

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
от ПРОТОКОЛ № 19

от заседанието на Комисията по правни въпроси към
Пленума на Висшия съдебен съвет,
проведено на 2 октомври 2023 г.

1. ОТНОСНО: Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

МОТИВИ: В заседание на Комисия по правни въпроси (КПВ) към пленума на Висшия съдебен съвет (ВСС), проведено на 20.09.2023 г., беше разгледан проект на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИД на КРБ), изпратен от председателя на Комисия по конституционни въпроси към 49-то Народно събрание. След преглед на материалите, с решение по протокол № 17 от същата дата, Комисията изпрати проекта на постоянните комисии на ВСС, за изразяване на становище по същия, в срок до 28.09.2023 г.

В предоставения срок със становище по ЗИД на КРБ са се произнесли Комисия „Управление на собствеността“ към пленума на ВСС, Комисия „Бюджет и финанси“ към пленума на ВСС, Комисиите по атестиране и конкурсите към двете колегии и Комисия „Дисциплинарна дейност и взаимодействие с инспектората към ВСС“ към съдийската колегия на ВСС. Останалите постоянни комисии са уведомили КПВ, че предложенията в проекта на ЗИД на КРБ не касаят пряко дейността им.

При съобразяване на изразените от постоянните комисии към ВСС позиции и след представяне на допълнителни съображения от Комисията по правни въпроси към пленума е изготвен настоящият проект на становище по ЗИД на КРБ. Същият е относим към параграфите от нормативния акт, имащи пряко отношение към съдебната власт, като очертаните коментари на предложените текстове в Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България следват хронологично номерацията на разпоредбите.

- § 8 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

В § 8 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България се предвижда изменение на чл. 126, ал. 1 от основния закон, сочещо на съответствие на структурите на прокуратурите с тези на съдилищата, които разглеждат наказателни дела. В този аспект бихме искали

да обърнем внимание на Решение на Конституционния съд № 2 от 07.02.2017 г. по конституционно дело № 13/2016 г., според чийто диспозитив „Изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата означава задължително създаване на прокуратури, съответстващи по вид и степен на изброените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища“. При преглед на изброените в чл. 119, ал. 1 от Конституцията съдилища установяваме, че Върховният касационен съд и Върховният административен съд са част от тях, логическо следствие от което е заключението, че направеното предложение за премахване на Върховна касационна прокуратура и Върховна административна прокуратура е в разрез с предвиденото в чл. 149, ал. 1 от Конституцията, а именно, че тълкуванията, извършени от Конституционния съд на Основния закон са задължителни.

Изразяваме резерви и по отношение на предвиденото в § 8 съкращаване на правомощията на главния прокурор и приравняването на фигурата му с тази на всеки друг административен ръководител в орган на съдебна власт (чл. 126, ал. 2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България). Подхождаме с разбиране към стремежа на законодателя за редуциране на правомощията на главния прокурор, но тази фигура е задължителна за нормалното функциониране на прокуратурата на Република България, която е единен, самостоятелен и специализиран конституционен орган, натоварен със задачата да следи за спазване на законността. Надзорът за законност и методическото ръководство, които главният прокурор осъществява върху дейността на всички прокурори, имат предназначението да осигуряват точното и еднакво прилагане на законите от всички прокурори при извършваните проверки и процесуално-следствени действия в досъдебната фаза на наказателното производство, във връзка с постигането на общата, конституционно закрепена цел на дейността на съдебната власт – защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117 от Основния закон). В този смисъл е и решение № 11 от 23.07.2020 г. по конституционно дело № 15 от 2019 г.

- § 9 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

След преглед на предложенията за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, направени в § 9 изразяваме несъгласие с отмяната на текста на чл. 127, т. 5, който възлага на прокуратурата правомощието да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове и изменянето му с предложената редакция, която овластява прокуратурата да участва в граждански и административни дела само когато се защитават „правата и законните интереси на малолетни и

непълнолетни лица и за защита на значим обществен интерес на лица, които се нуждаят от закрила“.

