

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ
от доц. д-р Христо Паунов

Относно: Конституционно дело № 5/2025 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предоставям на Вашето внимание настоящото правно мнение (което съм поканен да дам с Определение на КС от 10 юни 2025 г.) във връзка с конституционно дело № 5/2025 г., образувано пред Конституционния съд на Република България по искане за установяване на противоконституционност на разпоредбите на §16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 6 от 21 януари 2025 г.) и на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 6 от 2025 г.).

1. Спорните разпоредби поставят сериозни въпроси относно съответствието им с основни конституционни принципи, включително принципа за разделение на властите, независимостта на съдебната власт и правовата държава.

Би следвало в делото да се обърне внимание на следните аспекти:

- Съответствие с принципа за разделение на властите

Първият и най-важен правен въпрос се отнася до това дали спорните разпоредби нарушават конституционно установения принцип за разделение на властите.

Конкретно се поставя въпросът дали законодателната власт (Народното събрание) има правомощие да прекратява започнали процедури пред органи на съдебната власт, като по този начин се намесва в автономията и независимостта на съдебната власт.

- Независимост на съдебната власт

Вторият правен въпрос засяга независимостта на съдебната власт като основополагащ принцип в правовата държава. Независимостта на съдебната власт включва не само независимост при вземането на съдебни решения, но и организационна независимост при управлението на съдебната система, включително при избора на ръководни длъжности. Въпросът е дали прекратяването на започнали процедури за избор на главен прокурор чрез законодателна намеса не подкопава тази независимост и не създава прецедент за политическо влияние върху съдебната власт.

- Правомощия на Висшия съдебен съвет

Третият правен въпрос се отнася до конституционно установените правомощия на Висшия съдебен съвет като орган на съдебната власт. Конституцията предоставя на ВСС изключителни правомощия по кадровите въпроси в съдебната система, включително назначаването на ръководни длъжности. Въпросът е дали законодателната власт може да ограничава или прекратява упражняването на тези конституционно установени правомощия чрез обикновен закон.

- Принцип на правовата държава

Четвъртият правен въпрос засяга съответствието на спорните разпоредби с принципа на правовата държава.

Правовата държава изисква предвидимост на правните последици, защита на законните очаквания и недопускане на произволни действия от страна на органите на властта. Въпросът е дали прекратяването на започнали процедури с обратна сила не нарушава тези принципи и не създава правна несигурност.

- Процедурни въпроси и компетентност

Петият правен въпрос се отнася до процедурните аспекти на приемането на спорните разпоредби. Поставя се въпросът дали промените в организацията на съдебната власт, които засягат основни конституционни принципи, могат да бъдат извършени чрез обикновен закон или изискват изменение на Конституцията. Този въпрос е особено важен в контекста на разпоредбите на чл. 158 и следващите от Конституцията, които определят процедурата за нейното изменение и въпросите, които изискват свикване на Велико народно събрание.

2. Разпоредбата на §16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, (обн. ДВ, бр. 6 от 21 януари 2025 г.) има изключително широко и категорично действие. Тя прекратява всички започнали процедури за избор на главен прокурор, независимо от тяхната фаза на развитие, инвестираните ресурси или близостта им до приключване. Това прекратяване се извършва с обратна сила към момента на обнародване на закона, без да се предвижда никаква преходна процедура или възможност за завършване на започналите процеси. Правните последици от тази разпоредба са многопластови. Тя засяга конкретни правни отношения, които са възникнали и се развиват в рамките на действащото към момента на тяхното започване законодателство. Кандидатите, които са участвали в процедурата, са инвестирали време, усилия и ресурси въз основа на законните очаквания, че процедурата ще бъде завършена съгласно установените правила. Разпоредбата създава прецедент за произволно прекратяване на започнали процедури чрез законодателни промени. Това подкопава принципа на правната сигурност и създава несигурност относно стабилността на правните отношения в областта на съдебната власт.

Промяната в чл. 33, ал. 4 от ЗСВ се извършва чрез §14 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, (обн. ДВ, бр. 6 от 21 януари 2025 г.), като в чл. 171, ал. 1 се заменя препратката към "чл. 33, ал. 4" с "чл. 33, ал. 5". Тази промяна е част от по-широка реструктуризация на разпоредбите на чл. 33, която засяга компетенциите на различните органи в съдебната система. Макар промяната да изглежда техническа, тя има съществено правно значение в контекста на цялостната реформа.

