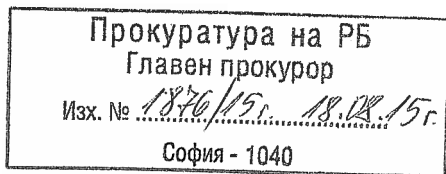




ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР



ДО
Г-Н ДИМИТЪР ЛАЗАРОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВРЕМЕННАТА КОМИСИЯ
ЗА ОБСЪЖДАНЕ НА ЗАКОНОПРОЕКТ ЗА
ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ НА
КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТНОСНО: Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България № 554-01-144, внесен от г-жа Цецка Цачева и група народни представители на 24 юли 2015 г.

Настоящото становище отчита обстоятелството, че предложеният законопроект е редуциран вариант¹ на предходния Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България № 554-01-103, внесен от г-жа Цецка Цачева и група народни представители на 26 май 2015 г., по който бе изразена подробна позиция от ПРБ². По тази причина значителна част от нея е относима към обсъждания проект, което обяснява и съответното преpraщане.

Общи бележки

Заявената цел на законопроекта е да се създадат съобразени с международните стандарти³ условия за установяване и поддържане на върховенството на закона чрез реформа на конституционноустановени органи на съдебната власт. Предложените промени се отнасят основно до структурата, състава, организацията и функциите на Висшия съдебен съвет (ВСС). Акцентът е поставен върху създаването на две отделни колегии във ВСС – всяка със самостоятелни правомощия по въпроси, чието решаване понастоящем е суверенно право на пълния състав на ВСС. Закрепени са и съотношения на представителството в двете колегии, които не възпроизвеждат баланса, установен за пълния му състав.

За това остава актуална необходимостта да се прецени дали предложените промени спомагат за осъществяването на тази цел и да се даде ясен отговор може ли

¹ Обсъжданият законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република се състои от шест параграфа и не съдържа допълнение на чл. 84; изменение на чл. 130; отмяна на чл. 131; не се допълва чл. 132а относно състава на Инспектората към ВСС, както и чл. 150 с възможността всеки съд да сезира Конституционния съд и пр.

² Становище на ПРБ, подписано от главния прокурор с изх. № 1876/30.06.2015 г. до председателя на ВКПК при 43-то Народно събрание.

³ Заявено в първия абзац на стр. 1 от мотивите на законопроекта.

тя да бъде постигната чрез приемане на ЗИДКРБ от Четиридесет и третото Народно събрание. В тази връзка възникват два основни въпроса:

1. Относно възможността Обикновено Народно събрание да приеме тези промени

С проекта се предлага реструктуриране в конституционно установен орган на съдебната власт – ВСС и се преразпределят правомощия между колегиите и Пленума. Съгласно чл. 158, т. 3 КРБ, въпросите за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление се решават от Велико Народно събрание. В тази връзка Конституционният съд вече е имал повод да тълкува понятието „държавно управление“ (Решение № 3/2003 по к.д. № 22/2002 г. и Решение № 8/2005 г. по к.д. № 7/2005 г.)⁴. Към настоящия момент липсва и произнасяне по същество по образуваното к.д. № 7/2015 г. с искане за задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията относно израза „промени във формата на държавно управление“.

Същественният проблем е дали чрез предлаганите норми в баланса между властите се внасят изменения, които поставят под въпрос основните принципи на действащия конституционен модел.

2. Относно гарантирането в еднаква степен на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите

Основен акцент в мотивите на законопроекта е гарантиране на независимостта и самоуправлението на съда, като в тази връзка резонно е позоваването на становища на консултативни органи към Съвета на Европа⁵ и докладите на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и оценка. Безспорно е, че осигуряването на независимостта на съдиите е висша ценност, която трябва да бъде бранена, включително и от конституционните норми.

Неоправдано е обаче, този акцент да бъде поставен за сметка на гаранциите за независимост на прокурорите и следователите⁶. Вън от съмнение е, че те са конституционно закрепени като част от съдебната власт. Конституционният законодател трябва да отчете, че става дума за магистрати, чиято независимост и подотчетност е съответна на различните им функции и правомощия.

Отново сочим, че по отношение на прокурорите също има основополагащи актове на консултативни органи към Съвета на Европа – конкретно Консултативният съвет на европейските прокурори (КСЕП), чиито мнения прогласяват задълженията на държавите „да гарантират независимостта и самостоятелността на прокурорите

⁴ Съгласно първото посочено решение, „Неразривно свързано с формата на държавно управление, която би се променила, е и ако се променят структурата, формирането и функциите на звената от съдебната система и статутът на нейните органи“.

