



Българска неправителствена организация
Bulgarian Non-Governmental Organization

Член и съпредседател на Гражданския съвет към ВСС
Member and Co-chair of the Civil Council with SJC

До: Членовете на Комисия по правни въпроси,
Висш съдебен съвет на Република България

Чрез: господин Евгени Иванов,
Съпредседател на Гражданския съвет към ВСС,
Член на Комисия по правни въпроси,
Висш съдебен съвет на Република България

От: госпожа Мария Карагьозова,
Съпредседател на Гражданския съвет към ВСС,
Председател на УС, Асоциация “ФОРУМ”

ОТНОСНО:

**Становище - допълнителни съображения във връзка с
противоконституционността на закриването на СНС, АСНС и
съответните им прокуратури**

Уважаеми господа,

С настоящото писмо бихме искали да подпомогнем работата на Комисия по правни въпроси към ВСС във връзка изготвяне на становище от страна на ВСС по искане на Конституционния съд на Република България, свързано със запитването на Главния прокурор Иван Гешев за противоконституционността на закриването на СНС, АСНС и съответните им прокуратури.

Изпращаме становището и на основание т. 2, Раздел I от правилата за работа на Гражданския съвет към ВСС, а именно:

- 1. Области на взаимодействие между Гражданския съвет и Висшия съдебен съвет (изм. – акт на ГС № 97/06.07.2018 г.)*
- 2. Област на взаимодействие на Висшия съдебен съвет с Гражданския съвет е цялостната дейност на ВСС, към която има обществен интерес или която се нуждае от експертна подкрепа от страна на неправителствения сектор или професионалните организации.*

Становището е разработено от правния експерт Надежда Митева, предоставено на Асоциация „ФОРУМ“ за целите на работата ни по темата от началото на 2022 г.

В решение от 20 април 2021 г., Repubblica, C-896/19 (т.63 и 64) Съдът на ЕС е приел, че държава членка **не може да изменя** законодателството си така, че да се стигне до намаляване на защитата на правовата държава като ценност, конкретизирана по-специално в член 19 ДЕС, както и че държавите членки **са длъжни да избягват** всяко намаляване на защитата на тази ценност в законодателството си в областта на организацията на правораздаването, като се въздържат от приемането на правила, **които биха могли да засегнат независимостта на съдиите.**

1. Относно правомощието на Народното събрание (НС) да закрива съдилища

Както сме посочили в предишните си коментари на етапа обществен дебат в ГС към ВСС на ЗИД на ЗСВ през февруари 2022 г. , пълното закриване със закон на орган на съдебната власт от определен вид, вкл. и специализиран, **не е предоставено от Конституцията** в правомощие на Народното събрание (НС). Този въпрос е сложен и многопластов, тъй като **пряко засяга както независимостта на съдебната власт при осъществяването на нейните правомощия, така и гаранцията за тази независимост, каквато е несменяемостта.**

Действително, от една страна, съгласно разпоредбата на член 84 от Конституцията НС има право да **приема, изменя, допълва и отменя законите.** От друга страна обаче, всички случаи, в които НС разполага с правомощие със закон да решава **въпроси, свързани със „Съдебната власт“ (Глава шеста от Конституцията), са изрично посочени в Конституцията.** Такива например са разпоредбите на **член 119 алинея 2** (за създаването на специализирани съдилища); на членове 122, 123, 127 точка 6, 128, на член 130а, алинея 5, точка 6 (във връзка с правомощията на ВСС, **извън изрично предоставените с Конституцията**), член 132а алинея 10 (за условията и реда за избиране и освобождаване на главния инспектор и на инспекторите, и за организацията и дейността на Инспектората), както и на **член 133** (за **организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, и за осъществяване на тяхната отговорност**). Всъщност, с посочените разпоредби, свързани със съдебната власт, на НС са предоставени изрични правомощия извън общо включените в член 84 от Конституцията. Предоставеното изрично правомощие за **приемане на закон за създаване на специализирани съдилища** обаче не е съпътствано с правомощие за пълната фактическа **отмяна** на този закон (независимо дали тя се прави с **изменение и допълнение** на закона за създаването им), защото фактическата отмяна на закона за създаването на СНС и АСНС (и съответните им прокуратури) на

практика води до **закриване** на орган на съдебната власт, с каквото правомощие НС **не разполага**.