Съгласно разпоредбата на чл. 127 от Конституцията основна функция на прокуратурата е да следи за спазването на законността, а като част от съдебната власт тя е призвана и да „защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата“ (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). Това предпоставя изводи, че при осъществяване на дейността си прокуратурата работи в обществен интерес и нейно задължение като орган на съдебната власт е да предотвратява, констатира и реагира на всяко закононарушение в съответствие с предвидения за това процесуален ред. Надзорът за законност, упражняван от прокуратурата обхваща сферите на наказателния, гражданския и административния процес, като на отделния прокурор е предоставено правомощието да преценява фактите и обстоятелствата, покриващи съставите на осъществени престъпления, и на извършени административни нарушения. В защита на обществения интерес по реда на Гражданския процесуален кодекс прокурорът може да установи основание за предявяване на иски и предприемане на други действия по Семейния кодекс, Закона за лицата и семейството, Закона за здравето, Закона за защита на детето, Закона за домашното насилие, Закона за гражданската регистрация, Търговския закон и др. И в чл.16 от Административнопроцесуалния кодекс изрично е посочено, че прокурорът следи за спазване на законността в административния процес, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни административни актове, споразумения, административни договори и съдебни актове. В предвидените в този кодекс или в друг закон случаи участва в административни дела, започва или встъпва във вече образувани по този кодекс производства и когато прецени, че това се налага от важен държавен или обществен интерес.

За реализирането на функцията по защита на държавния и обществен интерес на прокурора е възложено атакуването на незаконосъобразни съдебни и административни актове, и иницирирането на граждански и административни дела, тъй като превантивната функция на прокуратурата се отнася до всички форми на закононарушения.

- § 10 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

Във връзка с предложенията, разписани в § 10 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, които по същество ще доведат до разделяне на Висшият съдебен съвет на два отделни органа считаме за необходимо да поставим няколко акцента.

В проекта липсват мотиви, обосноваващи разделянето на Висшия съдебен съвет и обособяването на два управляващи органа – Висш съдебен съвет и Прокурорски съвет, като същите съдържателно се изчерпват с преследваната и бланкетно отразена цел, сочеща на гарантиране на „независимо и справедливо правосъдие“, която е трудно постижима чрез предвидената структурна реформа на кадровия орган.

Към настоящия момент Висшият съдебен съвет представлява съдебната власт и осъществява правомощията си в областта на кадровата дейност, финансирането и бюджетирането чрез пленум, съдийска и прокурорска колегии, в рамките на съответната професионална насоченост и съобразно компетентността си, при съблюдаване на действащия модел, въведен след измененията в Конституцията на Република България през 2015 г., очертаващ функционално разделение.

Препоръките на Венецианската комисия, дадени в становището от 2017 г., че членовете на Съвета, избрани пряко от съдиите, следва да имат водеща роля в дейността на Висшия съдебен съвет, определят варианта на пълно разделение за „радикален“, поради което и като алтернатива се посочва, че същите биха могли да бъдат изпълнени чрез ограничаване на правомощията на пленума (например чрез премахване възможността за отправяне на предложение до Президента за избор на председател на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главен прокурор, в каквато насока са предложенията за промени в законопроекта).

В контекста на изложените аргументи, не можем да пренебрегнем съществуващите съмнения за конституционосъобразност на реализирането на визираните изменения от Обикновено, а не от Велико народно събрание. Тези опасения са предпоставени от даденото от Конституционния съд задължително тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България, с Решение № 3 от 10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. и Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.

С Решение № 3 от 10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. е прието, че формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително, като това понятие не се изчерпва с характера на държавата като парламентарна или президентска република, или монархия. „В него се включва и изградената от Великото Народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Прокуратура, Следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им.

Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт“.

В мотивите на цитираното решение на Конституционния съд е отразено, че „премахването, сливането, преминаването на някой от основните конституционни органи към друг или заменяне с друг, както и създаването на нови основни конституционни органи е също промяна във формата на държавно управление.“ Така е и при промени в структурирането, начина на образуването, статута на основните органи, и на установените между тях взаимоотношения и взаимодействие. Изрично е посочено, че промяна във формата на държавно управление е налице и в случаите на отмяна и изменение на мандатите на конституционно установени длъжности в съдебната власт, каквито са председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор, както и в продължителността на тяхното времетраене.

В контекста на заявената позиция следва да изразим и категорично несъгласие по отношение на направеното предложение в чл. 129, ал. 2 и чл. 130б, ал. 1 за повторност на мандатите им.

Очевидно е, че предложенията на законодателя за разделяне на Висшия съдебен съвет на два органа и намаляването на мандата му, както и на тези на председателите на върховните съдилища и главния прокурор не съответстват на задължителното тълкуване на Конституционния съд. Накърнен е и балансът между властите с лишаването на президента на републиката от правомощието да назначава и освобождава председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор, по предложение на пленума на Висшия съдебен съвет.