⁵ Изричните препратки са към становища на Венецианската комисия, на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) и на Групата държави против корупцията (GRECO).

⁶ Такъв е на практика резултатът от предвиденото в § 2 от проекта създаване на нов чл. 130а КРБ, чиято ал. 3 урежда мнозинство на представителите на Народно събрание, спрямо избраните от прокурорите и следователите членове на прокурорската колегия във ВСС.

като неизменна последица от независимостта на съда”. Тази независимост и самостоятелност на прокурора не е самоцелна привилегия, а гаранция за постигането на честно, безпристрастно и ефективно правосъдие⁷.

Считаме, че и в настоящия проект тези стандарти **не са отчетени**, а вместо тях на преден план е изведено засилването на контрола върху работата на прокуратурата чрез парламентарната квота във ВСС.

Становище по конкретните разпоредби на проекта

Повечето от предложените изменения и допълнения са съсредоточени в Глава шеста на Конституцията „Съдебна власт“ и само едно предложение се отнася до инициирането на производство пред Конституционния съд (Глава осма), което предпоределя и последователността на разглеждането им.

Изменения и допълнения по Глава шеста на КРБ „Съдебна власт“

1. Принципно подкрепяме предложения с § 1 – 3 и § 5 от проекта комплекс от изменения и допълнения на КРБ за **разделяне на Висшия съдебен съвет (ВСС)** на две колегии и за преразпределяне на правомощията му. Считаме за необходимо **да се съобрази следното:**

1.1. По-правилно е в разпоредбата на ал. 1 на чл. 130а да се използват понятията „колегия на съдиите“ (вместо „съдийска колегия“) и „колегия на прокурорите и следователите“ (вместо „прокурорска колегия“). Довод за подобно редакционно прецизиране е фактът, че предложените понятия поставят акцент върху професията, а не върху нейните носители. Наред с това не следва да се пренебрегва правото на следователите да бъдат разпознати като отделна магистратска професия.

1.2. Нарушен е балансът на представителството при формиране на състава на двете колегии⁸. Членовете на прокурорската колегия, избрани от Народното събрание, ще имат мнозинство, спрямо членовете, избрани от общите събрания на прокурорите и следователите. Дори участието на главния прокурор, като член по право на тази колегия, който обаче не е избран пряко от магистратите, може да гарантира най-много паритет между професионалната квота (ако тя се възприема в широкото ѝ понятие) и представителите на Парламента. Това поставя вземането на решения по кадрови, дисциплинарни и организационни въпроси, отнасящи се за прокурорите и следователите, **в зависимост от доминиращото мнение на парламентарната (политическата) квота.**

Подобен резултат **не** съответства на международните стандарти за гарантиране на независимост на прокурорите от политическо и от друго институционално въздействие и опазване на правото им самостоятелно да вземат решения по прилагане

⁷ Вж. по-специално Мнение № 9/2014 г. на КСЕП, т. нар. „Римска харта“, т. IV-VI и т. 35 от Обяснителната бележка към нея.

⁸ Факт е, че проблемът в немалка степен следва от съобразяването с действащата норма на 130, ал. 1 КРБ, която определя броя на членовете на Висшия съдебен съвет (Пленума) и представителството на парламентарната и на професионалната квота – по 11 членове.

на закона, съгласно правомощията си и в интерес на безпристрастното и справедливо правосъдие⁹.

1.3. Има редица забележки по предложените разпоредби на ал. 5 и ал. 6 на чл. 130а и чл. 130б ЗИДКРБ, с които се регламентират **правомощията на колегиите и на Пленума на ВСС**.

а) Систематически неправилно е правомощията на колегиите да се уреждат преди тези на Пленума на ВСС, след като този орган запазва изключителните си прерогативи по общите за съдебната власт въпроси, включително и свързаните с приемането на бюджета, организирането на квалификацията на магистратите, управлението на недвижимите имоти на съдебната власт и приемането на годишните доклади на органите на съдебната власт.

б) Терминологично неправилен е използваният в чл. 130а, ал. 5, т. 4 израз „*съответната система от органи на съдебната власт*“. Понятието „система на съдебната власт“ вече има легална употреба в чл. 128 КРБ, където е посочена принадлежността към нея на следствените органи. Вложеният смисъл ясно показва, че системата на съдебната власт е една и обхваща съдилищата, прокуратурите и следствените органи. Следователно, обозначаването на някои от органите на съдебната власт, като елемент от допълнителни „съответни“ системи или подсистеми, е израз на непоследователност.

