



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Министерския съвет на Република България

ПО

конституционно дело № 6 за 2011 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 12 април 2011 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 6 за 2011 г., образувано по искане на петдесет и осем народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, на чл. 26а; чл. 35, ал. 3; чл. 38, ал. 3, т. 4, 5, 8 и 12 и ал. 5; чл. 39, ал. 2, т. 3 и ал. 6; чл. 42, ал. 2 и 3; чл. 50; чл. 61, ал. 1; чл. 63, ал. 1 и ал. 5; чл. 68, ал. 2 и ал. 3, т. 3; чл. 75; чл. 100а; чл. 100б; чл. 100в; чл. 100г; чл. 100д; чл. 100е; чл. 104, ал. 4; чл. 107а; чл. 107б; чл. 107в; чл. 136, ал. 1; чл. 140; чл. 141, ал. 2; чл. 143, ал. 4; чл. 148, ал. 1; чл. 151; чл. 152; чл. 153, ал. 3 и ал. 4; чл. 163, т. 2 и 3; чл. 164, ал. 3 и ал. 6; чл. 167, ал. 1, т. 2 и 3; чл. 170, ал. 2 и 3; чл. 171, ал. 1; чл. 178, ал. 4; чл. 194в; чл. 204, ал. 1, т. 1, б. „в” и „е”, т. 2, б. „в” и „д”, т. 3, б. „а”, ал. 2, т. 4 и 5; чл. 209а; чл. 233, ал. 2, 3, 4 и 5; чл. 304, ал. 1; чл. 338, т. 4, 8, 9, 15 и 16; чл. 340, ал. 2 и чл. 401, ал. 1 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г., последно изменен и допълнен бр. 1 от 2011 г.), създадени съответно с § 4, § 8, § 10, § 11, § 13, § 14, § 16, § 17, § 19, § 21, § 26, § 27, § 28, § 32, § 33, § 34, § 35, § 37, § 38, § 39, § 40, § 43, § 44, § 46, § 49, § 50, § 54, § 67,

26

§ 76, § 82, § 83, § 98, § 101, § 102 и § 116 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 1 от 2011 г.) и § 119, § 120, § 121, § 122, § 123, § 126, § 130 и § 136 от Преходните и заключителни разпоредби на същия изменителен закон, както и на чл. 35, ал. 2; чл. 42, ал. 2; чл. 174, ал. 3; чл. 287, ал. 2; чл. 288, т. 2; чл. 411а; чл. 411б; чл. 411в; чл. 411г; чл. 411д и чл. 411е от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изменен и допълнен бр. 13 от 2011 г.), създадени съответно с § 1, § 2, § 5, § 6, § 7 и § 8 от Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ДВ, бр. 13 от 2011 г.) и § 9 и § 10 от Преходните и заключителни разпоредби на същия изменителен закон.

1. Относно твърдението за противоречие на разпоредбите на чл. 38, ал. 3, т. 4, 5, 8 и 12 и ал. 5; чл. 39, ал. 2, т. 3 и ал. 6; чл. 61, ал. 1; чл. 63, ал. 1 и ал. 5; чл. 68, ал. 2 и ал. 3, т. 3; чл. 100а; чл. 100б; чл. 100в; чл. 100г; чл. 100д; чл. 100е; чл. 104, ал. 4; чл. 107а; чл. 107б; чл. 107в; чл. 136, ал. 1; чл. 140; чл. 141, ал. 2; чл. 143, ал. 4; чл. 148, ал. 1; чл. 151; чл. 152; чл. 153, ал. 3 и ал. 4; чл. 163, т. 2 и 3; чл. 164, ал. 3 и ал. 6; чл. 167, ал. 1, т. 2 и 3; чл. 170, ал. 2 и 3; чл. 178, ал. 4; чл. 204, ал. 1, т. 1, б. „в” и „е”, т. 2, б. „в” и „д”, т. 3, б. „а”, ал. 2, т. 4 и 5; чл. 233, ал. 2, 3, 4 и 5; чл. 304, ал. 1; чл. 338, т. 4, 8, 9, 15 и 16; чл. 340, ал. 2 и чл. 401, ал. 1 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г., последно изменен и допълнен бр. 1 от 2011 г.) и § 119, § 120, § 121, § 122, § 123 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 1 от 2011 г.), както и на чл. 35, ал. 2; чл. 42, ал. 2; чл. 174, ал. 3; чл. 287, ал. 2; чл. 288, т. 2; чл. 411а; чл. 411б; чл. 411в; чл. 411г; чл. 411д и чл. 411е от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изменен и допълнен бр. 13 от 2011 г.) и § 9 и § 10 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ДВ, бр. 13 от 2011 г.), с принципите на демократичната и правова държава, залегнали в Преамбюла, чл. 4, ал. 1; чл. 6, ал. 2; чл. 8, чл. 31; чл. 117, ал. 2 и чл. 119, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията:

В искането на народните представители се твърди, че с горесцитираните разпоредби се създава извънреден съд, който не може да осигури обективен и справедлив съдебен процес, а такъв съд не се допуска от чл. 119, ал. 3 от Конституцията. Излагат се аргументи в подкрепа на тази теза, които ще бъдат разгледани в тяхната последователност. Вносителите на искането посочват, че оспорените разпоредби не трябва да се разглеждат индивидуално, всяка една за себе си, а в тяхната взаимовръзка и съвкупност.

Цитираните по-горе разпоредби в редакцията им след измененията на Закона за съдебната власт (ЗСВ; ДВ, бр. 1 от 2011 г.) и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК; ДВ, бр. 13 от 2011 г.) се отнасят до създаването на специализиран наказателен съд, специализирана прокуратура и следствен отдел в специализираната прокуратура. С тези структурни промени са свързани останалите изменения относно организацията на дейността на тези органи в системата на съдебната власт, статута на магистратите в тях,

условията и реда за назначаване на магистратите, правомощията им, подсъдността на делата, процесуалните правила за провеждане на наказателното производство и т.н. Отделните разпоредби са част от цялостна уредба на обществени отношения и затова представляват комплекс от устройствени и процесуални правни норми, който трябва да се разглежда и обсъжда в съвкупност.

1.1. Кратък исторически преглед на някои съдилища в България:

От сравнително-правния анализ в исторически план на някои съдилища по българското законодателство може да се направят изводи за правната характеристика на специалните и извънредните съдилища.

Специалните съдилища имат традиция в историята на България. В периода 1879 – 1944 г. са създадени следните специални съдилища: военни съдилища, религиозни съдилища, Помирителен съд, съдилища за маловръстни, селско-общински съдилища, Върховен административен съд. В периода 1944 – 1989 г. са създадени два вида специални военни съдилища: военни съдилища за военнослужещи и волнонаемни лица при Министерството на народната отбрана (МНО) и военни съдилища за военнослужещи, волнонаемни лица и служители при Министерството на вътрешните работи (МВР), както и Съд по транспорта. По това време действат и т.н. другарски съдилища, които са извън системата на правораздавателните органи, но не са и извънредни съдилища, а обществени органи, на които се предоставят част от правомощията на държавните съдебни органи. (подробно, Д. Токушев, Съдебната власт в България, С., 2003)

Посочените специални съдилища са част от действащата през съответния период съдебна система, структурирани са подобно на общите съдилища, функционално и организационно представляват съдебни органи, имат подсъдност по точно определени дела, като някои от тях имат компетентност на територията на цялата страна (напр. Военният съд при МВР и Съдът по транспорта), извършват правораздавателна дейност по общите и по някои специални процесуални правила с оглед тяхната специфика, т.е. това са съдебни органи, които правораздават по определени дела паралелно с общите съдилища.

През 1944 г. в противоречие с действащата тогава Конституция е създаден извънреден съд с Наредбата-закон за съдене от Народен съд виновниците за въвличане България в Световната война срещу съюзените народи и за злодеянията, свързани с нея (наредба-закон). От анализа на материалните, устройствени и процесуални правила, които се съдържат в наредбата-закон, може да се направят изводи за правната характеристика на извънредния съд в следните основни направления:

съдът прилага наказателно-материални норми, на които се дава обратна сила – обявяват за престъпления деяния, извършени през периода от 1.01.1941 г. до 9.09.1944 г., които към момента на осъществяването им не са били обявени за престъпни (чл. 2);

създава се съд за съдене на извършителите (още в наименованието на наредбата-закон наречени „виновници“ в нарушение на презумпцията за невиновност), действащ през

определен период от време (до 31 март 1945 г. – чл. 9) успоредно със съществуващите съдилища, т.е. с определени по време правомощия;

съдът разглежда дела срещу определена категория лица с оглед на качеството им на министри от правителствата през времето от 1.01.1941 г. до 9.09.1944 г., народни представители от 25-то обикновено Народно събрание, както и други граждански или военни лица (чл. 1);

чрез бърза и извънредна, различна от общата съдебна процедура, съдът постановява присъди дори срещу починали лица (чл. 4);

по извънреден начин чрез политическа намеса се назначават съдии и прокурори, включително лица без юридическо образование (народни съдии, избрани от областните комитети на Отечествения фронт; съдии, назначени от министъра на правосъдието; обвинители, назначени от Министерския съвет – чл. 5 и чл. 6);

постановените присъди не се обжалват и се предвижда незабавното им изпълнение (чл. 10);

присъдите се издават при нарушаване основните принципи на наказателното производство: равенство на страните в процеса, състезателност, разкриване на обективната истина, презумпция за невинност и т.н.