Конституционният съд е приел, че „при тълкуването на чл. 158, т. 3 от Конституцията отпразнен момент е била волята, която народните представители са имали, като са прогласили в преамбюла към нея своята решимост да създадат демократична, правова и социална държава. Великото народно събрание е направило това с изграждането на институции, на които е възложило точно определени функции и правомощия при спазване на принципите за народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 К), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2 К), разделението на властите (чл. 8 К), правовата държава (чл. 4 К), независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 К). Определеният от Конституцията ред за формиране на основните конституционни институции, мястото им в държавната йерархия и

специфичната за всяка от тях дейност установяват необходимия и желан баланс помежду им.“

Това решение обективира категоричното разбиране на състава на Конституционния съд, че е опасно тези идеи, които са родили Конституцията на Република България, да могат да бъдат пренебрегнати с промени в нея от едно, било то и внушително мнозинство на Обикновено народно събрание. При различна политическа обстановка и преценка за моментна целесъобразност това би дало възможност на всяко достатъчно голямо мнозинство да прави конституционни промени, които едно следващо мнозинство в друго Народно събрание да ревизира.

И с последващото Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. № 7/2005 г. на Конституционният съд е прието, че промени в Конституцията, насочени към реструктуриране на съдебната власт, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейните органи, уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Обикновено народно събрание, само и единствено ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

В контекста на гореизложените задължителни предписания за хипотезите, които се обхващат от нормата на чл. 158, т.3 от Конституцията, закриването на конституционно определени органи не попада в обхвата и не може да бъде квалифицирано само като „реструктуриране, оптимизиране“, нито като „уточняване“ на техни правомощия или наименования, поради което считаме, че закриването на един орган на съдебна власт и мултиплицирането му в два нови такива следва да бъде извършено от Велико народно събрание.

С оглед на гореизложеното пленумът на Висшия съдебен съвет намира, че Народното събрание би надхвърлило своята компетентност ако приеме предложеният проект за изменение и допълнение на Конституция на Република България, тъй като заложените в него предложения са единствено в компетенцията на Велико народно събрание. Ако се допуска Конституцията да се изменя и допълва от Обикновено народно събрание, без спазване на процедурата, предвидена в чл. 158, „нищо не може да осигури нейното особено място в правната система на държавата“ и „може да я направи жертва на прибързано изменение или временни интереси“ (Решение на Конституционния съд № 7 от 13.09.2006 г. по конституционно дело № 6 от

2006 г.). Приемането на така предложените текстове би довело и до неизчерпаеми проблеми за съдебната система.

Съществуват сериозни неясноти, свързани с правните последици и налични притеснения, породени от възможни фактически затруднения при разделяне на ВСС на два органа - как ще се постигне координация, баланс и взаимодействие между тях; кой орган ще взема решенията, които са общи за системата (финансови, информационни, битови и други, свързани с обучението и професионалната квалификация на магистратите), включително относно изпълнението на функциите от служителите им. Отбелязваме, че създаването на две отделни юридически лица ще доведе до необходимостта от повишаване на броя на съдебната администрация, която до този момент е подпомагала пленума на Висшия съдебен съвет.

Тук е мястото да обърнем внимание и на правомощията, разписани в проекта на двата нови органа и по специално на тези, касаещи приемането на бюджета на системата на съдилищата и на системата на прокуратурите (§ 10 – чл. 130а, ал. 1, т. 7 и чл. 130в, ал. 5, т. 8). В § 11, чл. 131, т. 4 от законопроекта е предвидено, че министърът на правосъдието ще предлага на Висшия съдебен съвет и Прокурорския съвет съответно бюджет за системата на съдилищата и такъв за системата на прокуратурата.

В много свои решения Конституционният съд е застъпвал становището, че гаранция за прокламираната в Основния закон независимост на съдебната власт е именно условието за самостоятелността на нейния бюджет. Към настоящия момент същият се характеризира и със своята единност. С оглед на това и при така разписаните текстове остава неуреден въпросът кой ще бъде органът, който ще приема проектите на бюджети на самия Висш съдебен съвет, Прокурорския съвет, Инспектората на Висшия съдебен съвет и Националния институт на правосъдието (за последните два – към настоящия момент бюджетите са част от бюджета на съдебната власт, като видно от предложенията за промяна в Конституцията, касаещи Инспектората към Висшия съдебен съвет, разпоредбата на чл. 132а, ал. 5, според която бюджетът на този орган се приема в рамките на бюджета на съдебната власт, остава непроменена).

