

**СТАНОВИЩЕ
ОТ СЪДИЙСКАТА КОЛЕГИЯ,
ИЗПЪЛНЯВАЩА ФУНКЦИИТЕ
НА ВИСШИ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
СЪГЛАСНО §23, АЛ. 2 ОТ ПРЗ НА
КРБ**

по конституционно дело № 1/2024 г.
на Конституционния съд на Република
България

С Определение от 08.03.2024 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 1/2024 г. е допуснато за разглеждане по същество искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; създаденият нов чл. 91б, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 129, ал. 3 и в чл. 130, ал. 3 от Конституцията, така както са въведени в посочените разпоредби съответно с §2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

С посоченото Определение Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована институция, като му е предоставен 30-дневен срок за предоставяне на становище по предмета на делото.

С Определение от 08.03.2024 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 2/2024 г. е допуснато за разглеждане по същество искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на промените в чл. 23; в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; в чл. 84, т. 16; създаденият нов чл. 91б; в чл. 93, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 117, ал. 2; в чл. 126, ал. 1, 2 и създадената нова ал. 3; в чл. 127, т. 5 и 6; в чл. 128; в чл. 129; в чл. 130; в чл. 130а; в чл. 130б; в чл. 130в, т. 1 и 4; в чл. 132а, ал. 4; в чл. 133; в чл. 150, ал. 2 и създадената нова ал. 3 от Конституцията, така както са въведени в посочените разпоредби съответно с §1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 и 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията и на §22 и 23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

С посоченото Определение Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована институция, като му е предоставен 30-дневен срок за предоставяне на становище по предмета на делото.

С постановеното определение по конституционно дело № 2/2024 г. съдът присъединява същото към конституционно дело № 1/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване.

Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, изпълняваща функциите на Висш съдебен съвет съгласно § 23, ал. 2 от ПРЗ на КРБ след като се запозна с искането на президента на Република България и 48 народни представители от 49-ото Народно събрание, както и с посочените Определения на Конституционния съд от 08 март 2024 г., изразява следното становище:

Разпоредбите на § 14 (относно чл. 129, ал. 3), § 15 (относно чл. 130, ал. 3) и § 16 (относно чл. 130а, ал.1 – 3 и ал. 5) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България *противоречат* на чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117 от Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

I. Становището, което Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, изпълняваща функциите на Висш съдебен съвет, съгласно § 23, ал. 2 от ПРЗ на ЗИД на КРБ (обн. ДВ, 106/22.12.2023 г.) застъпва в изложението по-долу, обуславя необходимостта от маркиране и изясняване съдържанието на основните принципи, заложи в Основния закон, които считаме, че са нарушени с приемането на § 14, § 15 и § 16 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията, Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Принципът на правовата държава е универсален конституционен принцип. На него се основава цялата правна система на Република България и нарушаването на върховенството на Конституцията означава нарушаване на този основополагащ конституционен принцип. Според Конституционния съд принципът на правовата държава се изразява в упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г. и Решение № 10 от 2016 г. по к.д. № 3/2016 г.).

Конституционният съд е възприел и разбирането, че правовата държава следва да се разглежда в два аспекта – формален и материален. Формалният аспект се състои в изискването за спазване на принципа на правната сигурност, последователност, предвидимост и стабилност на законодателните решения, а материалният се отнася до така наречената от конституционната юрисдикция материална справедливост (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г., Решение № 4 от 2014 г. по к.д. № 12/2013 г., Решение № 10 от 2016 г. по к. д. № 3/2016 г., Решение № 14 от 2018 г. по к. д. № 12/2017 г. и др.).

Многопластовото съдържание на конституционния принцип на правовата държава, формирано от съчетаването на двата елемента – формалния, включващ правната сигурност, и материалния, обхващащ материалната справедливост – е вътрешно присъща негова характеристика.

Контролът за конституционност е един от основните механизми на конституционната правова държава.

Държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими една от друга, 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 – изпълнителната, законодателната и съдебната, са равностойни, независими и функционират в определена взаимовръзка. В термина „разделение на властите“ 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, 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.).

Независимостта на съдебната власт, от своя страна, като една от трите държавни власти е прокламирана в чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България. Тя е сред основополагащите принципи в Конституцията, чрез които се утвърждава демократичната, правова държава, като тя е ключова за функционирането ѝ. Единствено за съдебната власт Конституцията прогласява независимостта като иманентен белег. Наред с конституционно установената независимост на съдебната власт, прокламирана в чл. 117, ал. 2, предл. първо от Конституцията е и личната независимост на съдиите, прокурорите и следователите, която е гарантирана чрез въведените принципи за несменяемост, функционален имунитет и несъвместимост (Решение №3 от 7.07.2015г. по к.д. № 13/2014г.), както и гарантираното им право на защита срещу актове, засягащи техни права и законни интереси в това им качество (тълкувателно решение № 3 от 1994 г. на КС по к.д. № 1 от 1994 г. – ДВ, бр. 49 от 1994 г.).

С изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 100 от 18.12.2005 г.) на Висшия съдебен съвет, осъществяващ правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия, бе вменена функцията да отразява единството на правораздавателната, обвинителната и разследващата функция, възложени на съдебната власт. Той представлява съдебната власт и осъществява правомощията си в областта на кадровата дейност, финансирането и техническото обезпечаване на системата, в рамките на съответната професионална насоченост и съобразно компетентността си, при съблюдаване функционалното разделение.

С оглед очертаната конституционна рамка и във връзка с разписаното в § 16 от ЗИД на КРБ, което по същество доведе до разделяне на Висшия

съдебен съвет на два отделни органа считаме за необходимо да изразим следното становище:

Поддържаме очертаната от Пленума на ВСС позиция при обсъждането на визираните конституционни изменения за противоконституционност на реализирането им от Обикновено, а не от Велико народно събрание. Тази убеденост е предпоставена 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.

Очевидно е, че приетото от законодателя разделяне на Висшия съдебен съвет на два органа и намаляването на мандата му, както и на този на главния прокурор не съответстват на задължителното тълкуване на Конституционния съд.

Конституционният съд е приел, че „при тълкуването на чл. 158, т. 3 от Конституцията отправен 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 Конституционния съд е прието, че изменения 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.

Закриването на конституционно определен орган и създаването на два нови такива, както и промяната в мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет от пет на четири години (чл. 130а, ал. 5 от Конституцията) не попада в обхвата на нормата на чл. 158, т. 3 от Конституцията и не може да бъде квалифицирано само като „реструктуриране, оптимизиране“, нито като „уточняване“ на техни правомощия или наименования във влаганя в цитираното конституционно решение смисъл. Нарушен е и балансът между властите и са пренебрегнати очертаните конституционни принципи в контекста на приетите в Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България текстове, относно състава и числеността на кадровия орган на прокуратурата (чл. 130а, ал. 2) с превес на членовете избрани от Народното събрание.

Съпоставката между разпоредбите чл. 130а, ал. 1 и чл. 130а, ал. 2 сочи на различен начин при сформирването 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. Стремещт за ограничаване правомощията на главния прокурор, разписан в мотивите на законопроекта, чрез намаляване на професионалната квота блокира работата, която следва да изпълнява кадровият орган, тъй като действащите прокурори 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.

В подкрепа на изложеното се съдържат аргументи и в нормата на чл.130а ал. 3 КРБ относно избора на членовете на Висшия прокурорски съвет. За посочените лица са поставени единствено изискванията да са юристи с най-малко 15 години юридически стаж, да са с високи професионални и нравствени качества и да са партийно независими.

Визираното изменение практически може да доведе до ситуация, при която решенията, свързани с кадровата политика (назначаване, атестиране и кариерно развитие на прокурори) 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.

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.

С оглед на гореизложеното Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, изпълняваща функциите на Висш съдебен съвет, съгласно § 23, ал. 2 от ПРЗ на ЗИД на КРБ (обн. ДВ, 106/22.12.2023 г.) намира, че Народното събрание е надхвърлило своята компетентност с приемането на § 16 от ЗИД 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.).

В тази връзка следва да се обърне специално внимание, и на обстоятелството, че 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.

Предвид изнесеното, считаме че излизането извън конституционно признатата компетентност от страна на 49-то Народно събрание е достатъчно основание за обявяване на противоконституционност на § 16 от ЗИД на КРБ.

II. Съмнения по отношение на конституционната съобразност имаме и във връзка с приетото в чл. 129, ал. 3, изр. второ от Конституцията, с която законодателят въвежда фикцията, че ако указа за назначаване/освобождаване на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд не бъде издаден в седемдневен срок „лицето се счита за назначено, съответно освободено“, а предложението на Висшия съдебен съвет се обнародва. Аналогично е и положението за назначаването и освобождаването на главния прокурор. Така приетите от Народното събрание текстове отнемат правомощието на президента да назначава или освобождава „тримата големи“ и нарушават установеното до момента взаимодействие между конституционно определени органи.