Този исторически преглед показва различията в правната характеристика между специалния (конституционносъобразен) и извънредния (противоконституционен) съд.

1.2. Изходни позиции за обсъждане конституционносъобразността на законовата уредба:

Конституционният законодател в чл. 119, ал. 3 забранява създаването на извънредни съдилища, а в чл. 119, ал. 1 посочва както общи, така и специализирани съдилища, които осъществяват правораздаването. Специализирани съдилища, посочени на конституционно ниво, са военните съдилища и Върховният административен съд, като с чл. 119, ал. 2 от Конституцията се допуска създаването със закон и на други специализирани съдилища. Специализираните съдилища функционално и организационно не се различават от общите съдилища. Така според мотивите на Конституционния съд в Решение № 22 от 1998 г. по к.д. № 18 за 1998 г.: „Следователно по смисъла на Конституцията специализираните съдилища са част от целокупната съдебна система. Те не са съдилища само от функционално гледище, т.е. защото са им възложени правораздавателни функции, а съдилища и от организационно гледище, защото за съдиите от тях важат същите изисквания и статут, които важат и за съдиите от общите съдилища. Те се избират от Висшия съдебен съвет и са несменяеми както съдиите от общите съдилища.”

Специализираните съдилища са част от действащата съдебна система и защото извършват като общите съдилища същинска правораздавателна дейност с всички определящи тази дейност признаци, както са посочени в мотивите на Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5 за 2008 г.: „За да се квалифицира дейността като правораздаване, необходимо е тя да е насочена към разрешаване на правни спорове по повод съответно

сезиране и при спазването на определено състезателно производство в условията на независимост и самостоятелност на решаването. Тъкмо защото чрез правораздаването се разрешава конкретен правен спор, то отсъденото при тези условия естествено трябва да се ползва с особена стабилност, която да изключва неговото пререшаване.”

С раздел VIa в глава четвърта от ЗСВ се създава специализиран съд в пълно съответствие с Конституцията. Преди да се разгледат възраженията на народните представители по законовата уредба, намираме за необходимо да се посочи какво съдържание влага Конституционният съд в конституционните принципи за правовата държава по чл. 4, ал. 1, разделението на властите по чл. 8 и независимостта на съдебната власт по чл. 117, ал. 2, чието нарушаване в цялата оспорвана уредба се претендира от подателите на искането, но без да се излагат конкретни аргументи.

За принципа за правовата държава в мотивите на Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8 за 2004 г. Конституционният съд се произнася така: „Правова държава означава 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. Възможна е конкуренция, дори конфликт между отделни компоненти, тъй като всеки от тях, за да бъде приложим, е снабден с гаранции за реализацията си. Най-често такова напрежение се констатира между постулата за правна сигурност и изискването за справедливост, особено в периоди на преход, както и при динамично законодателство.”

И още за принципа в мотивите на Решение № 6 на Конституционния съд от 2008 г. по к.д. № 5 за 2008 г.: „Пътят към съда трябва винаги да е отворен – това положение е основно право и „завършващата тухла” в сградата на правовата държава.....По този начин правовата държава като принцип на Конституцията откроява своя главен структурен признак – последната и решаващата дума относно спазването на правата и законните интереси на гражданите и на юридическите лица и разрешаването на правни спорове трябва да принадлежи на съда.”

Разбирането на конституционния законодател, вложено в съдържанието на принципа за правовата държава е, че този принцип не следва да бъде неприсъщо натоварен само с изискването за правна сигурност, а следва да се тълкува във всички негови проявления в съчетание с останалите конституционни принципи и ценности.

За принципа на разделение на властите в Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 за 1993 г. Конституционният съд приема: „Правното и политическото съдържание на термина „разделение на властите” се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие, изключено в управлението на съвременната държава. Така схванато, 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, което рефлектира върху правата на гражданите. Научното обяснение изисква да се държи сметка и за това, че няма „китайска стена“ между трите власти, че те взаимодействат помежду си и че в последна сметка са прояви на единната държавна власт и суверенитет. Тази е идеята, вложена в чл. 8 от Конституцията.”

Мотиви в този смисъл са изложени от Конституционния съд и в Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 за 1998 г. и Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 за 2005 г.

Разбирането на конституционния законодател за принципа за разделението на властите е съблюдаване и отстояване на същинските, присъщи на съответната власт конституционни правомощия, които обаче са упражняват при взаимодействие и сътрудничество с другите власти, както и при взаимен контрол.

За принципа за независимост на съдебната власт в същото Решение № 6 от 1993 г. Конституционният съд продължава: „Независимостта на съдебната власт и по-точно на съдебния магистрат (в по-широкия смисъл съдия, прокурор, следовател) се гарантира от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решение; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че се ползва с имунитета на народен представител; че актът, постановен от съдия, може да бъде отменян само от по-горен съд, т.е. от съдебната власт, а не от друга власт; че съдебните актове имат задължителна сила и др.” Аналогични са и мотивите на Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 за 1998 г.

Разбирането на конституционния законодател за съдържанието на принципа за независимост на съдебната власт е независимост от другите власти в изпълнението само на конституционно присъщите функции на органите на съдебната власт, без да се абсолютизира този принцип до границата на абстрактност.

Тези конституционни принципи не са нарушени в оспорваната законова уредба, защото тя не засяга по неправомерен начин съдържанието им, така както то е изяснено в практиката на Конституционния съд.

1.3. Относно твърдението, че специализираният наказателен съд по същество е извънреден съд, защото специализираните съдилища могат да разглеждат само точно определена еднородна материя, а не различни по характер престъпления от всички раздели от специалната част на Наказателния кодекс, представляващи „безразборно нахвърляни текстове по нечие субективно внушение”:

Делата, които се предвижда да са подсъдни на специализирания наказателен съд, са за престъпления, които са свързани по общ признак. Такъв извод може да се направи от прегледа на престъпленията по Особената част на Наказателния кодекс, включени в подсъдността по чл. 411а, ал. 1 и 2 от НПК:

от престъпленията против реда и общественото спокойствие по глава десета от Особената част на Наказателния кодекс (НК) са включени съставите по образуване и ръководене на организирана престъпна група (чл. 321 НК) и ръководенето и участието в

организация или група, която чрез използване сила или внушаване на страх сключва сделки или извлича облаги (чл. 321а НК);

от престъпленията против личността по глава втора от Особената част на НК са включени квалифицираните състави на убийство, телесна повреда, отвличане и противозаконно лишаване от свобода, принуда, задържане на заложник, склоняване към проституция или блудствени действия, отвличане с цел разврат, създаване и разпространение на порнографски материали, трафик на хора, когато горепосочените деяния, са извършени по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група или лице по чл. 142, ал. 2, точки 6 и 8 от Наказателния кодекс (т. 6 - лице, което се занимава с охранителна дейност, служител в организация, която извършва охранителна или застрахователна дейност, лице, което действа по поръчка на такава организация или се представя, че действа по такава поръчка, лице от състава на Министерството на вътрешните работи или лице, което се представя за такова; т. 8 – лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организация или група по чл. 321а или организирана престъпна група);

от престъпленията против правата на гражданите по глава трета от Особената част на НК са включени квалифицираните състави на проповядването и подбуждането към расова, етническа и национална вражда и омраза, когато са извършени от лице, което образува, ръководи или членува в организация или група за извършването на такива деяния;

от престъпленията против собствеността по глава пета от Особената част на НК са включени квалифицираните състави на кражба, грабеж, откриване и непредаване на съкровище, изнудване, унищожаване и повреждане, когато тези деяния са извършени по поръчение или в изпълнение на организирана престъпна група или от лице по чл. 142, ал. 2, т. 6 и 8 от НК;