Евентуален бъдещ проблем във връзка с разделянето на Висшия съдебен съвет на два органа съзираме и в липсата на предвиден орган, който ще продължи да полага усилия по отношение на въвеждането на електронното правосъдие, тъй като към момента тази дейност се осъществява от пленума на Висшия съдебен съвет.

Реформата на съдебната система е безусловно свързана с въвеждането на електронното правосъдие. То е комплекс от финансови, организационни, технологични, образователни и нормативни мерки, целящи ефективното използване на информационните и комуникационните технологии в съдебната система, като основна роля за въвеждането и поддържането му

сега е отредена на пленума на Висшия съдебен съвет. Неговата роля е необходима за реорганизация на работата на органите на съдебната власт и уреждане на специфични проблеми, свързани с осигуряването на технологичната и организационната им обезпеченост, както и осигуряване на оперативната им съвместимост. Електронното правосъдие не е еднократен акт, а процес и в тази връзка разделянето на сегашния кадрови орган на две би изложило на риск постигнатите до момента резултати, тъй като то ще доведе до липса на орган, който да обезпечава оперативна съвместимост за свързване на ползваните различни системи в органите на съдебната власт помежду им, който да осигурява обмен на информационните системи в експлоатация от органите на съдебната власт и който да одобрява и съгласува информационните системи, които могат да бъдат използвани от тях.

При прегледа на правомощията на предвидения нов Прокурорски съвет, особено впечатление прави, разписаното в чл. 130в, ал. 5, т. 4, което по същество представлява изземването на функция на главния прокурор и възлагането ѝ на един административен по своята същност орган, което е недопустимо. Даването на общи методически ръководства за дейността на прокуратурите изисква познаването в дълбочина на спецификите на прокурорската работа, каквато не би могъл да притежава този колективен орган, състоящ се от 10 души, от които само двама прокурори и един следовател, избрани от професионалната квота. Подобен подход би могло да се разглежда и като намеса в дейността на органите на съдебната власт.

В тази връзка, следва да се обърне специално внимание, че промяната, предвидена в Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, относно състава и числеността на кадровия орган на прокуратурата (чл. 130в, ал. 2) с превес на членовете избрани от Народното събрание, поставя в зависимост част от съдебната власт и невъзможността ѝ да изпълнява правомощията си в пълен обем. Съпоставката между разпоредбите на § 10 – чл. 130, ал. 1 и чл. 130в, ал. 2 сочи на различен начин при сформирането на състава на членовете на кадровия орган за съда и на този за прокуратурата. При съдиите са установени пропорции в полза на професионалната квота, което убедено подкрепяме, докато за прокурорите броят на избраните от действащите прокурори е изключително редуциран - до двама техни представители. Стремещът за ограничаване правомощията на главния прокурор, разписан в мотивите на законопроекта, чрез намаляване на професионалната квота ще блокира работата, която следва да изпълнява кадровият орган, тъй като действащите прокурори ще са само трима, а следователят един. Кадруването в съдебната власт в голяма степен изисква специфични за дейността на съответната магистратура познания, именно заради това сега действащият модел на управление на съдебната система е работещ.

Притеснение буди и предложеното в § 10 изменение на чл.130 ал.2 относно избора на петима от членовете на Висшия съдебен съвет от Народното събрание, като изрично е посочено, че тези лица не могат да заемат длъжността съдия, прокурор или следовател към момента на избора. За посочените лица са поставени единствено изискванията да са юристи с най-малко 15 години юридически стаж и да са високи професионални и нравствени качества.

Визираното изменение, макар формално да покрива препоръките на Венецианската комисия - проблемите на съдиите да бъдат решавани от мнозинството съдии, избирани от съдии (посочените в ал.1 на чл.130 – осем членове, избрани чрез общите събрания на съдиите) като гаранция за независимост, предложеното в ал.2 относно избора на останалите петима членове на Висшия съдебен съвет от Народното събрание, практически може да доведе до ситуация, при която решенията, свързани с кадровата политика /назначаване, атестиране и кариерно развитие на съдиите/ да бъде осъществявано от орган, значителна част от чийто състав е представен от лица, изцяло външни за съдебната система, които не познават нейното функциониране в детайли и дълбочина, както и естеството на съдийската работа. Следва да се обмисли и дали да бъде въведено възрастово ограничение като изискване към датата на избора, съответстващо на изискванията за заемане на магистратска длъжност.

