперативни управленски функции на Министерския съвет по стопанисване на държавното имущество, състоящи се в неговото предоставяне, отнемане, преразпределяне. По този начин се променя конституционно установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от основния закон принцип за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията). Народното събрание е излязло извън кръга на компетентността си, определена в чл. 84 и чл. 85 и други разпоредби на Конституцията, и е упражнило конституционни правомощия на Министерския съвет, които са му изрично възложени с чл. 106 от Конституцията.“ Цитираните мотиви се отнасят по аналогия и към настоящия казус, при който с разписването на ЗИД на ЗСВ Народното събрание е иззело функции на колегите на Висшия съдебен съвет по избор и/или пре/назначаване на съдии, прокурори и следователи, както и избор на административни ръководители на органи на съдебната власт и техни заместници, правомощия по чл.129 и чл.130а от КРБ, което е в противоречие и с принципа на правовата държава, въведен с чл. 4 от КРБ.

Безспорно е, че в правомощията на Народното събрание е уреждането на реда и условията за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите чрез закон – чл.133 от КРБ, но липсва конституционна разпоредба, даваща възможност на законодателния орган да се намесва пряко в провеждането на съответните процедури по избор и назначаване, каквато намеса представлява предвиденото в ал. 3 от § 44 и ал. 3 от § 45 от ПРЗ на ЗИД на ЗСВ условие съдийската колегия на Висшия съдебен съвет в един съд да преназначава до една четвърт от закрития Специализиран наказателен съд и до една трета от съдиите от закрития Апелативен специализиран наказателен съд, а прокурорската колегия на преназначава в една прокуратура до една трета от прокурорите от Специализираната прокуратура, съответно от Апелативната специализирана прокуратура.

При всеки процес на вземане на решение следва да е налице гарантирана възможност за избор на поведение, каквото с настоящото законодателно разрешение не е. По повод свое произнасяне с Решение № 2/2019 г. по конституционно дело 2/2018 г. Конституционният съд счита, че „автоматизмът на действие на съответните колегии на ВСС представлява нарушаване на независимостта на съдебната власт“.

Освен горното е необходимо да се отчете обстоятелството, че при създаването на специализираните съдилища и прокуратури законодателят

въведе допълнителни условия за назначаването на магистрати в тези органи (чл. 164, ал. 3 и ал. 6 (отм., ДВ, бр. 32/2022 г.) ЗСВ). Тези условия са завишени, с оглед предвидените условия при назначаване на длъжност съдия или прокурор в окръжен и апелативен съд, съответно прокуратура. С оглед на това длъжностите „съдия в специализиран съд“, „прокурор в специализирана прокуратура“ не са приравнени на длъжността „съдия“ и „прокурор“. В този смисъл преназначаването по силата на закона би имало характер на дисциплинарното наказание „понижаване в длъжност“.

Следва да се държи сметка и по отношение статутът на несменяемост на магистратите, изключващ произволното отстраняване на съдии, прокурори и следователи от длъжността, която заемат. Именно несменяемостта е една от гаранциите за независимост на магистратите при осъществяване на правораздавателните им правомощия.

Противоконституционност на всички оспорвани разпоредби може да се обоснове и с нарушаване от страна на законодателя на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4 КРБ, който изисква от законодателя да бъде последователен, предвидим и да не допуска създаването на взаимноизключваща се правна уредба, както и „да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес в рамките на модела, който Конституцията задава, а не инцидентно или под влияние на случайни фактори да въвежда рестрикции и да установява привилегии, нито да представя права, които не могат да бъдат упражнявани“ (Решение № 10 от 3 декември 2009 г. по конституционно дело № 12/2009 г.). В свое решение № 2/2014 г. по конституционно дело № 3/2013 г. Конституционният съд също счита, че „Законите трябва да предлагат справедливи и социално оправдани решения в рамките на регулираната материя“. Висшият съдебен съвет намира, че с разписването на § 43 от ПЗР на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.), т.е. с нормите, закриващи специализираните съдилища и прокуратури, законодателят не създава необходимите гаранции за защита правата и интересите на гражданите, а създава предпоставки за обективни условия за намаляване на разкриваемостта, затрудняване на събирането на доказателства и предпоставя други сериозни проблеми в наказателните производства, течащи пред закриваните органи.

Без претенция за изчерпателност ще обърнем внимание на част от противоречията и проблемите, които се съдържат в приетите от Народното събрание норми в Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт:

- Съгласно § 44, ал. 4, § 45, ал. 7, § 47, ал. 2 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ съответните колегии на Висшия съдебен съвет следва да преназначат всички магистрати от закриваните органи, включително и административните ръководители, считано от 27.07.2022 г. Същевременно на председателите на тези органи е вменено задължението в 7-дневен срок

след 27.07.2022 г. да създадат необходимата организация по изпращане по компетентност на съответните съдилища и прокуратури неприключилите досъдебни производства и преписки и дела, по които не е проведено разпоредително заседание. Според правилата на Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) досъдебните производства се изпращат по компетентност в друг орган с мотивирано постановление на наблюдаващия прокурор, а в съдебната фаза, при непроведено разпоредително заседание, делата се изпращат по подсъдност от съдията-докладчик.