от престъпленията против стопанството по глава шеста от Особената част на НК са включени квалифицираните състави на незаконна сеч, незаконно пренасяне на стоки през границата, когато деянията са извършени от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група;

от престъпленията против финансовата, данъчната и осигурителната системи по глава седма от Особената част на НК са включени квалифицираните състави на изпиране на пари, получаване на имотна облага чрез документ с невярно съдържание, когато тези деяния са извършени от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група;

от престъпленията против дейността на държавни органи, обществени организации и лица, изпълняващи публични функции по глава осма от Особената част от НК са включени квалифицираните състави на отчуждаване на културна ценност, незаконно превеждане през границата на лица или група лица, престъпление по служба, когато деянията са извършени по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група или са

организиран от група или организация или с участието на лице по чл. 142, ал. 2, т. 6 и 8 от НК;

от престъпленията, извършени по общоопасен начин или с общоопасни средства по раздел I от глава единадесета на Особената част от НК са включени квалифицираните състави на палеж на имущество със значителна стойност, когато са извършени от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група, както и престъпленията с взривове, химични, биологични, ядрени вещества, когато са извършени от длъжностно лице, повторно или в големи размери;

от престъпленията по транспорта и съобщенията по раздел II от глава единадесета от Особената част на НК са включени съставите на противозаконното отнемане на чуждо моторно превозно средство, когато е извършено от лице по чл. 142, ал. 2, т. 6 и 8, или по поръчение на организация или група;

от престъпленията против народното здраве и против околната среда по раздел III от глава единадесета от Особената част от НК са включени съставите на произвеждането, придобиването, разпространяването на наркотични вещества и техни аналози, когато са в големи размери или деянието е извършено от лице, което действа по поръчение или в изпълнение на решение на организирана престъпна група, както и квалифицираните състави на склоняване към употреба на наркотични вещества, организирането, ръководенето, финансирането или участието в организирана престъпна група за отглеждане на растения или добиване и преработване на наркотични вещества.

От анализа на уредбата относно видовете престъпления, делата по които са подсъдни на специализирания наказателен съд, ясно се откроява критерият, по който законодателят е определил подсъдността на този съд – това са престъпления, извършени от лица, организирани в групи или организации за извършване на престъпления. По този общ признак деянията засягат по-широк кръг обществени отношения в сравнение с тези, които се застрашават или увреждат с деянията, визирани в основните състави на същите престъпления. Участието на извършителите в тези обществени отношения и тяхното отрицателно засягане чувствително повишават обществената опасност на тези престъпления и това именно обосновава предвиждането на по-тежки наказания и предприемането на законодателни мерки от държавата (чрез създаването на специализирания наказателен съд) за справяне с организираната престъпност. Тези мерки са от изключителната компетентност на Народното събрание по чл. 84, т. 1 от Конституцията в областта на наказателната законодателна политика.

Затова определената по общ критерий за всички дела подсъдност на специализирания наказателен съд категорично опровергава твърдението за създаване на извънреден съд.

1.4. Относно твърдението за създаване на извънредни правила за специализирания наказателен съд, които го отличават съществено от другите съдилища и го превръщат в извънреден съд:

Трайна практика в наказателно-процесуалното ни законодателство е създаването на особени правила за някои дела в отклонение от общите правила. Наименованието на част пета от НПК е именно „Особени правила“. В тази част от НПК законодателят създава такива особени правила за случаите на провеждане на бързо производство, на незабавно производство, на съкратено съдебно следствие в производството пред първата инстанция, при освобождаване от наказателна отговорност с налагане на административно наказание, при решаване на делото със споразумение. Създадени са и особени правила за разглеждане на дела за престъпления, извършени от непълнолетни (глава тридесета) и особени правила за разглеждане на дела, подсъдни на военните съдилища (глава тридесет и първа). Следователно създаването на особени правила за някои видове дела с оглед тяхната специфика, не е прецедент в наказателното производство.

Подсъдността на специализирания съд е определена по ясен критерий - високата обществена опасност на посочените в чл. 411а, ал. 1 и 2 престъпления. Създадената глава в НПК „Особени правила за разглеждане на дела, подсъдни на специализираните наказателни съдилища“ не съдържа никакви съществени отклонения от общите процесуални правила, защото: правата на участниците в производството пред специализирания съд, а най-вече тези на обвиняемия, не се различават от правата на участниците в производството по общия ред; еднакви са правилата относно мерките за процесуална принуда; еднакви са доказателствените правила и процедури; еднакви са правилата за провеждане на съдебните заседания; присъдите и решенията на апелативния специализиран съд подлежат на контрол за законосъобразност от Върховния касационен съд при спазване на същите правила, които се прилагат към актовете на общите апелативни съдилища. Отклоненията от общите правила са в детайли, които не довеждат до съществени различия от общата процедура в наказателния процес, както ще стане ясно от последващото изложение.

1.5. Относно твърдението за създаване на извънредна подсъдност при съвкупност от престъпления или обединяване на дела:

Нищо извънредно няма в разпоредбите на чл. 411а, ал. 3, 4 и 5 от НПК, определящи подсъдността на специализирания наказателен съд по делата за:

- а) престъпленията по чл. 411а, ал. 1 и 2, извършени в чужбина;
- б) всички престъпления, едно от които е подсъдно на специализирания наказателен съд, извършени от едно лице;
- в) различни престъпления, едно от които е подсъдно на специализирания наказателен съд, извършени от различни лица, когато правилното изясняване на делата налага тяхното обединяване.

Тази уредба не се отклонява от принципите в общите правила за определяне на подсъдност при престъпления, извършени в чужбина (чл. 37 НПК), подсъдност при няколко престъпления, извършени от едно и също лице (чл. 38 НПК), подсъдност при връзка между делата (чл. 41). В тези случаи правилото е делото да е подсъдно на по-горния общ съд.

Специализираният наказателен съд е приравнен на окръжен съд (чл. 100а, ал. 2 от ЗСВ). Следователно при конкуренция за подсъдност по общите правила, той е по-горен съд за районния съд. При конкуренция с окръжен съд с оглед спецификата на делата по чл.411а, ал. 1 и 2 от НПК, конкуренцията за подсъдност между общ и специализиран съд се решава основателно от законодателя в полза на специализирания съд. Аналогична е уредбата и за специализираните военни съдилища: според чл. 396, ал. 2 от НПК на военните съдилища са подсъдни и делата за престъпления, в осъществяването на които са участвали и граждански лица (освен лицата по чл. 396, ал. 1).

При положение, че уредбата следва принципите, заложи в общите и особените (за военните съдилища) правила при конкуренция за подсъдност, твърдението за създаване на извънредна подсъдност, е неоснователно и необосновано.

1.6. Относно твърдението, че създаването на отдел в специализираната прокуратура и „назначаването” на разследващите полицаи със заповед на министъра на вътрешните работи, не води до обективност в разследването по делата на специализирания съд, защото разследващите полицаи са зависими от субективната преценка на министъра:

Създаването на специализираната прокуратура е в съответствие с конституционното изискване на чл. 126, ал. 1 структурата на прокуратурата да е в съответствие с тази на съдилищата. Създаването на специализиран наказателен съд има задължителна конституционна последица създаването на специализирана прокуратура. Конституционо-съобразността пък на структурното включване на следствените органи в прокуратурата при запазване на конституционните им правомощия беше потвърдена в Решение № 5 на Конституционния съд от 2009 г. по к.д. № 6 за 2009 г. Следователно и създаването на следствен отдел в специализираната прокуратура е в съответствие с Конституцията и е въпрос от изключителната компетентност на Народното събрание да уреди в закон материята по чл. 133 от Конституцията.

Извод в този смисъл може да се направи и от диспозитива на тълкувателно Решение № 10 на Конституционния съд от 1998 г. по к.д. № 8 за 1998 г.: „Възможността за създаване на такова поделение обаче не е преградена и съгласно чл. 133 от Конституцията е допустимо да стане със закон. Също така със закон, без да е предвидено в Конституцията, е създадена и военната прокуратура към Главната прокуратура. По силата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията съществуването ѝ е оправдано само ако има военна колегия към Върховния съд. От изключителна компетентност на законодателя е да прецени необходимостта от тези структурни звена в съдебната и прокурорската система.”

Що се отнася до разследването по делата по чл. 411а, ал. 1 и 2 от разследващите полицаи, в доводите на народните представители не се прави разлика между тяхната административна и функционална подчиненост.

Органи на досъдебното производство по НПК са прокурорът и разследващите органи. Разследването се извършва от следователи и разследващи полицаи.