Аналогични съображения могат да бъдат изложени и по отношение на избора на членовете на Прокурорския съвет от парламентарната квота. В тази връзка следва да се отбележи и констатираната разлика в ограничението на чл. 130, ал. 2 / „Народното събрание не може да избира за членове лица, които заемат длъжността съдия, прокурор или следовател към момента на избора.“/ и на чл. 130в, ал. 3 /„Народното събрание не може да избира за членове лица, които заемат длъжността прокурор или следовател към момента на избора.“ /. Цитираните текстове не позволяват действащи магистрати да бъдат представители на парламентарната квота във Висшия съдебен съвет, но дават възможност съдии да бъдат избирани от Народното събрание за кадровия орган на прокуратурата.

Кадруването в съдебната система не е само общото схващане за назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрат, то касае необходимост от познаване на системата „отвътре“ при взимането на тези решения, обратното би означавало пълен контрол на една от трите власти върху съдебната. Атестирането на прокурори и следователи е друго важно правомощие на кадровия орган, но за да бъде оценяването на дейността на магистратите в най-висока степен справедливо, обективно и професионално, е необходимо задълбочено познаване на спецификите на заеманата длъжност, което може да бъде постигнато чрез участието на избраните от професионалната квота.

За пълнота на изложението следва да се обсъди и наличен пропуск по отношение статута на несменяемост на магистратите. С § 10 се изменят членове 129-130в, като съгласно предложения текст чл. 129, ал. 4 „Придобитата несменяемост се възстановява при следващо заемане на длъжността съдия в случаите на освобождаване по ал. 3, т. 2 и 4“. В изготвения проект на ЗИД на КРБ не е предвиден обаче аналогичен текст за прокурорите и следователите. Липсват мотиви, основания и логика да липсата на подобна разпоредбата на чл. 130в, за прокурори и следователи.

Неясни остават причините за диференцирания подход след като прокурорите и следователите са част от съдебната система и такава възможност е била въведена още с изменението в Конституцията през 2003 г. за всички магистрати. Вероятно се касае за технически пропуск, доколкото в разпоредбата на чл. 130в, ал.5, т.5 от предложението изрично в правомощията на Прокурорския съвет е предвидено такова право.

При обсъждане на внесенния проект за промени в основния закон, е необходимо да обърнем внимание и на предложението за изменение и допълнение в § 10 – чл. 130б, относим към статута на главния прокурор.

По отношение промяната във времетраенето на неговия мандат /пет години/ и компетентният орган да приеме това изменение, бяха представени подробни съображения, които не е нужно да бъдат повтаряни с оглед систематика на изложението. Важно е да се отбележи обаче, че със съдържателната част на предложението законодателят не би постигнал преследваната цел за ограничаване властта на фигурата „главен прокурор“, поради предвидената възможност за втори мандат, осигуряваща изпълнение на предоставените от длъжността правомощия за 10 години.

Ненужно е предписаното в разпоредбата на чл. 130б, ал. 2, очертаваща субектите, които могат да правят предложения за кандидатури за главен прокурор, тъй като според чл. 133 от действащата Конституция „условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност“ на магистратите се урежда със закон. Отново е избран диференциран подход, защото аналогична норма отсъства относно кандидатурите за председател на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд.

Що се касае за предложението за вписване в Конституцията на Република България на „механизма за разследване срещу главния прокурор“ (чл. 130б, ал. 3) Висшият съдебен съвет е изразил своето становище по него в процедурата по обществени консултации при изменението и допълнението на Наказателно – процесуалния кодекс (ДВ, бр. 48 от 2023 г). Обърнал е внимание 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. С оглед на това обстоятелство възникват и опасенията от практическото

изпълнение на вменените нови правомощия на един съдия, който предвид придобития от него ранг на „съдия във ВКС“, сочещ на дългогодишен стаж като такъв, би могъл да приложи на практика спецификата на прокурорската професия.

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 Конституцията 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 Закона за съдебната власт и Наказателно-процесуалния кодекс 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 Закона за съдебната власт и Наказателно-процесуалния кодекс, 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 инстанционен 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. 5 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.

Известно е, че към настоящия момент в Конституционния съд има образувано конституционно дело № 10/2023 г., чийто предмет е обсъжданият институт.

- § 11 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

Пленумът на Висшия съдебен съвет ще изложи своите съображения и по предвидените изменения и допълнения на Конституцията на Република България, касаещи правомощията на министъра на правосъдието, свързани с функционирането на съдебната власт, като следва да се обърне внимание, че за направените предложения липсват мотиви, което е недопустимо, особено при промени в основния закон.

