



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Екзарх Йосиф", 12

Администрация – тел./факс 980-76-32

Мох. № МСС - 8629
18.08.2023

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
ОТ ПЛЕНУМА
НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

по конституционно дело № 10/2023 г.
на Конституционния съд на
Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 27 юни 2023 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 10/2023 г. е допуснато до разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4-6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а – чл. 411и от Наказателно-процесуалния кодекс, чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт, § 31, ал. 2 и § 41 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г. в сила от 06.06.2023 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 от 27 юни 2023 г., изразява следното становище:

Висшият съдебен съвет, по повод предложенията за изменение и допълнение на Наказателно – процесуалния кодекс, в частта за създаването на Глава тридесет и първа „а“ – „Особени правила за разглеждане на дела за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от

негов заместник“ и в срока за обществените консултации, е изразил становище по законопроекта, съдържащо резерви, включително по отношение на конституционността на част от текстовете, предмет на настоящото конституционно дело № 10/2023 г.

Пленумът на Висшия съдебен съвет е обърнал внимание по отношение на законодателното разрешение съдия да изпълнява функциите на прокурор, като е поставил акцент на различната функция на двете магистратски професии. Според Конституцията на Република България – съдиите правораздават, а прокурорите следят за спазване на законността.

В тази връзка подробно е разгледано решение № 11 от 23 юли 2020 г. по конституционно дело № 15/2019 г., постановено в рамките на тълкувателната компетентност на Конституционния съд. В него Съдът приема, че надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.

За да достигне до това тълкуване, Конституционният съд е съобразил, че осъществяването на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от КРБ следва да е съобразено и с функционалната независимост, предоставена на прокурорите, съгласно чл. 117, ал. 2 от Основния закон, по силата на която в тяхната дейност те се подчиняват само на закона. В решението се посочва, че този конституционен императив означава, че когато прокурорите осъществяват дейност от посочените в чл. 127 от Конституцията, надзорът за законност, упражняван от главния прокурор, е само за правилното приложение на материалния и процесуалния закон при решаване на въпросите по конкретно наказателно производство. Извън обхвата на надзора за законност, осъществяван от главния прокурор, остава онази страна на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, която се основава единствено на свободно формиране на вътрешното убеждение на прокурора, изградено на основата на преценка на достоверността на законосъобразно допуснати, събрани и проверени доказателствени материали, въз основа на която прави фактическите си констатации и изводи по въпросите, включени в предмета на доказване. Допълва се, че в наказателното производство това са основните въпроси относно обстоятелството дали има извършено престъпно деяние и дали то е извършено от обвиняемия.

Същевременно правната уредба регламентира личната независимост на магистратите чрез въведените принципи за несменяемост (чл. 129, ал. 3 от Конституцията), функционален имунитет (чл. 132 от Конституцията) и несъвместимост (чл. 195 от Конституцията). В частност независимостта на прокурорите е обезпечена и от редица разпоредби в ЗСВ и действащия НПК особено след промените от м. август 2016 г., с които са отменени нормите, дефиниращи централизирания характер на прокуратурата.

В подкрепа на конституционно прогласената независимост на прокурорите са и нормите в ЗСВ и НПК, които регламентират изрична ненамеса във вътрешното убеждение на магистрата и недопустимост на устните разпореждания и указания във връзка с работата по преписки и дела при осъществявания институционален и служебен контрол. Разпоредбите на чл. 143, ал. 5 и ал. 6 от ЗСВ свеждат до минимум възможностите за влияние и подмяна на преценката на решаващия прокурор чрез необоснована отмяна на прокурорските им актове и даването на немотивирани указания. Съгласно чл. 143, ал. 7 от ЗСВ и чл. 46, ал. 4 от НПК, прокурорът може да възрази срещу дадените му указания пред горестояща прокуратура. Обективност и безпристрастност на процесуално-следствените действия в досъдебната фаза осигурява и правната норма на чл. 47 от НПК, визираща основанията и реда за отвеждане на прокурора.