в) Не се споделя идеята в горепосочената разпоредба **колегиите да вземат самостоятелни решения по организационни въпроси** (чл. 130а, ал. 5, т. 4). След като системата на съдебната власт е една и аналогично правомощие по общите организационни въпроси е отредено на Пленума (чл. 130а, ал. 6, т. 4), няма необходимост от съществуването на т. 4 в ал. 5 на чл. 130а.

Некоректното формулиране на двете норми ще породи проблеми при тълкуването за това кои „*организационни въпроси*“ ще са от компетентност на колегиите и кои на Пленума. Първостепенен организационен въпрос е определянето на броя, съдебните райони и седалищата на отделните съдилища¹⁰. При предложените норми може погрешно да се изтълкува, че компетентна да решава тези въпроси е колегията на съдиите, и така да се предопредели законодателната уредба¹¹. В действителност обаче, съвсем не става дума за организационен въпрос, относим само към съдилищата. Съгласно чл. 126, ал. 1 КРБ, структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, което означава, че откриването или закриването на съд или промяната на неговото седалище предопределя кореспондиращи организационни промени в прокуратурата и следствието. Следователно, макар водещата тема да е съдът, въпросът категорично е общ за съдебната система и трябва да бъде отнесен към правомощията на Пленума.

⁹ Мнение № 9/2014 г. на КСЕП „Римска харта“.

¹⁰ Уредено подробно в чл. 30, ал. 1, т. 2 ЗСВ.

¹¹ Всъщност дори вече са направени първи стъпки за реализиране на този погрешен сценарий – чрез представен за обществено обсъждане ЗИДЗСВ, изготвен от МП – вж. § 22 от проекта и предложената редакция на чл. 30, ал. 5, т. 4.

г) **Неправилно** някои от правомощията на ВСС, упражнявани като единен колективен орган до момента, не са получили изрична уредба в проекта като **правомощия на Пленума**. В допълнение към посоченото в предходния пункт по повод „*общите организационни въпроси*“, намираме, че и правомощието на колегиите по чл. 130а, ал. 5, т. 5 трябва да принадлежи на Пленума. Повече приляга на него да дава становищата по законопроекти, отнасящи се до съдебната система, тъй като и това е въпрос на взаимодействие между властите, отдалечаващ се от осъществяването на кадровите правомощия.

д) **Критика** търпи и начинът, по който са уредени правомощията на Пленума по чл. 130а, ал. 6, т. 5 да приема годишните доклади на органите на съдебна власт по чл. 84, т. 16. Предложената норма не е синхронизирана с разпоредбата на чл. 130, ал. 7 КРБ, съгласно която Висшият съдебен съвет приема годишните доклади на ВКС, ВАС и главния прокурор и ги внася в Народното събрание. В законопроекта не е предвидена отмяна или нова редакция на чл. 130, ал. 7 КРБ и е очевидно припокриването на предмета на регулация с предлаганата нова разпоредбата по чл. 130а, ал. 6, т. 5, което не бива да се допуска.

Следователно, или в чл. 130, ал. 7 КРБ следва да се уточни, че ВСС действа в пленарния си състав, или тази разпоредба да се отмени и уредбата да остане само в чл. 130а, ал. 6, т. 5. При втория вариант, трябва да се съобрази, че в предложената норма липсва уредба на задължението на Пленума на ВСС да внесе докладите в Народното събрание и същото трябва да се разпише.

е) **Подкрепя се** отпадането на правомощието на министъра на правосъдието (§ 3 от законопроекта) да управлява недвижимите имоти на съдебната система и възлагането му на Пленума на ВСС, **като предлагаме** правомощието (чл. 130а, ал. 6, т. 6) да обхваща **цялото имущество на съдебната власт**. По този начин ще се даде допълнителен израз на необходимостта, тази власт да получи достатъчно гаранции за независимостта си.

ж) **Не се споделя** виждането на вносителите за необходимост от конституционен регламент на оправомощените да избират членове от професионалната квота органи, включително и наименованието им – „*общо събрание*“ (чл. 130а, ал. 2 и ал. 3). От съществено значение за постигане на поставените от законопроекта цели е начинът, по който ще се провежда изборът – пряк или не, а не органът, който ще го осъществи. Основания за противоречия при тълкуването създава сходната терминология в устройствения закон, който урежда общите събрания на различните съдилища.