В § 11 – чл. 131, т. 2 и т. 3 съществува неяснота в очертаните правомощия на министъра на правосъдието по отношение на предоставената възможност за предложения за назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност на прокурори и следователи, и за освобождаване на съдии. Освен установения по необясними причини диференциран подход към различните категории магистрати, недоумение буди възможното предложение за назначаване, повишаване и преместване на прокурори и следователи по какъв начин се съотнася с конкурсите за първоначално назначаване, повишаване и преместване, и конфронтира ли се с конкурсното начало в съдебната система за посочените магистрати. От така предложения текст не се разбира дали се касае до освобождаване от длъжност без оглед на основанието за това или се има предвид конкретно налагането на дисциплинарно наказание „дисциплинарно освобождаване от длъжност“. Такова уточнение е важно поради наличието на различни основания за освобождаване от длъжност (само част от тях, посочени в § 10, чл. 129, ал. 3 от законопроекта).

Нашето становище е, че правомощието на министъра на правосъдието да прави предложения за образуване на дисциплинарно производство за

налагане на дисциплинарно наказание от посочените в чл. 308, ал. 1 ЗСВ не следва да бъде ограничавано и премахвано, тъй като то произтича от принципа за разделение на властите, който включва необходимостта и ползата от това те да взаимодействат, и да функционират съгласувано. Трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложили в Конституцията. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях (в този смисъл Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к.д. № 34/1998 г., Решение № 8 от 13.09.2006 по к.д.7/2006; Решение № 1 от 08.02.2022 по к.д. № 17/2021 г. на КС).

Акцент следва да бъде поставен и на предложението, разписано в т. 5 от чл. 131 в проекта, с което се предоставят допълнителни правомощия на министъра на правосъдието, свързани с управлението на недвижимите имоти на съдебната власт и на практика се връща конституционна уредба, която с последните промени в Конституцията през 2015 г. е отчетена като неефективна, създаваща предпоставки за накърняване независимостта на съдебната власт от изпълнителната и не на последно място трудности, които биха възникнали с прилагането на бъдещи законодателни промени. За времето от 2006 г. до промените в Основния закон през 2015 г., когато управлението на недвижимите имоти е в правомощията на министъра на правосъдието, се създадоха изключителни затруднения при осигуряване на нормални условия на труд на магистратите, за извършване на необходими ремонти, обезпечаване на сгради чрез излишно опосредяване на управлението на имотите от изпълнителната власт и въвеждане на допълнителни, на практика, бюрократични изисквания.

От промените в Конституцията през 2015 г., по отношение на управлението на имотите на съдебната власт, до момента в рамките на почти 8 (осем) годишен период, се решават и преодоляват съществуващите проблеми, произтичащи от прехвърлянето на сградния фонд от министерство на правосъдието към пленума на Висшия съдебен съвет. Преминаването на имотите въпреки, че се осъществи по силата на закона, доведе до извършване на процедури по снабдяване с актуални актове за собственост, подновяване на договори, деклариране на имотите, и др. подобни, които се оказаха тежки и продължителни във времево отношение.

Заради административните трудности, които се създадоха с прехвърлянето на имотите, изтекоха разрешителни за строеж, промениха се инвестиционни намерения, стигна се до прекратяване на договори. Всичко това се отрази на състоянието на сградния фонд, на очакванията на съдебната система от осигуряване на подходящи условия на работа, задълбочи проблемите с поддържането и опазването на сградния фонд. В този смисъл, с приемане на промените, това неминуемо ще се повтори.

С настоящата уредба по управлението на имотите на съдебната власт от пленума на Висшия съдебен съвет е създаден един много добре работещ механизъм, чрез който се постига траен ефект за системата, свързан с материално-техническото ѝ обезпечаване. По отношение на основните ремонти, новото строителство и текущото поддържане на имотите на съдебната власт чрез приемането от ПВСС на правила и процедури е създаден ясен алгоритъм за планиране на бюджетни средства и постигнато рационално разходване на финансов ресурс от съдебния бюджет.

Организирането на процеса по управление на сградния фонд от пленума на кадровия орган на съдебната система, въведено с промените в Конституцията през 2015 г., доказва в най-висока степен, правилността и целесъобразността на решението. Ефективното стопанисване на сградния фонд е постигнато чрез спазването от пленума на Висшия съдебен съвет на принципи за възлагане на стопанисването. В тази връзка, като се отчете, че имотите, управлявани от пленума в по-голямата си част се ползват от няколко органа на съдебна власт, основно от различни по степен съдилища и прокуратури, в 90 % от случаите на съвместно ползване стопанисването на имотите се възлага на административен ръководител на съд.