В контекста на очертаните аргументи в решение № 11 от 23 юли 2020 г. на Конституционния съд на Република България, предложените законодателни изменения, с които се създава фигурата на прокурор по разследването срещу главния прокурор не са необходими. При действащото законодателство разследване срещу главния прокурор може да бъде проведено от всеки прокурор при стриктно спазване разпоредбите на ЗСВ и НПК, като допълнителни гаранции за независимост на водещите разследването могат да бъдат създадени с промени в НПК и устройственния закон, предвиждащи засилен съдебен контрол в досъдебната фаза на процеса чрез разширяване на неговия обхват върху отказа за образуване на наказателно производство срещу определена категория субекти, включваща и главния прокурор (министри, членове на Висшия съдебен съвет) и правоприлагане на института на временното отстраняване от длъжност по чл. 230 ЗСВ.

Отправена е препоръка към законодателя прецизно да бъде обсъдено и предложението за нормативен регламент, предвиждащ служители по Закона за министерство на вътрешните работи и Закона за държавния служител да извършват разследвания на престъпления, които към настоящия момент се извършват от следователи, т. е. магистрати. Текстовете будят съмнение поради опасенията, че тези служители биха могли да бъдат поставени в зависимост от изпълнителната власт, каквато липсва при следователите поради разписното в чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България, поради което се поставя под съмнение и конституционната търпимост на предложението.

С настоящото становище считаме за необходимо да изложим подробни съображения по отношение на оспорените разпоредби, предмет на конституционно дело № 10/223 г., които пряко засягат дейността на Висшия съдебен съвет като административен орган на съдебната власт, чиито правомощия са точно определени в Конституцията на Република България, поради което извън неговия обхват ще останат текстове на чл. 213, ал. 4-6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а – чл. 411и от

Наказателно-процесуалния кодекс, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт и § 31, ал. 2 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г. в сила от 06.06.2023 г.).

Разпоредбите на чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22, ал. 7, чл. 33, ал. 3 чл. 173, ал. 11 и ал. 12, чл. 173а, ал. 2 от Закона за съдебната власт и § 41 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г. в сила от 06.06.2023 г.) са противоконституционни, тъй като противоречат на чл. 4, чл. 6, чл. 8 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията основополагащ принцип е, че съдебната власт е независима, като една от гаранциите за тази независимост е правото ѝ сама да назначава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите – чл. 131 от Конституцията на Република България. Именно за тази цел е създаден специфичен съдебен орган с точно определени административни и организационни правомощия, а именно Висшият съдебен съвет, чието правно положение е регламентирано в чл. 130 от Конституцията (Решение № 8 от 1994 г. на Конституционния съд по к. д. № 9/1994 г.).

В практиката си Конституционният съд многократно е обсъждал, че трите власти са равностойни, независими и функционират в определена взаимна връзка. Конституционният съд е приел, че в термина "разделение на властите", както и в много други правни термини има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие, изключено в управлението на съвременната държава. 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.).

Съдебната власт е структурно и функционално обособена. Тя осъществява правосъдната функция на държавата и от това произтича необходимостта от повишени гаранции за независимостта ѝ. Създаването на правни норми, които на законово ниво подменят демократичния принцип на конкурентното начало при заемане, респективно повишаване на магистратска длъжност води до накърняване на прокламираната независимост.

Действително в основата на формирането и функционирането на Висшия съдебен съвет учредителната власт е заложила именно

взаимодействието между властите, но паралелно с това е въвела конституционна недопустимост за въздействие от другите власти върху осъществяване функциите на съдебната власт.