35

Разследващите полицаи са полицейски органи, които са част от структурата на Министерството на вътрешните работи (МВР). Съгласно чл. 21, т. 7 от Закона за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР) министърът на вътрешните работи ръководи управлението на човешките ресурси. Той орган по назначаване в случаите по чл. 185 от ЗМВР, дисциплинарно-наказващ орган в случаите по чл. 228 от ЗМВР, орган по освобождаване в случаите по чл. 246 от ЗМВР. Разследващите полицаи административно са подчинени на министъра на вътрешните работи и затова на него е възложено със заповед да определи кои от всички разследващи полицаи да участват в разследването по дела, подсъдни на специализирания наказателен съд.

Министърът на вътрешните работи обаче няма право да се намесва по какъвто и да било начин в дейността по разследването, която се извършва от разследващите полицаи. На разследващите полицаи не могат да се възлагат други дейности извън дейността по разследване на престъпления, а горестоящите ръководители нямат право да дават указания за извършване на действия по разследването и за съставянето на писменото мнение, както и по какъвто и да е друг начин да се намесват в разследването – чл. 54, ал. 2 и ал. 5 от ЗМВР.

Задължителни за разследващите полицаи са писмените указания само на прокурора по разследването, като при осъществяване на своите правомощия разследващият полицай взема решения по вътрешно убеждение, основано на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по делото, като се ръководи от закона – чл. 54, ал. 3 и ал. 4 от ЗМВР.

Следователно разследващите полицаи са независими от органите на изпълнителната власт при осъществяване на функциите по разследване, подобно на магистратите при осъществяване на техните магистратски функции. Разследването се извършва под процесуалното ръководство на прокурора (орган на съдебната власт), а не под ръководството на министъра на вътрешните работи (орган на изпълнителната власт). Ето защо твърдението, че обективността на разследването е застрашена от намеса на орган на изпълнителната власт, няма основание в законовата уредба.

1.7. Относно твърдението, че предвидената в чл. 174, ал. 3 от НПК възможност председателят на специализирания наказателен съд или оправомощен от него заместник-председател да дава разрешение за използване на специални разузнавателни средства, може да доведе до даване на разрешение само въз основа на оперативни разработки, за които няма гаранции, че ще се развият в наказателно дело за престъпление, подсъдно на специализирания наказателен съд:

Досъдебната фаза на наказателното производство не е фазата, в която се реализира наказателната отговорност. Прокуратурата привлича към наказателна отговорност, когато предяви пред съда по съответния процесуален ред обвинение за извършено престъпление. Затова в досъдебната фаза на наказателното производство, в която се използват специални разузнавателни средства, не може да има категорично

предположение, че задължително ще бъде повдигнато обвинение за извършено престъпление по чл. 411а, ал. 1 и 2 от НПК. И това се отнася не само за тези дела, а за всички случаи на реализиране на наказателна отговорност.

В този смисъл са мотивите на Конституционния съд в Решение № 10 от 2010 г. по к.д. № 10 за 2010 г.: „Закритата досъдебна фаза на наказателния процес е предназначена да подготви и обуслови решението на прокурора дали има основание за повдигане на обвинение пред съд. Наистина, в хода на предварителното разследване, при наличието на достатъчно доказателства конкретно лице може да бъде привлечено като обвиняем, но на този етап от процесуалното развитие това обвинение е предназначено само временно да определи рамките на предмета на доказване, съответно – и на защитата на обвиняемия. Реализацията на наказателната отговорност обаче може да се осъществи само при съдебно разглеждане на делото.”

Редът за използване на специални разузнавателни средства по чл. 12 - чл. 19 от Закона за специалните разузнавателни средства (ЗРС) е еднакъв както за всички органи, които могат да искат използване на специални разузнавателни средства (СРС) и да използват събраните чрез тях данни и веществени доказателствени средства, така и за способите на искане, сроковете за получаване на разрешение, прилагането на СРС в неотложни случаи или в случаите на непосредствена опасност и т.н.

Правилото по чл. 15, ал. 1 от ЗРС е разрешението за използване на СРС да се дава от председателите на Софийския градски съд и на окръжните съдилища или оправомощените им заместници (за общите съдилища). За военнослужещите пък разрешение дават председателите на окръжните военни съдилища, които са специализирани съдилища или оправомощените им заместници. По аналогичен на специализираните военни съдилища начин се урежда материята по СРС и за новосъздадения специализиран наказателен съд.

Затова доводите на народните представители за създаване на някаква извънредност при даване на разрешение за ползване на СРС не намира опора в законовата уредба, която е еднаква за всички случаи. Еднакъв е критерият за определяне на органа по чл. 15 от ЗРС - подсъдността на делото за предполагаемото, но още недоказано престъпление. Както искане за използване на СРС, така и даване на разрешение за ползване на СРС, във всички случаи са допустими само при наличие на предвидените в чл. 12 условия: по отношение на лица, за които са получени данни и има основание да се предполага, че подготвят, извършват или са извършили тежки престъпления; лица, за чийто действия са получени данни и има основание да се предполага, че се използват от лицата по т. 1, без да им е известен престъпният характер на извършваната дейност; лица и обекти, свързани с националната сигурност; обекти за установяване самоличността на лицата по т. 1 или 2.

Следователно СРС се използват, когато има данни относно горепосочените обстоятелства, а не когато безспорно е установено извършването на престъпление, защото в този случай няма необходимост от събиране на доказателства, уличаващи лицето в

37

извършване на престъпление. Изискването за мотивиране на искането за ползване, както и на разрешението за ползване, е гаранция за предотвратяване на субективизъм в действията на оправомощените държавни органи и за защита правата на гражданите.

Въпросът обаче относно евентуална злоупотреба с правомощията по даване на разрешение за ползване на СРС, не е въпрос относно конституционособразността на уредбата, а е въпрос по прилагането на закона. Затова да се предполага неправомерно поведение само на председателя на специализирания наказателен съд при установени еднакви законови условия и ред за всички съдебни органи по чл. 15, ал. 1 от ЗСРС, е правно несъстоятелно от конституционна гледна точка и необосновано от фактическа гледна точка.

1.8. Относно твърдението, че предвиденото в чл. 411д, ал. 3 от НПК задължение за участниците в процеса да се явяват в съдебното заседание, независимо от призоваването им пред други съдилища или органи на досъдебното производство, поставя специализирания наказателен съд над всички други съдилища и държавни органи и го превръща в извънреден съд:

С тази разпоредба законодателят създава законова гаранция за спазването на изискването за гледане на делата в разумен срок. Делата, които са подсъдни на специализирания наказателен съд, са дела за престъпления с висока степен на обществена опасност, дела с изключително значим обществен интерес, по които трябва да се предотврати възможността за съзнателно бавене на делата от обвиняемите, техните защитници, свидетелите и т. н. Възможността за въвеждане на изключения от правилата в наказателния процес е призната от Конституционния съд за съответна на Конституцията, когато с тях се гарантират значими процесуални ценности.

Така напр. в мотивите на Решение № 16 от 1998 г. по к.д. № 7 за 1998 г. се казва: „...на триинстанционното производство трябва да се гледа като на принципно и преобладаващо разрешение, от което са възможни изключения по определени категории дела. В това отношение меродавни могат да бъдат съображения, също със значение на процесуални ценности, каквито са бързината на правораздаването, процесуалната дисциплина и процесуалната икономия.”

Съображенията, от които се е ръководил законодателят в уредбата по чл. 411д, ал. 3 от НПК, са свързани както с вътрешната наказателна политика на държавата, така и с международните ни задължения: осигуряване на бързина на правораздаването и на процесуална дисциплина по дела, особено значими и за нашето общество, и за представянето на държавата ни в европейската общност. Критиките, на които най-често е подложена държавата ни като страна-членка на Европейския съюз, са основани на недостатъчно бързо и ефективно правосъдие по делата, свързани с организираната престъпност. Осигуряването чрез законови разпоредби на бързина и ефективност на наказателното производство по приоритетни дела от значим обществен интерес е в рамките на конституционодопустимата законодателна целесъобразност.

1.9. Относно твърдението, че с уредбата в чл. 68, ал. 2 от ЗСВ според която Столичният общински съвет прави предложения за съдебни заседатели за специализирания наказателен съд, се създава реална опасност от привнасяне на политически пристрастия в наказателния процес и се нарушава независимостта на съдебната власт:

Разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от ЗСВ съдържа правилото, че предложения за съдебни заседатели се правят от общинските съвети, които се намират в съдебния район на съответния съд. Тъй като специализираният наказателен съд няма местна териториална компетентност, законодателят е използвал единствено възможния друг критерий – седалището на съда. При положение, че според чл. 100а, ал. 2 от ЗСВ седалището на съда е в София, предложенията логично следва да се правят от Столичния общински съвет. Напълно неоснователни са опасенията на народните представители от политически назначения, защото те се основават единствено на конюнктурни съображения. Изложените аргументи са политически, а не правни, защото те се позовават единствено на факта на сегашното мнозинство в състава на Столичния общински съвет.