Предвид горното, доколкото се предлага създаване на два съвета – Висш съдебен съвет и Прокурорски съвет, с отделни бюджети, функции и форма на самостоятелност, се поставя под съмнение начина на стопанисване на сградния фонд, който ще се управлява от орган на изпълнителната власт. При евентуално възлагане на стопанисване на орган на съдебна власт, като част от правомощието на министъра на правосъдието, което действие следва да е съгласувано с двата съвета, ще създаде административни трудности особено при съвместно ползван сграден фонд. Съдебните сгради съществуват от десетилетия като една обща система, с общи инсталации и съоръжения, и стопанисването им от различни органи ще доведе до излишни административни разходи. Инициираният подход по управление на имотите от министъра на правосъдието, съгласувано с Висшия съдебен съвет и Прокурорския съвет, ще забави провеждането на процедурите за предоставяне в управление на имоти, продължаване действието на сключени договори, предвид, че повечето сгради, както се посочи по-горе, се ползват съвместно от съд и прокуратура или от няколко съдилища и прокуратури, и това ще доведе до огромни затруднения от технически и правен характер.

Във всички случаи, предлаганото в проекта управление на имотите на съдебната власт от министъра на правосъдието, след съгласуване с двата съвета, поставя и под влиянието на изпълнителната власт съдебната власт, която следва да е независима.

В сегашния му вид, управлението на имуществото на съдебната система от пленума на Висшия съдебен съвет, движимо и недвижимо, се организира чрез вземане на решения от него, с прилагане на процедура,

гарантираща независимост, информираност и прозрачност, с явно гласуване, което отговаря на обществените очаквания за решаването на общи въпроси на съдебната система. При преминаването на управлението на имотите в министерство на правосъдието, тази прозрачност от гласуване и обсъждане пред обществото ще бъде преустановена, тъй като министърът на правосъдието еднолично, макар и след съгласуване с двата съвета ще издава заповеди, които ще трябва да бъдат изпълнявани, поради качеството му на управляващ орган.

Целият процес по управление е свързан с определени бюджетни измерения, които при една такава дуалистична форма на управление ще бъде под контрола и оперативната самостоятелност на различни правни субекти. Във всички случаи управлението на недвижимите имоти от министъра на правосъдието ще се осъществява със средства от бюджета на съдебната власт, който е различен от бюджета на министъра на правосъдието като орган на изпълнителната власт. Това е оперативният бюджет на съдебната система, съответно на органите на съдебната власт и включва, както средствата за капиталови разходи (строителство и основен ремонт на сграден фонд), за текущо поддържане на сградния фонд, така и средствата за задължения, произтичащи от собствеността на имотите – данъци, такси, наеми, застраховки и преоценки, които към момента се осигуряват по бюджета на съдебната власт. Именно този бюджет ще се разходва от министъра на правосъдието, без да се отчита, че независимостта на съдебната власт изисква и финансова самостоятелност. Независимостта на съдебната власт налага тя да има достатъчни материални средства, предоставени ѝ от държавата, за обезпечаване на функциите ѝ по правоприлагане и правораздаване.

Предложената промяна, без да бъдат отчетени трудностите, които биха се породили и постигнатото в последните години добро управление от пленума на Висшия съдебен съвет, поставя под заплаха независимостта на съдебната власт и нейната способност ефективно да изпълнява конституционните ѝ функции. Предлаганият подход на управление на недвижимите имоти на съдебната власт създава зависимост и предпоставки за неефективно стопанисване на сградния фонд от органите на съдебната власт, ограничаване гаранциите за независимост на съдебната власт, създадени с последните изменения на Конституцията на Република България, още повече, че такава уредба е съществувала и е показала своите недостатъци. Връщането към вече действал модел, доказал своята неефективност и нецелесъобразност, ще създаде сериозни фактически затруднения при управление на имотите на съдебната власт.

Изразеното становище относно преминаването на стопанисването и управлението на имотите на съдебната власт към министъра на правосъдието очевидно сочи на аргументи по целесъобразност, но се надяваме то да бъде взето предвид от законодателя.

- § 12 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

По отношение на проекта за изменение и допълнение на чл. 132а от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, считаме за необходимо да очертаем критични бележки и по предложенията, съдържащи се в ал. 2, ал. 3, изр. 2-ро и ал. 6, т. 3 и т. 4.