Това поражда извода, че посочените разпоредби на Конституцията, с които се възлага законодателното уреждане на конкретно определени въпроси, свързани със съдебната власт, са **специални** и обхващат **само изрично предвиденото** в тях. От изложеното следва, че **със закон** може да се промени/измени **организацията** на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, но **не може да се закрие** изцяло съдебен орган от определен вид, тъй като това не е предвидено в специална разпоредба. Всъщност, с разпоредбата на член 129 алинея 2 от Конституцията на НС се възлага **само създаването** на специализирани съдилища, които след това стават **неразделна част от конституционно установената структура на съдебната власт** и за тях са приложими същите конституционни правила, както за останалите съдилища и прокуратури, посочени в Конституцията. В подкрепа на тази теза е и обстоятелството, че НС **няма нито конституционно, нито делегирано законодателно правомощие да закрива** съдебни органи сред посочените в член 119 алинея 1 от Конституцията. В по-широк план НС няма правомощие и да закрива районни, окръжни, апелативни, административни или военни съдилища и прокуратури в определени съдебни райони, а това е от компетентността на съдебната власт чрез **ВСС (член 30 ЗСВ)**.

Освен това, съдиите, прокурорите и следователите се **назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават** от длъжност **само** от съдийската, съответно прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет (*член 129 алинея 1 от Конституцията*). Именно една от гаранциите за **независимостта на съдебната власт** е правото ѝ **сама** да назначава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите (решение № 8/1994 г. по к. д. № 9/1994 г.). Това правомощие на ВСС произтича **пряко** от Конституцията и упражняването му не може да бъде възлагано със закон за случаи, които не са предвидени в самата нея (както е сторено с преходните и заключителните разпоредби на ЗИДСВ), тъй като обективно поради **принудителния си характер** представлява **изземване на конституционни правомощия на ВСС от законодателната власт**. Тук е мястото да се отбележи, че с **решение по кд 22/2002** Конституционният съд дори е приел, че би била налице промяна във формата на държавно управление, ако например съдиите, прокурорите и следователите се назначават, преместват, повишават или уволняват **не от Висшия съдебен съвет, а от друг орган**. В случая на практика се получава точно това, макар **формално** в преходните и заключителните разпоредби на ЗИДСВ да е записано, че съдиите, прокурорите и следователите от закритите специализирани органи се **преназначават при условията и по реда на член 194 алинея 1 от ЗСВ (т.е. от ВСС)**. Преназначаване по този ред обаче **произтича единствено от правомощията на ВСС**

по член 30 от ЗСВ, които са свързани със закриване само на определени районни, окръжни, военни, административни и апелативни съдилища и прокуратури от даден съдебен район (**а не изцяло като вид**), обуславящо и преназначаването на съответните магистрати. Разпоредбата на член 30 от ЗСВ **не се отнася до СНС, АСНС и съответните им прокуратури** и това е изрично посочено в самата нея. Следователно **преназначаването** като част от правомощието по назначаване не обхваща хипотези извън посочените в член 30 ЗСВ. Освен това законодателната власт **не може да нарежда** на съдебната власт преназначаване (производно от правомощието по назначаване) на съдии, прокурори и следователи, тъй като това представлява **недопустима намеса** в чужда сфера на изключителни конституционни правомощия. Предвид обстоятелството, че **единствено ВСС разполага с правото да (пре)назначават** следва и изводът, че **единствено ВСС може да закрива съдилища и прокуратури, но само измежду предвидените в член 30 от ЗСВ.**

2. Относно спецификата на закриваните длъжности

Когато употребява понятието „длъжност“ Конституцията има предвид не просто длъжността „съдия“, „прокурор“ или „следовател“, а техните наименования и функции, произтичащи от принадлежността им към съответните съдилища и прокуратури, определени в Конституцията. Следователно длъжностите са: съдия в районен съд /прокурор в районна прокуратура; съдия в окръжен съд/прокурор в окръжна прокуратура и т.н., какъвто подход е възприет и в Закона за съдебната власт (*член 163 ЗСВ*).

Длъжностите „съдия в специализирания наказателен съд/прокурор в специализираната прокуратура“, както и „съдия в апелативния наказателен съд/прокурор в апелативната специализирана прокуратура“ са **самостоятелни длъжности** и следователно се ползват изцяло от закрилата, предвидена в член 129 от Конституцията, свързана с **несменяемостта**. В тази връзка в решение № 13/2002 г. по к. д. №17/2002 г Конституционният съд е приел, че „[п]ри определяне по силата на чл.133 от Конституцията на условията и реда за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, законодателят е **длъжен да се съобрази с конституционно установената гаранция за независимост, каквато е несменяемостта**, визирана в чл.129, ал.2 от основния закон“. Конституционният принцип на несменяемостта изключва произволното отстраняване на съдии, прокурори и следователи от длъжността, която заемат, и това **осигурява стабилността на съдебната система**. Именно несменяемостта на съдиите, прокурорите и следователите ги прави **независими** от другите държавни органи при осъществяване на техните правомощия.