Общинските съвети са изборни органи, чийто състав се променя след провеждане на избори и в тази връзка винаги някоя политическа партия ще има мнозинство. Законът обаче създава трайна уредба на обществените отношения за неограничен период от време, която не се влияе от политическата конюнктура.

Твърдението за политически назначения не отчита и обстоятелството, че общинските съвети само предлагат съдебни заседатели, а конкретното им определяне се извършва от общото събрание на съответния по-горестоящ съд (чл. 68, ал. 3 и 4 от ЗСВ). Така е решен въпросът и със съдебните заседатели в специализирания наказателен съд: те се определят от общото събрание на апелативния специализиран съд, който е съдебен, а не политически орган.

1.10. Относно твърдението, че въведените в чл. 164, ал. 3 и ал. 6 от ЗСВ допълнителни изисквания за съдиите и прокурорите от специализирания наказателен съд и специализираната прокуратура ги поставя в по-горна категория от техните колеги, което също е елемент на извънредност.

В разпоредбите на чл. 164, ал. 3 и 6 се въвеждат изисквания за общ и специализиран юридически стаж: за съдия в специализирания наказателен съд и прокурор в специализираната прокуратура се назначава съдия или прокурор, който има най-малко 10 години стаж, от които поне 5 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател; за съдия в апелативния специализиран наказателен съд и за прокурор в апелативната специализирана прокуратура се назначава съдия или прокурор, който има най-малко 12 години стаж, от които поне 8 като съдия по наказателни дела, прокурор или следовател. Изискването за специализиран стаж като наказателен съдия, прокурор или следовател произтича от определената компетентност на тези органи по делата за престъпления по чл. 411а, ал. 1 и 2 от НПК. И това изискване е в рамките на конституционосъобразността,

защото чл. 133 от Конституцията препраща към законова уредба на организацията и дейността на съдилищата, прокурорските органи, на статута на магистратите, както и на условията и реда за тяхното назначаване и освобождаване.

По конституционосъобразността на аналогично изискване Конституционният съд се произнесе в Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11 за 1994 г.: „Изискването за специален юридически стаж в рамките на изискуемия общ юридически стаж за заемане на по-висши съдийски, прокурорски и следователски длъжности е свързано с придобиването на по-висока професионална подготовка, необходима за тези длъжности. Това изискване е подход и критерий на законодателя за по-висок професионализъм. Това е неговата преценка. Възможно е да има по-добър подход и по-точен критерий от друго гледище, но това е въпрос на целесъобразност, а не на конституционосъобразност. Няма нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Признакът професионализъм не е между изчерпателно изброените в този конституционен текст социални признаци за недопускане на ограничение на правата. Следователно изискването за необходими професионални качества за заемане на определени длъжности не е противоконституционно.”

Следователно по-високите изисквания за стаж по чл. 164, ал. 3 и ал. 6 от ЗСВ, целящи да осигурят качествено и ефективно правораздаване по дела с фактическа и правна сложност, каквито са делата от чл. 411а, ал. 1 и 2 от НПК, са допустими от Конституцията квалификационни изисквания.

В заключение по тази част от искането на народните представители може да се направи извод, че Конституцията оставя в компетентност на законодателя да прецени необходимостта от създаване на специализирани съдилища. Избраният от законодателя модел за създаване на специализиран наказателен съд за делата по престъпления, извършени от лица, организирани в престъпни групи или организации, не е противоконституционен. Тази уредба е въпрос на законодателна целесъобразност и отразява избраните от законодателя модел и приоритети на съдебната реформа. Този избор на законодателя е изцяло в изключителната компетентност на Народното събрание по чл. 84, т. 1 от Конституцията да приема, изменя, допълва и отменя законите.

От изложените по-горе съображения може да се направи категоричен извод, че не се създава извънреден съд в нарушение на чл. 119, ал. 3 от Конституцията, а оспорената законова уредба е в пълно съответствие със съдържанието на конституционните принципи за правовата държава по чл. 4, ал. 1, за разделението на властите по чл. 8 и за независимостта на съдебната власт по чл. 117, ал. 2, така както то е посочено в т. 1.2 от становището.

2. Относно твърдението за противоречие на чл. 26а от ЗСВ с чл. 4, ал. 1; чл. 8; чл. 117, ал. 2 и чл. 130 от Конституцията:

В искането се твърди, че изискването по чл. 26а от ЗСВ членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС) да получат достъп до класифицирана информация ги поставя в

зависимост от органите на изпълнителната власт, защото тяхната преценка е субективна и не подлежи на контрол. Органите по Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ) според народните представители ще определят субективно кои от членовете на ВСС могат да участват при вземането на определени решения в нарушение на принципа за независимост на съдебната власт.

В чл. 6, ал. 2 от Конституцията е формулирано равенството на гражданите пред закона както като основен конституционен принцип, така и като основно право на гражданите. Социалните признаци за недопускане на ограничения на правата или предоставяне на привилегии са посочени изчерпателно в тази конституционна разпоредба (между тези признаци е и признакът обществено положение).

В диспозитива на Решение № 14 на Конституционния съд от 1992 г. по к.д. № 14 за 1992 г. се казва: „Привилегии, основани на посочените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията социални признаци, са нарушения на принципа за равенство на всички граждани пред закона.” Това решение е тълкувателно и то има задължителен характер.

В пълно съответствие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията е разпоредбата на чл. 36 от ЗЗКИ според която никое лице няма право на достъп до класифицирана информация единствено по силата на своето служебно положение, с изключение на случаите по чл. 39. Следва изрично да се посочи, че случаите, уредени в чл. 39 се отнасят за лица, заемащи длъжности, чието изпълнение е свързано с особено значими и важни конституционни права и задължения, поради което за тях не се извършва проучване за надеждност.

Във всички случаи според правилото по чл. 53 от ЗЗКИ разрешение за достъп до класифицирана информация от съответното ниво се издава от Държавната комисия по сигурността на информацията (ДКСИ), службите по чл. 11 (службите за сигурност, между които и Държавна агенция „Национална сигурност” - ДАНС) и чл. 15 (службите за обществен ред) или служителят по сигурността на информацията в съответната административна единица.

ДКСИ е държавен орган, който осъществява политиката в областта на класифицираната информация. ДАНС е специализиран орган за изпълнение на политиката в защита на националната сигурност. Това са самостоятелни държавни органи, които осъществяват правомощията си по ЗЗКИ по един и същи ред и при еднакви условия за всички граждани, които заемат длъжности, изискващи достъп до класифицирана информация. Затова твърдението, че точно по отношение членовете на ВСС тези органи ще проявят субективизъм при изпълнение на законовите си правомощия, не само не намира опора в законовата уредба, но то е и напълно необосновано, защото произтича от предположения за евентуална злоупотреба в процеса на правоприлагане.

Изискването за достъп до класифицирана информация за заемане или изпълнение на определена длъжност, не е дискриминационно. В мотивите на Решение № 18 на Конституционния съд от 1997 г. по к.д. № 12 за 1997 г. се казва: „Правото на едно лице да заема определена длъжност не е абсолютно по своя характер. То подлежи на различни

ограничения от обективен и субективен характер. Тези ограничения могат да произтичат от различни конституционни ценности и принципи.... Абсурдно е да се допусне, че чл. 6 от Конституцията забранява на държавата да изисква наличието на определена квалификация...”

Според чл. 1, т. 2 от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите на Международната организация на труда различията, изключенията или предпочитанията, които се основават на квалификационните изисквания, установени за определена работа, не се смятат за дискриминационни. Според чл. 4 от същата конвенция не се смятат за дискриминационни мерките, които засягат лице, което е обект на законно подозрение, че се занимава с дейност, която вреди на сигурността на държавата. В тази връзка Конституционният съд е имал повод в мотивите на Решение № 3 от 2002 г. по к.д. № 11 за 2002 г. да отбележи, че „надеждността за достъп до класифицирана информация е също вид специфична квалификация, която е свързана с националните интереси на страната.” И затова изискването за такава квалификация не е противоконституционно.

