

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

от 144 народни представители на основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията за тълкуване на разпоредбата на чл. 153, и на разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията относно израза „промени във формата на държавно управление“

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим да направите задължително тълкуване на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на чл. 153 и чл. 158, т. 3 относно израза „промени във формата на държавно управление“ като отговорите на питанията ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването на конституционна регламентация по следните въпроси:

1. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването на две колегии на Висшия съдебен съвет (ВСС) – съдийска и прокурорска като всяка от тях да решава самостоятелно кадровите и организационни въпроси по своята професионална насоченост, а Пленумът на ВСС, състоящ се от всички негови членове, да решава въпросите за избора на

председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, да приема проект за бюджет на съдебната власт и да решава прекратяването на мандата на членовете на ВСС, при условията на чл. 130, ал. 8 от Конституцията.

2. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването в рамките на ВСС на колегия на съдиите, която да се състои от председателите на ВКС и ВАС, шест члена, избрани от общо събрание на съдиите и пет члена, избрани от Народното събрание, както и създаването на колегия на прокурорите, която да се състои от главния прокурор, четирима члена, избрани от общо събрание на прокурорите, един член, избран от общо събрание на следователите и шест члена, избрани от Народното събрание.

Налице са всички изисквания за допустимост на исканията според практиката на Конституционния съд. Ще ги посочим накратко:

Относно съществуването на правен проблем, който да бъде решен с исканото тълкуване.

Правният проблем произтича от трудности при определяне обхвата на понятието „форма на държавно управление“, употребено в чл. 158, ал. 3 от Конституцията. Този текст би трябвало да се тълкува и прилага съобразно тълкувателно решение № 3/2003 г. и тълкувателно решение № 8/2005 г. на КС, както и на направени последващи казуални тълкувания по конкретни дела на Съда. Считаме, че точна квалификация на посочените конституционни промени, като засягащи или не формата на държавно управление, може да бъде дадено само от КС, който по Конституция единствен може да тълкува конституционни разпоредби по общозадължителен начин. Искането ни е оформено по аналогичен начин както това по повод на което бе образувано к.д. № 8/2005 г. на Конституционния съд.

Относно изискването за правен интерес.

Правният интерес от исканото тълкуване е свързан с установяването на конституционносъобразен подход за бъдещо изменение на Конституцията. Това е необходимо преди всичко като се има предвид тълкувателно решение № 3/2003 г. на КС според което КС може да преценява противоконституционността на приет обикновено Народно събрание закон за изменение и допълнение на Конституцията – последният абзац от диспозитива на решението. Като се има предвид тази възможност, правната сигурност изисква да бъде направено превантивно тълкуване от КС, за да се осигури конституционносъобразност на предстоящи промени в Конституцията. В случая конституционната инициатива за промени в Конституцията е упражнена от 180 народни представители. Те изразяват ясна политическа воля за промени в Конституцията относно главата „Съдебна власт“ и това най-добре личи от мотивите на Законопроекта за изменение на Конституцията, който прилагаме. Колебания за част от народните представители съществува само относно компетентността на обикновено Народно събрание да извърши някои от предложените изменения. В този контекст правният интерес от исканото тълкуване се обосновава от премахване на всякаква вероятност законопроектът ако бъде приет, впоследствие да бъде обявен от КС за противоконституционен поради липса на компетентност на обикновено Народно събрание да прави такива конституционни промени.

Относно изискването на КС искането да съдържа проект за отговор на поставените тълкувателни питання.

В случая КС се сезира от внушителна група от народни представители. Напълно разбираемо е, че всички те нямат и не могат да имат монолитно и безпротиворечиво становище по поставените тълкувателни питання. Оформени са две големи групи от народни представители, всяка от които достатъчна по брой за самостоятелно

сезиране на КС, които имат различаващо се становище по поставените въпроси. Тези две становища ще представим по-долу. Обединяването на двете становища в едно общо питане до КС има не само юридически, но и политически характер и значение, тъй като по този начин се демонстрира обща воля на голяма част от народното представително по изключително важни въпроси на съдебната реформа. Убедени сме, че тази особеност ще бъде отчетена от КС при допускане на искането. На практика имаме обединени в общо тълкувателно питане на две становища на внушителна група от народни представители, като всяко от тях е ясно заявено и аргументирано.

Излагаме последователно основните аргументи на двете становища.