з) **Неясни са съображенията** за различния подход на вносителите спрямо председателите на двете върховни съдилища по отношение на участието им в заседанията на съдийската колегия – конкретно нейното председателстване (чл. 130б, ал. 2). Съгласно Конституцията председателите на ВКС и ВАС са ръководители на органи на съдебна власт, призвани да осъществяват върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на закона и няма основания за въвеждане на разграничение в правомощията им.

и) Предложените разпоредби по чл. 130а, ал. 5 и ал. 6 и по чл. 130б, ал. 1 по съдържанието си остават **несъгласувани** с действащите разпоредби на чл. 130, ал. 5 и ал. 6, които не са предмет на промяна с настоящия законопроект.

При това положение се получава недопустимо дублиране при уреждането на едни и същи правомощия – в чл. 130а, ал. 5, т. 1 и 2 на чл. 130, ал. 6, т. 1 и 2; в чл. 130а, ал. 6, т. 1, 3 и 5 на чл. 130, ал. 6, т. 3, 4 и 5; в чл. 130б, ал. 1 на чл. 130, ал. 5. Изложеното налага допълнително обмисляне на отмяната на цитираните действащи разпоредби, като се прецени необходимостта от включване на правомощието по чл. 130, ал. 6, т. 5 в съответната т. 5 на чл. 130а, ал. 6 от проекта.

2. В мотивите¹² се обсъжда отмяната на чл. 131 КРБ, регламентиращ на конституционно ниво принципа за решаване на въпроси за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрати с **тайно гласуване**, каквато със законопроекта **не се предлага**. Неясно остава дали е пропуск на вносителите да се предложи разпоредба в посочения смисъл или се налага корекция в съдържанието на мотивите с отпадане на въпросния текст.

3. **Споделят се предложенията, касаещи Инспектората към ВСС** (в § 4 от проекта).

Принципно се подкрепя предложеното разширяване на правомощията на ИВСС – да проверява имуществените декларации, наличието на конфликт на интереси и на прояви, уронващи престижа на съдебната власт и свързани с нарушаване на независимостта на магистратите. Такова разрешение би могло да се тълкува в позитивен план като проявна форма на гаранциите за независимост на съдебната от другите власти. Същото обаче подлежи на допълнително обмисляне и **синхронизиране** с приетата Стратегия за борба с корупцията и изготвените в нейно изпълнение други законопроекти, **с цел избягване на препокриване в предмета на регулация.**

Въпросната стратегия залага на създаването на „единен орган“ за проверка на имуществото и конфликт на интереси сред лица, заемащи висши държавни длъжности, който обединява правомощията на Сметната палата, Комисията за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси и Центъра за противодействие на корупцията и организираната престъпност.

Допълнение по Глава осма на КРБ „Конституционен съд“

С § 6 от проекта се допълва чл. 150 КРБ. Предлага се създаване на нова ал. 4, съгласно която Висшият адвокатски съвет може да сезира Конституционния съд за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

¹² пункт 3, б. в) на л. 8

Има резон в съображенията на вносителите¹³ за създаване на допълнителни гаранции за правата и свободите на гражданите, включително и чрез въвеждането на своеобразна „непряка“ конституционна жалба. Следва обаче да се отчете, че с предложението се овластява орган (Висшият адвокатски съвет), който не е конституционно уреден¹⁴ - за разлика от всички останали активно легитимирани субекти по чл. 150 КРБ.

В заключение, обобщавайки всичко изложено дотук, заставаме на позицията, че евентуални поредни изменения и допълнения на Конституцията, основно в Глава шеста, могат да бъдат обосновани и отстоявани – единствено с цел да се увеличат на конституционно ниво гаранциите за независимост и ефективност на съдебната власт.

Представеният законопроект би могъл да обслужи тази цел след внимателно съдържателно и редакционно оптимизиране. Същественният въпрос, на който следва да отговори законодателят, е доколко предлаганите изменения и допълнения на КРБ запазват баланса между властите, върху който е изграден действащият конституционен модел. Само при убедителен позитивен отговор на този въпрос, Четиридесет и третото Народно събрание би имало основание да гласува проекта.

С УВАЖЕНИЕ:

СОТИР ЦАЦАРОВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



¹³Развити в пункт 5 от мотивите към законопроекта.

¹⁴Конституционно закрепена в чл. 134, ал. 1 КРБ е Адвокатурата, а не Висшият адвокатски съвет.