Следователно законодателят разполага с правото в пълно съответствие с конституционната си компетентност да въвежда определени изисквания при изпълнението на определена длъжност или дейност. Упражняването на това право е въпрос на преценка по целесъобразност, при което няма нарушение на Конституцията. Това право е в съответствие и с разпоредбата на чл. 133 от Конституцията, с която на обикновения законодател се възлага да уреди със закон организацията и дейността на ВСС. Редът за провеждане на заседанията и обсъждане на въпросите от ВСС е част от тази организация, поради което законодателят има право да въведе изискване за наличие на разрешение за достъп до класифицирана информация от членовете на ВСС, когато се разглеждат въпроси, свързани с класифицирана информация.

Членовете на ВСС не са действащи магистрати, защото са членове на постоянно действащ орган и не могат да се ползват от изключението по чл. 39, ал. 3, т. 3 според което магистратите получават достъп до класифицирана информация по право, но само по конкретното дело. В тази връзка магистратската независимост не се засяга. Ето защо за членовете на ВСС се прилагат общите законови правила за достъп до класифицирана информация в съответствие с конституционните принципи за равенството на гражданите пред закона по чл. 6, ал. 2, за правовата държава по чл. 4, ал. 1, за разделението на властите по чл. 8 и за независимостта на съдебната власт по чл. 117, ал. 2. Не се нарушава и чл. 130 от Конституцията, защото отказът за даване на разрешение за достъп до класифицирана информация не довежда до предсрочно прекратяване на мандата или ограничаване на конституционните правомощия на члена на ВСС, а само до неучастие в заседанията, в които се обсъждат материали и документи, съдържащи класифицирана информация.

3. Относно твърдението за противоречие на чл. 35, ал. 3 от ЗСВ с принципите на правовата и демократична държава и чл. 130 от Конституцията:

В искането на народните представители се твърди, че тъй като всички членове на ВСС имат еднакви права, е недопустимо част от тях да отстраняват от заседание други членове на съвета поради съмнения в тяхната обективност, защото всички членове разполагат с равни конституционни правомощия.

В разпоредбата на чл. 35 от ЗСВ е създадена процедура, която решава въпросите относно самоотвод и отвод на член на ВСС при конфликт на интереси. Законът за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси (ЗПУКИ) определя правилата за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси на лица, заемащи публични длъжности. Съгласно чл. 3, т. 10 от същия закон лица, заемащи публични длъжности, са и членовете на ВСС. В глава четвърта от същия закон са регламентирани действията за предотвратяване на конфликт на интереси, които се прилагат за всички лица, заемащи публична длъжност, освен ако в специален закон е предвидено друго. Такъв специален закон за членовете на ВСС е ЗСВ.

Въпросите относно реда за самоотвод и отвод на член на ВСС при наличие на обстоятелства, които пораждат съмнение в неговата безпристрастност при гласуването на конкретно решение, е въпрос на организацията на дейността на ВСС. Конституционният съд още в Решение № 9 от 1994 г е приел, че чл. 133 от Конституцията препраща към закона за уредбата на организацията на ВСС и че изискванията за избираемост на членове на съвета се включват в организацията му. На по-силно основание тези аргументи са относими за организацията на заседанията на ВСС, част от която е уредбата по гласуването на решенията от компетентност на съвета. При положение, че законодателят е оправомощен от Конституцията да уреди тази организация, няма конституционна пречка специалният устройствен закон ЗСВ да регламентира и правила, които са специални спрямо общите правила по ЗПУКИ

В разпоредбата на чл. 35 се дава възможност на член на ВСС, за когото са налице обстоятелства, пораждащи съмнение в неговата безпристрастност, сам да се отстрани от участие при решаването на такъв въпрос. Ако той не се отстрани сам, Комисията по установяване и предотвратяване на конфликт на интереси на ВСС изготвя доклад. Когато в доклада са установени обстоятелства по чл. 35, ал. 1 от ЗСВ, този член се отстранява по решение на съвета, като се обявяват обстоятелствата, наложили отстраняването. Следователно създадена е законова процедура, при която се гарантира, че отстраняването на въпросния член на ВСС не се извършва по субективната преценка на неговите „опоненти под благовидния предлог за заинтересованост“, а само при наличие на установени по съответния ред обстоятелства. Законодателят е приложил правилото, че никой не може да бъде съдник на самия себе си.

Уредбата на чл. 35, ал. 3 от ЗСВ представлява едно балансирано ограничение на правото на глас, за да се изключи възможната заинтересованост и да се предотврати опорочаване на решението. Това ограничение е само по конкретен повод и за конкретно заседание и затова по никакъв начин не засяга конституционния обем от правомощия, които

43
осъществява членът на ВСС по време на мандата. Разпоредбата на чл. 130 от Конституцията не е нарушена и още защото равенството на правата на членовете на ВСС изисква и предотвратяване на действия по злоупотреба с права, каквато е хипотезата при конфликт на интереси.

Що се отнася до поредното твърдение за противоконституционност на законова уредба, подкрепено само с предположения за субективизъм при прилагането ѝ, следва отново да се отбележи, че евентуалното неправилно прилагане на закона няма нищо общо с конституционосъобразността на законовата уредба.

4. Относно твърдението за противоречие на чл. 42, ал. 2 и 3 и чл. 50 от ЗСВ с чл. 4, ал. 1, чл. 6 и чл. 132а от Конституцията:

В искането на народните представители се твърди, че въвеждането на нови изисквания за заемане длъжността на главен инспектор и на инспектори в Инспектората на ВСС са противоконституционни, защото чл. 132а от Конституцията не съдържа изискване тези длъжности да се заемат само от съдии, прокурори и следователи, а по този начин се дискриминират останалите юристи.

В разпоредбата на чл. 132а от Конституцията се съдържа твърде пестелива уредба: определен е органът, който избира главния инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС, както и срокът на мандата им. В тази конституционен текст не са определени изисквания, на които трябва да отговарят лицата, заемащи тези длъжности. Разпоредбата на чл. 132а, ал. 10 препраща към условия и ред за избиране и освобождаване на тези лица, определени в закон.

Тази конституционна уредба съществено се различава от уредбата по чл. 130, ал. 2 от Конституцията, която изисква за членове на ВСС да се избират юристи с високи професионални и нравствени качества, които имат най-малко 15-годишен юридически стаж. В тази норма се съдържат минималните изисквания, които трябва да бъдат спазени, като не е отречена възможността законодателят да въведе допълнителни изисквания за необходимите професионални качества на членовете на ВСС. В разпоредбата на чл. 132а от Конституцията обаче не са поставени дори минимални изисквания, както за професия, така и за стаж, а цялостната уредба на материята е възложена на обикновения законодател. Ето защо в обсъжданата хипотеза не са относими съображенията на Конституционния съд, изложени в Решение № 3 от 1992 г. по к.д. № 30 за 1991 г. относно конституционните изисквания за професията на юрист по чл. 130, ал. 2 от Конституцията: „Конституционният текст установява само тези две изисквания относно избираемост във Висшия съдебен съвет. Понятието „юристи”, употребено в посочения текст, обхваща всички юристи, включително и действащите адвокати. Конституцията не предвижда други ограничения относно избираемостта. Не може със закон да се въведат ограничения по тесен профилиран белег на юридическата професия.”

Разликата между конституционните разпоредби на чл. 130, ал. 2 и чл. 132а, ал. 10 е очевидна и затова обикновеният законодател конституционно е оправомощен да въведе за

44

главния инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС изисквания, каквито прецени за необходими. Затова в рамките на допустимата от Конституцията законодателна целесъобразност е въведеното в чл. 42, ал. 2 от ЗСВ изискване за главния инспектор да е бил действащ магистрат преди избора. Това изискване е въведено с оглед значимостта и важността на функциите на главния инспектор като представляващ и ръководител на Инспектората. То обаче се отнася само за главния инспектор, а не и за инспекторите в Инспектората (чл. 42, ал. 3 от ЗСВ), както се твърди в искането.

При обсъждане конституционосъобразността пък на изискването за общ и специализиран юридически стаж, който се изисква за главния инспектор, съответно за инспекторите, освен вече цитираните мотиви на Решение № 9 за 1994 г. по к.д. № 11 за 1994 г., следва да се имат предвид и мотивите на Конституционния съд, изложени в Решение № 8 от 1994 г. по к.д. № 9 за 1994 г.: „Специалният стаж е част от общата продължителност на изискуемия се стаж и се придобива при изпълнение на юридическа дейност....То е изискване на основание признака професионализъм и е допустимо с оглед повишаване професионалното равнище на членовете на ВСС. Това е съвместима с Конституцията законова целесъобразност....Безспорно професионалните качества се придобиват въз основа на съответна подготовка, способности и опит в определена област. Продължителността на общия и специален юридически стаж не е абсолютен критерий за професионализъм, но е предпоставка за него. Обемът и характерът на предоставените правомощия на ВСС изискват неговите членове да имат стаж и в тази област на юридическа дейност.”