Според едното становище посочените конституционни промени не засягат формата на държавно управление и могат да бъдат направени от ОНС. Аргументите за това са следните:

От конституционноправната доктрина е известно, че при задължителното нормативно тълкуване на Конституция по чл. 149, ал. 1, т. 1, само диспозитивът на решението има абсолютно задължителен характер и се наслагва към тълкуваната конституционна норма като своеобразна вторична конституционна норма. Мотивите могат да бъдат подобрявани и осъвременявани съответно на актуалното тълкуване на нормата и поясняващия я диспозитив от тълкувателното решение на КС. Посочените в питането конституционни промени не влизат в противоречие с диспозитива на решение № 3 от 2003 на КС, който разяснява приложното поле на понятието „форма на държавно управление“ употребено в чл. 158, т. 3 от Конституцията. Съгласно този диспозитив формата на държавно управление ще бъде засегната от такива промени в един конституционен орган, с които се нарушават принципа за разделение на властите, принципа на държавния

суверенитет, принципа на правовата държава и независимостта на съдебната власт. В конкретния случай такова нещо не се предвижда. ВСС се запазва като орган на съдебната власт, но в пленарния си състав решава само основополагащите най-важните за системата въпроси – гласуване кандидатурите на висшите длъжности в съдебната власт, приемане проекта за бюджет, освобождаването от длъжност на членовете на ВСС, по реда на чл. 130, ал. 8 от Конституцията. Конкретните кадрови правомощия за съдии, прокурори и следователи, а именно назначаване, освобождаване, повишаване, реализиране на дисциплинарна отговорност, придобиване статут на несменяемост, назначаване на административни ръководители и приемането на организационни решения се предоставят за упражняване от всяка от двете колегии на ВСС – на съдиите и на прокурорите. С това се изпълняват важни препоръки на Съвета на Европа – Венецианската комисия и Консултативния съвет на Европейските съдии, както и препоръки на Европейската комисия в рамките на механизма за наблюдение и сътрудничество, те са посочени в мотивите на Законопроекта за промени в Конституцията, който прилагаме. Съобразяването с тях и организационното реформиране на ВСС не може да се квалифицира в никакъв случай като промяна във формата на държавно управление. По-скоро се реструктурира и приспособява ръководният орган, като механизмите за управление на системата стават по-ефективни. Не се нарушава принципа за разделение на властите, нито принципа за независимост на съдебната власт, тъй като не се отнемат правомощия и не се придават такива на някоя от другите власти. Общото съотношение на съдебната и парламентарната квоти остава непроменено 11:11. Конкретните кадрови правомощия, дадени на колегиите, ще направят взетите решения по ръководство на системата по-отговорни, по-прозрачни и по-независими, съобразявайки спецификата на съдийската,

прокурорската и следователската функции. Като цяло ръководството на системата ще се рационализира и подобри.

Не на последно място трябва да се отбележи една явно забележима тенденция в практиката на КС след произнасяне на тълкувателно решение № 3 от 2003 г. в посока на прецизиране на критериите и осезателно стесняване на приложното поле на възможните конкретни промени във формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Така в тълкувателно решение № 8 от 2005 г., в диспозитива му, се казва: *„Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, ... които са насочени към реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, **не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плюрализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.**“*

Такава тенденция в конституционната практика на КС е видима и в други решения на Конституционния съд: решение № 8/2006; решение № 8/2007 г.; решение № 5/2009 г.; решение № 3/2004 г.

Не нарушава баланса на властите и квотното разпределение на членовете на ВСС в двете колегии. Със съотношението 2:6:5 за съдебната колегия се изпълнява препоръка на Консултативния съвет на европейските съдии – становище № 10 от 2007 г. в кадровия

орган за съдиите да има преобладаваща част на съдии, избрани от самите съдии. Съотношението 1:5:6 за прокуратурата не нарушава баланса на властите и не преподчинява прокуратурата на Народното събрание. Отчита се обстоятелството, че работата на прокуратурата е от особено чувствителна, обществена и държавна значимост и това налага да се гарантира по-голяма прозрачност и участие на несъдебни външни представители в работата на прокурорската колегия. Прокурорската колегия остава достатъчно самостоятелна и независима, неподчинена на никой легитимен орган от останалите две власти – главния прокурор се избира от ВСС и назначава от президента, а излъчените от НС членове не са в никаква нито пряка, нито косвена връзка и зависимост от Народното събрание. То не може да ги контролира, не може да прекратява мандата им предсрочно или да ги отзовава. Според конституционното изискване членовете на извънсъдебната квота са юристи професионалисти, притежаващи високи професионални и нравствени качества. Те по дефиниция не са политици, независимо че избора им се извършва от Народното събрание. Аналогично впрочем е положението и при друг орган на съдебната власт, съдебният инспекторат, чийто състав се избира изцяло от Народното събрание при това с мнозинство от две трети. Никой досега не твърди, че това е орган, подчинен на Народното събрание, нарушаващ баланса на властите.