Безспорно е, че чл. 133 от Конституцията, възлага на законодателя да уреди организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и реда за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност. Съблюдавайки конституционното изискване основни обществени отношения да бъдат регулирани със закон, Народното събрание е задължено да създаде първична правна уредба по всички въпроси, визирани в конституционните норми, които изрично посочват, че съответната материя трябва да бъде уредена със закон. Така чл. 133 от Конституцията категорично изисква първична законова уредба по въпросите относно институционалното обезпечаване и кадровото ръководство на съдебната власт. (Решение № 9 от 03.07.2014 г. на Конституционния съд по к.д. № 3/2014 г.). Следователно, в компетентността на Народното събрание е да създаде законова уредба по отношение на функционирането на съдебната власт по начин, по който да не бъде нарушена нейната независимост. Разписването на новите т.21 и т. 22 от чл. 30, ал. 5 от Закона за съдебната власт, с които на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет е възложено да назначи съдия на длъжност прокурор във Върховна касационна прокуратура за прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор и заместник на главния прокурор, който осъществява контрол върху първия обаче представлява вътрешна намеса на законодателната власт във функционирането на съдебната власт при осъществяване на нейните функции. В този смисъл следва да бъдат споделени мотивите в искането на главния прокурор, че „невъзможността колегията да откаже назначаване я пресвръща в изпълнител на чужда воля и противоконституционно отнема независимостта ѝ при вземане на решения“.

Висшият съдебен съвет е единственият орган, който според Конституцията е разположен вътре в съдебната система (чл. 130 от Конституцията) и определя персоналният съдийски, прокурорски и следователски състав в цялата страна. По изключение председателите на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и главният прокурор на Република България се назначават и освобождават от длъжност от президента на републиката по предложение на Висшия съдебен съвет (чл. 129, ал. 2 от Конституцията).

Концепцията на конституционния законодател при създаването на Висшия съдебен съвет е да бъде следван единен подход при избирането на съдиите, прокурорите и следователите, което да се осъществява от съответния колективен орган и по този начин съдебната система да бъде кадрово обезпечена, с цел осигуряване на нейната независимост.

Народното събрание не може да изземва оперативни управленски функции на Висшия съдебен съвет по кадровата политика на съдебната власт, тъй като по този начин се променя конституционно установения баланс между властите. Изложеното е основание да бъде прието, че посоченото законодателно решение представлява противоречие не само с прокламирания в чл. 8 от Конституцията принцип на разделение на властите (Решение № 1 от 27.01.2005 г. на Конституционния съд по к.д. № 8/2004 г., Решение № 2 от 23 май 2013 г. на Конституционния съд по к.д. № 1/2013 г., Решение № 3 от 28 април 2020 г. на Конституционния съд по к.д. № 5 от 2019 г.), но и на чл. 117 от Конституцията, прокламиращ независимост на съдебната власт. В тази връзка Решение № 6 от 11.05.2021 г. на Конституционния съд по к.д. № 15/2020 г. е с изключителна важност. Съгласно цитираният акт на Конституционния съд: „Прочитът на разпоредбите на чл. 28, ал. 1, изречение първо и на чл. 50, ал. 2 ЗСВ в оспорената им част дава основание да се присме, че Висшият съдебен съвет е обвързан от молбата на вече бившия негов член, респ. на Инспектората на Висшия съдебен съвет за възстановяване на друга равна, по степен на засманата длъжност в органите на съдебната власт. Така на практика се отнема свободата на Висшия съдебен съвет за суверенна преценка при упражняване на дейността по чл. 129, ал. 1 от Конституцията. Висшият съдебен съвет не може да бъде лишен от преценка за качествата на всеки кандидат за заемане на равна по степен длъжност в орган на съдебната власт – преместванията трябва да се извършват при „подбор на кандидатите за определена властова позиция на основата на техните лични качества и способности“ (Решение № 3 от 2018 г. по к.д. № 9/2017 г.). В случая предписаният от законодателя автоматизъм на действие на съответните колегии на Висшия съдебен съвет води до нарушаване на независимостта на съдебната власт (Решение № 2 от 2019 г. по к.д. 2/2018 г.)...Заставянето на Висшия съдебен съвет да действа в условията на обвързана компетентност, като автоматично удовлетворява подадените молби за преместване на бившите членове на ВСС, респективно на Инспектората на ВСС, не е съобразено с гореизложените принципни положения. Предвиденият режим за преместване на изборни членове на ВСС и на Инспектората на ВСС след изтичане на мандата им, без право Висшият съдебен съвет да откаже подобно преместване накърнява независимостта на съдебната власт и поради това противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията“. Именно правомощието на Висшия съдебен съвет да назначава, премества и освобождава от длъжност магистратите е една от гаранциите за нейната независимост. „Упражняването му не може да бъде ограничавано със закон в случаи, които не са предвидени в Основния закон“ (Решение № 7 от 14.07.2022 г. на Конституционния съд по к.д. № 9/2022 г.). В настоящата хипотеза законодателят е лишил правоимащият орган от гарантирана възможност за избор на поведение при вземане на решение.