Неоснователно е твърдението за нарушаване на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, тъй като между социалните признаци, изчерпателно посочени в конституционния текст не фигурира признакът професионализъм и затова регламентирането на изисквания за необходими професионални качества за заемането на определена длъжност или изпълнението на определена дейност, не е противоконституционно. То е в съответствие и с международните договори, по които България е страна, защото както вече беше посочено, е допустимо създаването на различия, основани на признака професионализъм.

5. Относно твърдението за противоречие на чл. 171, ал. 1 от ЗСВ с чл. 131 от Конституцията:

В искането на народните представители се твърди, че въведеното изискване за явно гласуване от членовете на ВСС при избора на административни ръководители и техните заместници е в противоречие с изискването за тайно гласуване на решенията на ВСС по чл. 131 от Конституцията, а и с общия принцип на демократичността, който се проявява само при тайното гласуване.

Конституционното изискване по чл. 131 за тайно гласуване се отнася до решенията на ВСС за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи, както и за предложенията по чл. 129, ал. 2. Предложенията по чл. 129, ал. 2 от Конституцията пък се отнасят само за трите най-висши

ръководни длъжности в съдебната власт - главния прокурор, председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд.

През 2003 г. в Конституцията бе създадена нова уредба за длъжността и мандата на административните ръководители в съдебната власт. Според чл. 129, ал. 6 от Конституцията административните ръководители в органите на съдебната власт, с изключение на тези по ал. 2, се назначават на ръководната длъжност за срок от пет години.

Анализът на горепосочените конституционни текстове показва, че конституционният законодател прави ясна разлика между трите най-висши длъжности на административни ръководители в системата на съдебната власт, които изрично са посочени в чл. 129, ал. 2 от Конституцията, и длъжностите на останалите административни ръководители в органите на съдебната власт по чл. 129, ал. 6, които се конкретизират на законово ниво. Конституционният законодател изчерпателно изброява решенията на ВСС, които се приемат с тайно гласуване, между които обаче не са решенията за назначаване и освобождаване на административните ръководители по чл. 129, ал. 6 от Конституцията.

От друга страна длъжността на административния ръководител е различна от магистратската длъжност, поради което изискването по чл. 131 от Конституцията за тайно гласуване на решенията за назначаване и освобождаване на съдии, прокурори и следователи, не се отнася за административните ръководители по чл. 129, ал. 6. Административният ръководител е и магистрат, но основната му функция е изпълнението на ръководната длъжност, а не магистратската.

Такъв извод може да се направи и от изложените от Конституционния съд мотиви относно разликата между статута на административния ръководител и неговия заместник, който основно е магистрат, в Решение № 4 от 2004 г. по к.д. № 4 за 2004 г.: „Заместникът на административния ръководител е и магистрат. Никой не може да отрече негативните последици, породени от административната зависимост в съдебната власт по отношение на магистрата, в този случай на заместника, който не трябва да е уязвим при смяна на ръководителя, тъй като, както се каза, на първо място трябва да е независим при вземане на решение в чисто професионален план.”

Следователно уредбата в чл. 171, ал. 2 от ЗСВ не само не е противоконституционна, тя е единственото конституционносъобразно законово решение, защото всички решения на ВСС, освен тези по чл. 131 от Конституцията, следва да се приемат с явно гласуване.

6. Относно твърдението за противоречие на чл. 75, чл. 194в, чл. 209а от ЗСВ и § 126 и § 130 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСВ (ДВ, бр. 1 от 2011 г.) с чл. 4, ал. 1 и чл. 129 от Конституцията:

В искането на народните представители се твърди, че уредбата, възлагаща приемането на подзаконови нормативни актове от ВСС, представлява „дописване” на Конституцията. Посочва се, че правомощията на ВСС са конституционно определени, а той не е законодателен орган или орган на изпълнителната власт, който може да приема нормативни актове съгласно Закона за нормативните актове.

46

Това твърдение изхожда от правно несъстоятелното разбиране, че нормативни актове могат да приемат само органи на законодателната и изпълнителната власт. Основната характеристика на нормативния акт е, че съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, има нееднократно действие и се издава или приема от компетентен държавен орган. Компетентни да издават или приемат нормативни актове са органи, овластени за това от Конституцията или законите, като тази компетентност не може да се прехвърля – така според чл. 76 от Административнопроцесуалния кодекс (АПК) и чл. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

Безспорно в правната теория и практика е, че нормативни актове могат да издават и органи, които не са част от законодателната или изпълнителната власт, но с оглед специалната им компетентност със закон им е възложено да приемат нормативни актове в определена област. Такива актове е оправомощен от ЗСВ да приема и ВСС в изпълнение на конституционните и законовите си правомощия, както следва: по чл. 75 - наредба, с която определя реда, по който се посочват кандидатите за съдебни заседатели, възнагражденията и други организационни въпроси, свързани със съдебните заседатели; по чл. 194в - наредба за определяне реда за провеждане на конкурси и избор и за съставянето на конкурсните комисии; по чл. 209а – наредба за показателите и методиката за атестиране на съдии, прокурори и следователи и на административни ръководители, както и реда за провеждане на атестирането.

Очевидно е, че предметът на тези нормативни актове е свързан пряко с упражняването на правомощията на ВСС: съдебните заседатели не са магистрати, но те участват в съдебни заседания като част от съдебния състав в определени от закона случаи и затова наредбата по чл. 75 е част от организацията на съдебните органи, чийто кадрови орган е ВСС. Наредбите по чл. 194в и чл. 209а с предмет на уредба конкурсите и атестирането пък са част от процедурите по назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите – конституционно правомощие на ВСС по чл. 130, ал. 6, т. 1.

При положение, че чл. 133 от Конституцията предвижда, че условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност, се уреждат със закон, няма конституционна пречка приемането на актовете за атестирането, конкурсите за назначаване на магистрати и за посочване на съдебните заседатели, да се възложи на Висшия съдебен съвет.

Разпоредбите пък на § 126 и § 130 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗСВ определят сроковете, в които следва да се приемат тези подзаконови актове от ВСС. Тази уредба е част от нормалния нормотворчески процес по възлагане издаването/приемането на актове за прилагане на закона в неговата цялост, за организацията или вътрешния ред на органите (правилник), за прилагане на отделни

28

разпоредби или подразделения на закон (наредба) и т.н. Затова тези разпоредби са в пълно съответствие с правилата относно подготовката, издаването и прилагането на нормативните актове по ЗНА.

7. Относно твърдението за противоречие на § 136, в частта относно § 20, т. 2, който влиза в сила от 1 януари 2010 г. от ЗИДЗСВ (обн, бр. 1 от 2011 г.) с чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 5 от Конституцията:

В искането на народните представители се твърди, че противоконституционно се придава обратна сила на разпоредбата на § 20, т. 2, с което се възобновява вече изтекъл мандат на съдебните заседатели. Твърди се, че тази уредба противоречи както на чл. 5, ал. 5 от Конституцията, според който законът влиза в сила три дни след обнародването, така и на практиката на Конституционния съд.

С § 20, т. 2 е създадена ал. 2 в чл. 169 от ЗСВ, според която ако разглеждането на делото, в което участват съдебни заседатели, продължи след срока по ал. 1, мандатът им продължава до приключването на делото в съответната съдебна инстанция. На тази разпоредба законодателят е придал обратна сила.

Съгласно чл. 5, ал. 5 от Конституцията нормативните актове влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок. Конституцията забранява обратно действие само на наказателноматериалния закон: според чл. 5, ал. 3 никой не може да бъде осъден за действие или бездействие, което не е било обявено от закона за престъпление към момента на извършването му.

Конституционният съд е имал повод да отбележи в мотивите на Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 за 1997 г.: „А и по начало Конституцията не изключва правото на Народното събрание да приема норми с обратна сила. Такова изключение изрично е постановено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията, но очевидно не съществува обща забрана за други случаи.“ Мотиви в този смисъл са изложени и в Решение № 7 на Конституционния съд от 2001 г. по к.д. № 1 за 2001 г.