Според мотивите към Решение № 2 от 2002 г. по к.д. № 2/2002 г. на Конституционния съд: „При приемане на разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията (стенографски протокол на ВНС, сто шестдесет и трето заседание, 24.06.1991 г. и сто и седемдесето заседание, 28.06.1991 г.) е прокарана разлика между практикуващите юристи в съдебната система и ръководителите на висшите инстанции от тази система и ако за първите е прието, че самостоятелността и независимостта на съдебната власт изискват да се въведе система на възпроизвеждане – чрез ВСС, за лицата, легитимиращи магистратурата, е решено да се назначават от президента, като израз на престижност и държавност... предложенията на ВСС до президента за назначаване на лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията осъществяват взаимодействие между два конституционно определени органа на държавата...“

Държавният глава има определени правомощия по отношение на всяка от трите власти и ограничаването на някое от тях засяга конституционно установеното разделение и баланс между властите. Тук отново следва да се обърне внимание на подробно разгледаното по-горе Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г., в което според Конституционния съд засягането на възложените от Конституцията дейности и правомощия на основните конституционно закрепени органи, представлява елемент от понятието „форма на държавно управление“, като компетентност да извърши промяна в него има единствено Велико народно събрание.

Тук следва да бъде допълнено и обстоятелството, че при неиздаване на президентския указ в срок и обнародването на предложението на Висшия съдебен съвет или Висшия прокурорски съвет за назначаване на лицата по чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 2 от Конституцията, те – предложенията ще

подлежат на съдебен контрол пред Върховния административен съд. Цитираното вече решение № 2 от 2002 г. по к.д. 2/2002 г. обаче, изяснява, че „правната и националната сигурност, международния престиж на Република България и изключително значимите публични функции на лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията (отм.) изключват възможността актовете за тяхното назначаване и освобождаване да бъдат поставяни под съмнение в зависимост от по-късно решение на съд... Правната сигурност и предвидимост на правовия ред не допускат подобно разрешение. След като Конституцията е определила държавния глава да назначава и освобождава от длъжност тези лица, указите на президента трябва да бъдат стабилни; пак по волята на конституционния законодател те могат да се атакуват с оглед на тяхната конституционносъобразност пред Конституционния съд.“

Предвид изнесеното считаме, че приетите нови текстове на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 КРБ противоречат на принципа, заложен в чл. 4 от Конституцията, който изисква предвидимост и правна сигурност на законодателните решения и е част от формалния му аспект.

В заключение намираме за необходимо да обърнем внимание на мотивите от Решение № 6 от 11.05.2021 г. по конституционно дело № 15/2020 г. на Конституционния съд, съгласно които: „Свободата на парламента да уреди въпросите, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, ... не е безгранична. Рамките, в които могат да се вземат по целесъобразност едни или други законодателни решения, са определени в Конституцията. Поради това при упражняване на своите законодателни правомощия Народното събрание е ограничено в своята дискреционна преценка от конституционните принципи и не може да се отклонява от тях.“

III. Извън гореизложеното Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, изпълняваща функциите на Висш съдебен съвет, съгласно § 23, ал. 2 от ПРЗ на ЗИД на КРБ (обн. ДВ, 106/22.12.2023 г.) счита, че Конституционният съд следва да се произнесе с решение за противоконституционност на ЗИД на ПРЗ и с оглед проведената процедура по приемане на законопроекта.

Общото правило за приемане на законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията изисква те да бъдат подлагани на гласуване по реда на чл. 155, ал. 1 от Конституцията, т.е. да бъдат приемани с мнозинство три четвърти на три гласувания в различни дни. Когато това мнозинство е непостижимо за конкретното гласуване и за конкретното предложение, ал. 2 на чл. 155 предвижда внасянето на това предложение за разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца, като то ще бъде прието ако за него са гласували не по-малко от две трети народни представители.

Текстът на ал. 2 на чл. 155 от Конституцията следва да се разглежда в своята неразривна връзка с ал. 1. Според правната теория и парламентарната практика до момента, предложение за изменение и допълнение на Конституцията може да бъде прието с мнозинство от две трети от народните представители, само ако преди това е било подложено на гласуване по реда на чл. 155, ал. 1 от Конституцията, не е събрало необходимото мнозинство и

са изминали поне два месеца от гласуването, т. е. предвиденият в ал. 2 компромис се отнася за всяко от гласуванията.

Описаната процедура не е изпълнена от 49-тото Народно събрание, като следва да се обърне внимание, че част от приетите предложения за изменение и допълнение на Конституцията са приети само с две гласувания, поради преработването на законопроекта между гласуванията.

Считаме, че приемането на Закон за изменение и допълнение на Конституцията в нарушение на самата нея е в разрез с принципа за правовата държава, прогласен в чл. 4, което е самостоятелно основание за обявяването на приетото за противоконституционно.