Горезложеното обосновава становище за противоконституционност на разпоредбата на чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22, ал. 7 и чл. 173а, ал. 2 от Закона за съдебната власт, тъй като с разписването им Народното събрание изземва по недопустим начин компетентности, възложени на Висшия съдебен съвет.

Изложените мотиви за нарушение на принципите, заложиени в чл. 8 и чл. 117 от Конституцията са относими и за оспорената разпоредба на § 41 от Преходните и заключителните разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс. Както беше споменато по-горе принципът за разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Конституцията изисква динамичното равновесие между тях да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие. Израз на това сътрудничество и взаимодействие е предвиденото от законодателя в чл. 16, ал. 3 и ал. 4 от Закона за съдебната власт, че Народното събрание избира единадесет от членовете на Висшият съдебен съвет, а останалите единадесет биват избирани от професионалните магистратски общности, т.е. изборът се извършва от два независими органа, всеки със своята компетентност, в две отделно разписани процедури. Текстът на § 41, който предвижда провеждането на нов избор на членове на Висшия съдебен съвет не само погазва принципът за разделение на властите, но и посяга върху конституционно прогласената независимост на съдебната власт, тъй като съществена гаранция за тази независимост е именно правото ѝ да избира своите представители във Висшия съдебен съвет. Към настоящия момент, Висшият съдебен съвет с провел процедурата, разписана в Раздел I „а“ – Пряк избор на членовете на Висшия съдебен съвет от съдиите, прокурорите и следователите от Закона за съдебната власт, а и същата е и проверена в рамките на образуваните и приключили със съдебни решения (Решение № 1 по д. № 18/2022 г. постановено от смесен петчленен състав на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и Решение № 50001 по д. № 20/2022 г., постановено от смесен петчленен състав на Върховния касационен съд и Върховния административен съд) производства.

Пленумът на Висшия съдебен съвет приема, че с така приетия текст на § 41 от Преходните и заключителните разпоредби на Наказателно – процесуалния кодекс законодателят нарушава и принципът, заложен в чл. 4 от Конституцията на Република България. Конституционният съд в мотивите на свое Решение № 10 от 03.12.2009 г. по к.д. № 12/2009 г. намира, че „принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим, да не допуска създаването на взаимоизключваща се правна уредба. Приеманите от него закони е необходимо да гарантират правна сигурност, в т.ч. като се зачитат придобитите от гражданите и юридическите лица съгласно закона права...“. Текстът на § 41 обаче води именно до това – до правна несигурност и отнемане на придобити вече права. С разписването на ал. 2 на цитирания § 41 се създава взаимоизключваща се правна уредба, чрез въвеждане на условието „започналите процедури (по избор) да се

приключват по новия ред“. Намираме, че процедурата по прекия избор на членовете на Висшия съдебен съвет от съдиите, прокурорите и следователите е окончателно завършена, поради което е налична неяснота – коя процедура има предвид законодателят, че следва да се довърши по новия ред. Тук обръщаме внимание и на мотивите към Решение № 4 от 20.04.2021 г. по к.д. № 1/ 2021 г., в които Конституционният съд намира, че законодателят не следва да създава „взаимоизключващи се правни положения, неразбираеми, неясни задължения, защото това сериозно би затруднило правоприлагането и законосъобразното протичане на обществените отношения“.