Що се касае до придаването на обратна сила на разпоредби от устройствени закони, народните представители неправилно според нас се позовават на Решение № 14 на Конституционния съд от 2010 г. по к.д. № 17 за 2010 г., защото обявената с него за противоконституционна уредба в Закона за Националния архивен фонд придава обратна сила на факти, които изобщо не са били възникнали преди обнародването на закона. В това решение се казва: „Съществено е да се изясни, че възможността по изключение и при изрично посочване на закон да се придаде обратна сила означава, че той ще се приложи по отношение на факти, които са настъпили преди влизането му в сила, независимо дали до този момент са били уреждани от друг закон или новият закон ще ги въздигне в юридически факти. Налице е обратно действие, защото новият закон се връща назад във времето, за да признае ново правно действие на факти (събития, обществени отношения), станали преди неговото приемане и обнародване. Недопустимо е да се твърди и не може да има обратно действие, независимо от основанията за това, в случаите, когато се обявява дата на

влизане в сила на закон, предхождаща приемането и обнародването му, с който следва да се създадат нови юридически факти.”

В обсъжданата разпоредба на § 20, т. 2 хипотезата е различна, защото се предвижда удължаването на мандата на съдебните изпълнители само до приключване на делото в съответната съдебна инстанция. Не става въпрос за нововъзникнал юридически факт, а за допустимо от Конституцията удължаване на мандата само до приключване на конкретното дело. И това се прави с оглед осигуряване на съществени от гледна точка на Конституцията процесуални ценности като процесуална икономия, бързина на съдебното производство и ефективност на правораздаването. Процесуалното изискване за неизменност на съдебния състав от започването до завършването на съдебното заседание (чл. 258, ал. 1 от НПК) означава съдебното заседание да започне отначало когато някой член от състава на съда не може да продължи да участва в разглеждането на делото и се налага да бъде заменен. А това води до бавно и неефективно правосъдие.

Даването на обратна сила на обсъжданата разпоредба е в съответствие с конституционната норма на чл. 5, ал. 5, както и с принципа на правовата държава, защото така се осигурява защита на значими процесуални ценности по съобразен с Конституцията начин.

8. Относно твърдението за противоречие на цитираните в т. 1 разпоредби, свързани с уредбата на специализирания наказателен съд, с чл. 6 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, чл. 10 и 11 от Всеобщата декларация за правата на човека и чл. 14 от Международния пакт за граждански и политически права

В искането на народните представители се твърди, че създаването на специализирания наказателен съд не може да осигури безпристрастно правосъдие, защото този съд не е независим от изпълнителната власт и не отговаря на международните стандарти, съдържащи изисквания за независим и безпристрастен съд. Този извод се прави, без да се посочат конкретни аргументи в какво точно се състои несъответствието с международните договори.

Чл. 6, т. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) прогласява правото на всяко лице, срещу което е повдигнато обвинение, на справедливо и публично гледане на неговото дело от независим и безпристрастен съд. В чл. 14, т. 1 от Международния пакт за граждански и политически права (МПГПП) също се регламентира правото на гледане на делото от компетентен, независим и безпристрастен съд, установен със закон.

Оспорваната законова уредба в ЗСВ и в НПК не противоречи на тези международни договори, защото в нея се създава съдебен орган с всички присъщи на такъв орган признаци: осъществява правораздавателна дейност по разрешаване на правни спорове, при спазване на състезателното производство, в условията на самостоятелност и независимост на решаването. Този съд няма зависимост от изпълнителната власт, защото

е част от органите на съдебната власт, създаден е в съответствие с конституционните изисквания и при спазване на конституционните принципи, относими и за общите съдилища.

При липсата на конкретни аргументи в искането на народните представители, най-общо може да се посочи, че в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) се приема, че независим и безпристрастен съд по смисъла на чл. 6, т. 1 от КЗПЧОС е съдът, който „се характеризира в материалния смисъл на понятието от своите съдебни функции, което означава да разрешава въпросите от своята компетентност на основание върховенството на закона и след производство, проведено по установен ред. Той също така трябва да отговаря на редица изисквания – независимост, по-специално от изпълнителната власт, безпристрастност, продължителност на мандата на неговите членове и осигурени гаранции в производството пред него.” – Решение на ЕСПЧ от 15.06.2006 г. по делото „Злинсат” ООД срещу България. В това решение ЕСПЧ констатира, че прокурорите в България не могат да се считат за служители, упълномощени от закона да изпълняват съдебни функции.

В Решение на ЕСПЧ от 23.10.1995 г. по делото Градингер срещу Австрия също се подчертава, че съд по смисъла на конвенцията не може да бъде административен орган с правораздавателни функции, а само съдебен орган с пълна юрисдикция, т.е. да може да събира доказателства, да решава споровете по същество или да отменя решението на подолната инстанция на всяко основание – фактическо или правно.

Що се отнася до твърдението за нарушаване правото на справедлив съдебен процес, следва да се отбележи, че в своята практика ЕСПЧ разглежда спазването на това право освен на законодателно ниво и в процедурата по конкретно наказателно дело, т. е. приема, че правоприлагането по конкретно дело следва да осигури спазването на правото на справедлив съдебен процес. Европейският съд приема, че основен аспект на правото на справедлив съдебен процес е, че наказателното производство, включително процедурните му елементи, трябва да бъде състезателно и да съществува равенство между обвинението и защитата по отношение на процедурните средства. В този смисъл са изложените доводи от ЕСПЧ в Решение от 24.06.2003 г. по делото Доусет срещу Обединеното кралство, Решение от 27.10.2004 г. по делото Едуардс и Луис срещу Обединеното кралство и др.

От практиката на ЕСПЧ може да се направи извод, че законовата уредба за специализирания наказателен съд отговаря на всички изисквания по чл. 6, т. 1 от КЗПЧОС и чл. 14, т. 1 от МПГПП за независим и безпристрастен съд и за справедлив съдебен процес. Спазването на основните права на гражданите обаче освен на законово ниво следва да се осигури и в процеса на правоприлагане по делата, подсъдни на специализирания наказателен съд.

Предвид гореизложените съображения считаме, че искането на петдесет и осем народни представители от 41-вото Народно събрание за установяване на противоконституционност и на несъответствие с общопризнатите норми на международното

право и с международните договори, по които България е страна, на чл. 26а; чл. 35, ал. 3; чл. 38, ал. 3, т. 4, 5, 8 и 12 и ал. 5; чл. 39, ал. 2, т. 3 и ал. 6; чл. 42, ал. 2 и 3; чл. 50; чл. 61, ал. 1; чл. 63, ал. 1 и ал. 5; чл. 68, ал. 2 и ал. 3, т. 3; чл. 75; чл. 100а; чл. 100б; чл. 100в; чл. 100г; чл. 100д; чл. 100е; чл. 104, ал. 4; чл. 107а; чл. 107б; чл. 107в; чл. 136, ал. 1; чл. 140; чл. 141, ал. 2; чл. 143, ал. 4; чл. 148, ал. 1; чл. 151; чл. 152; чл. 153, ал. 3 и ал. 4; чл. 163, т. 2 и 3; чл. 164, ал. 3 и ал. 6; чл. 167, ал. 1, т. 2 и 3; чл. 170, ал. 2 и 3; чл. 171, ал. 1; чл. 178, ал. 4; чл. 194в; чл. 204, ал. 1, т. 1, б. „в“ и „е“, т. 2, б. „в“ и „д“, т. 3, б. „а“, ал. 2, т. 4 и 5; чл. 209а; чл. 233, ал. 2, 3, 4 и 5; чл. 304, ал. 1; чл. 338, т. 4, 8, 9, 15 и 16; чл. 340, ал. 2 и чл. 401, ал. 1 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г., последно изменен и допълнен бр. 1 от 2011 г.), създадени съответно с § 4, § 8, § 10, § 11, § 13, § 14, § 16, § 17, § 19, § 21, § 26, § 27, § 28, § 32, § 33, § 34, § 35, § 37, § 38, § 39, § 40, § 43, § 44, § 46, § 49, § 50, § 54, § 67, § 76, § 82, § 83, § 98, § 101, § 102 и § 116 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 1 от 2011 г.) и § 119, § 120, § 121, § 122, § 123, § 126, § 130 и § 136 от Преходните и заключителни разпоредби на същия изменителен закон, както и на чл. 35, ал. 2; чл. 42, ал. 2; чл. 174, ал. 3; чл. 287, ал. 2; чл. 288, т. 2; чл. 411а; чл. 411б; чл. 411в; чл. 411г; чл. 411д и чл. 411е от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изменен и допълнен бр. 13 от 2011 г.), създадени съответно с § 1, § 2, § 5, § 6, § 7 и § 8 от Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (ДВ, бр. 13 от 2011 г.) и § 9 и § 10 от Преходните и заключителни разпоредби на същия изменителен закон, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