- Съгласно § 49 ПРЗ на ЗИД на ЗСВ първоинстанционните дела, по които не е проведено разпоредително заседание се изпращат на съответните съдилища, което е логично, предвид промяната, обнародвана в ДВ, бр. 32 от 2022 г. в чл. 35, ал. 3 НПК. От друга страна, съгласно § 50 ПРЗ на ЗИД на ЗСВ предвижда първоинстанционните наказателни дела, по които не е проведено разпоредително заседание да се изпращат по подсъдност на Софийски градски съд. С това нормативно разрешение се създава временна подсъдност само за конкретни дела.

Преди приетото изменение в НПК (обн. ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.) особената компетентност на Софийски градски съд по чл. 35, ал. 3 НПК, включваше делата от общ характер, извършени от магистрати, лица с имунитет и членове на Министерския съвет, освен ако не се прилагат особените правила на глава тридесет и първа и отменената глава тридесет и първа „а“. След изменението, влизащо в сила от 27.07.2022 г. Софийски градски съд ще бъде превърнат в специализиран такъв и то изключително по субект, тъй като на него ще бъдат подсъдни изцяло т.нар. „високи етажи на властта“, без оглед на видовете престъпления (престъпления от общ характер, включително и без връзка със служебната дейност на лицата), а престъпленията по служба и корупционните такива, извършени от областни управители, кметове и председатели на общински съвети, преминават към общите съдилища по местоизвършване на деянието. Следователно приетите разпоредби връщат отречения вече модел, при който регионалните зависимости не се преодоляват, което в изключителна степен затруднява разкриваемостта на престъпните деяния и наказателното им преследване. Тук следва да се обърне внимание на мотивите към Решение № 10 от 15.11.2011 г. по конституционно дело № 6/2011 г., в които Конституционния съд подчертава, че „Една от основните цели за създаването на специализирания наказателен съд е процесът да се води извън сферата на влияние на обвиняемите, действали като организирана престъпна група, за да се постига географско разделяне между мястото на съдене и района, в който действа организирана престъпна група, като се осигури максимална неутралност на съдиите и съдебните заседатели.“.

- Процедурата, предвидена в § 54 от ПРЗ на ЗИД на ЗСВ е в противоречие с тази, разписана в чл. 67а – чл. 68е ЗСВ. Първата предвижда автоматичното прекратяване на мандата на съдебните заседатели от

Специализирания наказателен съд, с изключение на тези, участващи в производства, по които е проведено разпоредително заседание. Същите продължават мандата си, като съдебни заседатели в Софийски градски съд, но само до обявяване на мотивите към присъдата или до датата на прекратяване на наказателното или съдебното производство. От своя страна процедурата по избор и прекратяване на мандат на съдебен заседател, разписана в раздел II на глава IV от ЗСВ предвижда общите събрания на съдилищата да определят необходимия брой съдебни заседатели, общинските съвети да определят кандидатите, които да предложат за избор на общите събрания на съдилищата, полагането на клетва от страна на съдебните заседатели за срок от 4 години и условия за предсрочното им освобождаване. В разписаните в чл. 71 ЗСВ условия за предсрочно освобождаване на съдебни заседатели не се включват хипотезите, предвидени с § 54 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ. Изнесеното отново е констатация за противоречие между норми от един и същ нормативен акт.

- С разпоредбата на § 50, ал. 2 и ал. 3 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ се въвежда нов вид командироване, което не е уредено в хипотезите на чл. 227 ЗСВ. Институтът на командироването предвижда той да бъде прилаган, когато конкретен магистрат е възпрепятстван да изпълнява длъжността си и той не може да бъде заместен от друг магистрат от същия орган. Командироването на незаета щатна длъжност се допуска само по изключение. Изводът е, че командироването е способ за преодоляване на временен кадрови дефицит, а не такъв за довършване на дела, тъй като цитираните алинеи от § 50 предвиждат съдиите от съдебните състави, които не са преназначени в Софийски градски съд да се командироваат за участие в разглеждане на делата, до тяхното приключване.

Предвид изнесеното по-горе е необходимо да се обърне внимание на Решение № 5 от 29.06.2000 г. по конституционно дело № 4/2000 г., в мотивите на което четем: „Несъвършенството на закона, изразяващо се в противоречие между негови разпоредби, и изобщо с действащото законодателство, нарушава принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията за правова държава. Този конституционен принцип изисква съдържанието на нормативните актове разпоредби да бъдат непротиворечиви, за да регулират безпроблемно обществените отношения“.

В обобщение Висшият съдебен съвет намира за необходимо да припомни част от мотивите на Решение 10 от 3.12.2009 г. по конституционно дело № 12/2009 г., според които „Всяко едно законодателно разрешение както от гледна точка на процедурата на неговото приемане, така и на неговото съдържание не бива да влиза в противоречие с принципите и отделните разпоредби на Конституцията“. Оспорените понастоящем разпоредби 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.) не съответстват на постановеното, поради което намираме същите за противоконституционни.

С УВАЖЕНИЕ,

**БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ
ПРЕДСТАВЛЯВАЩ
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ:**