От една страна, закриването на СНС и АСНС и съответните им прокуратури по същността си води до **освобождение от заеманата длъжност**, тъй като тези длъжности се **заличават** от правния мир въобще. Съдиите, прокурорите и следователите обаче **не могат да бъдат освобождани от длъжност пряко от законодателя с негов акт**, а само от оправомощения от Конституцията орган - ВСС, съобразно **посочените от закона основания и ред** (в този смисъл решение № 9/1994 г. по к.д. № 11/94 г.).

От друга страна, Съдът на ЕС приема, че за да се осигури независимостта на съдебната власт, трябва да съществуват определени гаранции за защита на лицата, които имат задачата да се произнасят по даден спор, сред които са **гаранциите срещу освобождение от длъжност**. Принципът на несменяемост изисква „съдиите да могат да останат на служба, докато не достигнат задължителната пенсионна възраст или до края на техния мандат, когато той е за определен срок“ (решение от 16 юли 2020 г., *Governo della Repubblica italiana* (Статут на италианските мирови съдии) (С 658/18, т. 47 и 48). Така **гаранцията за несменяемост на членовете на дадена юрисдикция** изисква случаите на освобождение от длъжност на членовете **на този орган** да са определени в **специална** правна уредба посредством изрични законови разпоредби, които предоставят гаранции, надхвърлящи предвидените в общите правила на административното и трудовото право и приложими в случай на **злоупотреба при освобождение от длъжност** (решение от 27 февруари 2018 г., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, С 64/16, т. 60).

Освен това, независимо от обстоятелството, че СНС е приравнен към окръжен съд, а АСНС към апелативен съд, при създаването на специализираните съдилища и прокуратури законодателят е въвел **допълнителни условия за назначаване/упражняване на длъжността**, различни от условията за назначаване/упражняване на длъжността на съдии и прокурори в окръжен и апелативен съд (*член 164 алинея 3 и алинея 6 ЗСВ*). Поради това длъжностите „съдия в СНС/прокурор в СП, както и съдия в АСНС/прокурор в АСП **не могат автоматично да се приравнят на длъжностите съдия в окръжен съд/прокурор в окръжна прокуратура и на съдия в апелативен съд/прокурор в апелативна прокуратура** (включително и във връзка с възнагражденията) и в този смисъл **не са „съответни“**. Следователно т.нар. „**преназначаване**“ всъщност има характер на **понижаване**. **Понижаването** обаче само по себе си също е **част от конституционните правомощия на ВСС**, каквото е и **преместването (в случая принудително)**, което се постига като **пряк резултат** от предприетата „реформа“.

В тази връзка Съдът на ЕС е имал повод да постанови в решение С-487/19, че **принудителното преместване на съдия в друг съд може да засегне принципите на несменяемост и на независимост на съдиите** (точка 114). Според Съда такива премествания могат да са **средство за упражняване на контрол върху съдържанието на съдебните актове**, тъй като са в състояние не само да засегнат обхвата на задълженията на съответните магистрати и разглеждането на възложените им случаи, но и да окажат значително **отражение върху живота и кариерата им**, както и да имат последици, подобни на тези на **дисциплинарно наказание** (точка 115). В същия дух се е произнесъл и ЕСПЧ, който посочва, че различните международни актове, свързани с преместването на съдии потвърждават наличието на **произтичащо от независимостта на съдебната власт право на членовете на съдебната власт на защита срещу произволно преместване**. В това отношение ЕСПЧ изтъква значението на **процесуалните гаранции и на възможността за обжалване по съдебен ред на решенията, които засягат кариерата на съдиите, включително техния статут, и по-специално решенията за принудителното им преместване, за да се гарантира, че тяхната независимост няма да бъде застрашена от неоснователно външно влияние** (вж. в този смисъл ЕСПЧ, 9 март 2021 г., Bilgen с/у, Турция, [CE:ECHR:2021:0309JUD000157107, § 63 и 96](https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-208367%22%5D%7D)). <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5B%22001-208367%22%5D%7D>

Подобни процесуални гаранции и възможност за обжалване по съдебен ред изобщо не са предвидени.

С уважение,
Мария В. Карагъзова,
Съпредседател на ГС към ВСС,
Председател на УС на Асоциация “ФОРУМ”
forum.a@abv.bg; 0887 30 44 24

23.05.2022г., гр. София