Изразените опасения относно компетентния орган при промяна в продължителността на мандатите на Висшия съдебен съвет, председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и главния прокурор са релевантни и за предписанията в чл. 132а, ал. 2 от проекта. Мотивите за обективизираната позиция се съдържат в решенията на Конституционния съд (Решение № 3 от 10 .04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. и Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по к.д. №7/2005 г.). Необходимо е обаче да се добави, че безпокойство буди изменението в чл. 132а, ал. 3, изр.2-ро, според което след приключване на мандата, Главният инспектор и инспекторите не могат да заемат длъжности в органите на съдебна власт, могат да придобиват право на пенсия и да се пенсионират по ред, определен със закон.

В случай, че към момента на избора им членовете на Инспектората са заемали длъжността съдия, прокурор или следовател, с тази норма се създава забрана за тези лица, временно изпълнявали мандатната длъжност „инспектори“, да се върнат да работят в органите на съдебната власт. С това се нарушава установеното в Конституцията равенство и възможностите на всеки гражданин за труд, свободен избор на място и професия. Не следва да се игнорира и обстоятелството, че невъзможността за връщане в съдебната система на инспекторите би демотивирало голяма част от магистратите да бъдат избирани за инспектори или би довело до избор предимно на магистрати в предпенсионна възраст, което би създавало недопустими ограничения и поставило под съмнение изискуемата се енергичност при изпълнение на техните функции.

Проблем съзираме и по отношение на възложеното ново правомощие на Инспектората да извършва проверки по сигнали за нарушаване на закона и съдопроизводствените правила, като при констатиране на нарушения да прави предложения за налагане на дисциплинарни наказания на магистрати, както и предложения за отстраняването им от длъжност в случаите на възбудено срещу тях наказателно преследване.

Подобна формулировка води до заключението, че на Инспектората на Висшия съдебен съвет законодателят се опитва да придаде статут на извънредна съдебна инстанция, проверяваща по същество постановени съдебни и прокурорски актове, което несъмнено поставя под съмнение

конституционносъобразността на предложението. Влизането в сила на подобен текст несъмнено би представлявало недопустима намеса в дейността по правораздаването на магистратите, тъй като във връзка с извършваните процесуални действия и постановяваните от тях актове магистратите се ползват с функционален имунитет, който се основава на принципа за независимост на съдебната власт. Освен това нарушаването на закона и съдопроизводствените правила, което следва да се преценява в рамките на инстанционния контрол, като общо правило не може да бъде основание за ангажиране на дисциплинарна отговорност на магистратите.

Отделно от това, предвиденото правомощие на Инспектората влиза в противоречие с правилото, прогласено в чл. 132а, ал. 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, според което Инспекторатът на съдебната власт проверява дейността на органите на съдебната власт без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяване на техните функции.

В заключение и с ясното съзнание, че направените предложения за конституционни промени обективират политическа воля, считаме, че е необходимо законодателят задълбочено да преосмисли същите, след провеждане на широка обществена дискусия, с активното участие на представители на магистратската общност и при съобразяване на изразените от тях експертни мнения да предприеме последващи действия по обсъждане, гласуване и приемане на внесенния проект за изменение и допълнение на основния закон.

След разисквания и при проведеното гласуване г-жа Дишева изразява несъгласие с изразеното становище по:

- § 8 от ЗИД на КРБ по отношение на частта, касаеща чл. 126, ал. 2;
- § 10 от ЗИД на КРБ с изключение становището, касаещо правомощията на Прокурорския съвет за приемане на правила за общо методическо ръководство върху дейността на прокуратурите; сформирание на състава на Прокурорския съвет и промяната в продължителността и броя на мандата на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор;
- § 11 от ЗИД на КРБ по отношение на частта, касаеща чл. 131, т. 5.

Въз основа на горното,

**КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ ПЛЕНУМА НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
РЕШИ:**

1.1. ПРИЕМА становище по проект на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

1.2. ПРЕДЛАГА на пленума на Висшия съдебен съвет да вземе следното решение:

1. ПРИЕМА становище по проект на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

2. ИЗПРАЩА становището по т. 1 на г-н Радомир Чолаков, председател на Комисията по конституционни въпроси към 49-то Народно събрание.

1.3. ВНАСЯ като точка в дневния ред за разглеждане на заседание на пленума на Висшия съдебен съвет на **03.10.2023 г.**

*Вярно с оригинала,
сътрудник на комисия
в дирекция „Правна:
Ир. Иванова (п)*

*ПРЕДСЕДАТЕЛ (п)
НА КОМИСИЯТА:
Цв. Пашкунова*