Изнесеното мотивира Пленумът на Висшия съдебен съвет да счита текстовете на § 41 от Преходните и заключителните разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс за противоконституционни, като противоречащи на чл. 4, чл. 6, чл. 8 и чл. 117, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Пленумът на Висшият съдебен съвет намира и текстовете на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12 от Закона за съдебната власт, съгласно които решенията на Пленума за назначаване и освобождаване по отношение единствено на главния прокурор се приемат с мнозинство не по-малко от тринадесет гласа, за конституционно нетърними.

Едно от основните начала в Конституцията е равенството пред закона на всички граждани, посочено в чл. 6. Това право не може да бъде ограничавано от законите на основание на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. Практиката на Конституционния съд е свързана със забраната правата на гражданите да се ограничават на посочените основания. Този основен конституционен принцип изисква създаването на законодателство, което да третира всички граждани по еднакъв начин.

В мотивите на Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г. на Конституционния съд четем: „Прокламираният в чл. 6, ал. 2 от Конституцията принцип за равенство на гражданите пред закона не допуска законодателят да въвежда нито ограничения в правата на гражданите, нито привилегии, основани на изчерпателно изброените признаци“. При съпоставяне на текстовете на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12 от Закона за съдебната власт с утвърденото съдържание на принципа, категорично се налага извод, че главния прокурор във връзка с общественото му положение се третира неравнопоставено, предвид сходното положението на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд за чието назначаване и освобождаване законодателят изисква мнозинство от седемнадесет гласа.

Намираме горното за недопустимо, тъй като както и Конституционният съд изтъква в свое решение № 2/28.03.2002 г. при приемане на разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията конституционният законодател „цели да се открие качеството на

ръководители на тримата висши магистрати от качеството на практикуващ магистрат и да му придаде допълнителна тежест и престиж“, освен това „различието, прокарано на конституционно ниво в статута на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, е не само в специалния ред за назначаване и освобождаване от длъжност, но и в мандатността на длъжностите от 7 години...“. Вижда се значимостта на трите фигури, условно наричани „тримата големи“, поради което считаме законодателното разрешение един от тях да се назначава и освобождава при различен ред за несъвместимо с конституционния принцип за равенство, прокламиран в чл. 6 от Конституцията. Същите са еднакво третирани и в решение № 1 от 08.02.2022 г. на Конституционния съд по к.д. № 17/2021 г., според което „Конституцията установява статуса на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и на главния прокурор с оглед три качества: на магистрати (общото название за конституционно изброяваните съдии, прокурори и следователи), на административни ръководители (съответно на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и прокуратурата) и на членове по право на Висшия съдебен съвет (определяни по специфичен конституционно закрепен начин представители на съдебната власт)“.

Принципът за равенство в правата, както и основното право на равенство пред закона, се проявява с две лица: забрана за произвол и задължение за равно третиране. Доколкото не е налице разумно основание за диференциране на равни ситуации или за неравно третиране на равни такива от страна на законодателя, дотолкова законната уредба би била произволна и с това би представлявала нарушение на чл. 6 от Конституцията, каквато е конкретната ситуация с приемането на разпоредбите на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12 от Закона за съдебната власт.

С оглед на горното Пленумът на Висшия съдебен съвет намира, че нормите на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и ал. 12 от Закона за съдебната власт са противоконституционни поради противоречие на същите с чл. 6 от Конституцията на Република България.

С УВАЖЕНИЕ,

БОЯН МАГДАЛИНЧЕВ
ПРЕДСТАВЛЯВАЩ
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