При анализ на двете спорни разпоредби се вижда, че те са част от по-широка стратегия за промяна в организацията и функционирането на съдебната власт. §16 прекратява започнали процедури, а промените в чл. 33, ал. 4 ЗСВ променят правомощията за бъдещи процедури. Тази комбинация създава ситуация, при която законодателната власт не само се намесва в текущи процедури на съдебната власт, но и променя правилата за бъдещи процедури по начин, който може да засегне независимостта и автономията на съдебната власт.

3. Чл. 8 от Конституцията на Република България установява фундаменталния принцип: *"Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна"*. Този принцип не е просто декларативен, а представлява основополагаща норма, която определя цялостната архитектура на държавното управление. В контекста на спорните разпоредби, принципът за разделение на властите се нарушава по няколко начина:

- §16 от ПЗР на ЗИДЗСВ (обн. ДВ, бр. 6 от 21 януари 2025 г.) позволява на законодателната власт да се намесва директно в процедури, които са в компетентността на съдебната власт. Процедурата за избор на главен прокурор е част от организационната автономия на съдебната власт, която се осъществява чрез Висшия съдебен съвет. Прекратяването на тази процедура чрез законодателна намеса представлява изземване на правомощия, които принадлежат на съдебната власт. Разпоредбата създава прецедент за произволна намеса на законодателната власт в дейността на съдебната власт.

Ако се допусне, че Народното събрание може да прекратява започнали процедури в съдебната власт чрез обикновен закон, това означава, че принципът за разделение на властите губи своето практическо значение.

- Нарушава се принципът на взаимния контрол и баланс. Вместо да се осъществява взаимен контрол в рамките на конституционно установените механизми, законодателната власт се опитва да упражни едностранен контрол върху съдебната власт чрез директна намеса в нейните процедури.

- Засяга се автономията на съдебната власт. Автономията не означава пълна независимост, но изисква съдебната власт да може да упражнява своите конституционно установени правомощия без неоправдана намеса от страна на другите власти.

4. Чл. 117, ал. 2 от Конституцията постановява: *"Съдебната власт е независима и нейн основен носител е съдът. Прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт..."*. Спорните разпоредби нарушават независимостта на съдебната власт по следните начини:

- §16 от ПЗР на ЗИДЗСВ (обн. ДВ, бр. 6 от 21 януари 2025 г.) представлява директна намеса в кадровите процедури на съдебната власт. Прекратяването на процедурата за избор на главен прокурор чрез законодателна намеса подкопава кадровата независимост на съдебната власт.

- Създава се прецедент за политическо влияние върху съдебната власт. Ако се допусне, че политическите сили могат да влияят на кадровите процедури в съдебната власт чрез законодателни промени, това ще доведе до политизация на правосъдието.

- Нарушава се доверието в институциите на съдебната власт. Гражданите трябва да имат увереност, че съдебната власт е независима от политическите влияния. Спорните разпоредби подкопават това доверие.

5. Чл. 4, ал. 1 от Конституцията гласи: *"Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната"*. Спорните разпоредби нарушават принципа на правната сигурност по следните начини:

- Създава се правна несигурност относно стабилността на процедурите в съдебната власт. Ако процедури могат да бъдат прекратявани произволно чрез законодателни промени, това подкопава доверието в правната система.

- Нарушават се законните очаквания на участниците в процедурата. Кандидатите за главен прокурор са участвали в процедурата въз основа на действащите към момента правила и имат законни очаквания, че процедурата ще бъде завършена.

- Създава се прецедент за произволни действия от страна на органите на властта. Ако се допусне такова действие, това ще подкопае принципа на правовата държава.

6. Конституционният съд на Република България е изградил богата практика относно принципа за разделение на властите. В своите решения съдът последователно защитава този принцип като основа на демократичната държава. Конституционният съд в свои решения също така нееднократно е подчертавал важността на независимостта на съдебната власт.

Съдът е акцентирал, че независимостта на съдебната власт включва не само функционална независимост при вземането на решения, но и организационна независимост при управлението на съдебната система.

Дори да се приеме, че съществуват основания за промени в съдебната власт, спорните разпоредби не са пропорционални на целите, които се преследват. Прекратяването на започнали процедури е крайна мярка, която не е оправдана от обстоятелствата.

Въз основа на изложеното до тук считам, че може да се направи извод, че разпоредбите на §16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 6 от 21 януари 2025 г.) и на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 6 от 2025 г.) противоречат на Конституцията и могат да бъдат обявени за противоконституционни.

Hristo
Yordanov
С уважение: Paunov
доц. д-р Христо Паунов

Digitally signed
by Hristo
Yordanov Paunov
Date: 2025.07.09
11:07:35 +03'00'

09.07.2025 г.
гр. Пловдив