Второто становище е на група народни представители, които считат, че предложените конституционни промени нарушават формата на държавно управление и поради това могат да бъдат извършени само от Велико народно събрание. Аргументите за това са следните:

Недопустимо да съществува ВСС като самостоятелен орган и наред с него - съдийска и прокурорска колегии, всяка със самостоятелна компетентност. Това е така, защото ако се създадат колегии, то те ще са нови конституционни органи със свои

самостоятелни функции и правомощия. Според чл. 133 от Конституцията организацията и дейността на ВСС се уреждат със закон (Закона за съдебната власт). В мотивите към Решение № 8 от 1995 г. Конституционния съд посочва, че „този подход на конституционния законодател не е отрицание на принципа за непосредствено действие на конституционните норми“. Формирането на два конституционни органа има за последица „изземване“ / „дублиране“ на функции и правомощия на съществуващ вече орган. По този начин се променят конституционните правомощия на конституционен държавен орган.

Висшият съдебен съвет е орган от системата на висши държавни институции и според Тълкувателно Решение № 3 от 2003 г. на Конституционния съд е част от формата на държавното управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията. Това понятие (форма на държавно управление) включва съществуването, мястото им в съответната власт (в случая – съдебната), организацията, ..., начина на формиране ... на конституционно установените органи, сред които е и ВСС. „Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата...“ (Диспозитив на Тълкувателно Решение № 3 от 2003 г. на Конституционния съд).

„... По волята на Великото Народно събрание, отразена и в мотивите по приемането на Конституцията, осъществяването на кадровата политика в съдебната власт е възложена на конституционно установен нарочен орган – Висш съдебен съвет.“ (Мотиви в раздел II към Решение № 13 от 2002 г. на Конституционния съд). Едновременното съществуване на Пленум на

ВСС и на съдийска и прокурорска колегии не е нито преструктуриране, нито оптимизиране на дейността на Съвета (аргумент от Тълкувателно Решение № 8 от 2005 г. на Конституционния съд). Няма конституционна пречка да има „професионална насоченост“ между изборните членове на ВСС, но не и едновременното съществуване, функциониране, дейност и актове на Пленума на ВСС и на съдийската и на прокурорската колегии. Възможно е, например, да възникнат противоречиви разбирания по един и същи въпрос в „колегията“ и в „Пленума“ на ВСС. Ако се приеме, че „Пленума“ ще следва да надделява, ВСС ще се окаже в състояние на орган, дописващ Конституцията, при липса на уредба. Такова конституционно поведение не би било в съответствие с формата на държавно управление нито с трайната практика на Конституционния съд.

За адекватното разбиране на конституционното тълкувателната практика относно създаването на две колегии следва да се има предвид и анализа в раздел II на Мотиви към Решение № 13 от 2002 г. на Конституционния съд: „Общите събрания на съдиите, прокурорите и следователите не са конституционно предвидени органи на съдебната власт. Същите могат да се създават доколкото това е необходимо за уеднаквяване на практиката по приложение на законите, повишаване квалификацията на магистратите и т.н. Те обаче не могат да се превръщат в кадровици на съдебната система, което може да има като цяло дестабилизиращ ефект върху дейността на съдебната власт.“.

По отношение съотношенията на квотите в състава на двете колегии във второто становище се приема, че няма конституционна пречка в мнозинството си членовете на ВСС да са съдии. Но прокуратурата е част от независимата съдебна власт и прокурорите и следователите също трябва да участват във формирането и в

дейността на ВСС. Конституционният законодател е търсил разумната мяра при уредбата на ВСС, чрез която трябва да се гарантира независимост и на прокурорите.

Независимостта и установяването на европейски норми и принципи засягат не само съдиите, но и прокурорите. В Римската харта на Консултативният съвет на европейските прокурори към Комитета на министрите на Съвета на Европа (Мнение №9 (2014)) изрично се засягат независимостта и автономията на прокуратурата (напр. т. IV и VI). „Независимостта и автономията на прокуратурата представляват неизменно последствие от независимостта на съдебната власт. Затова следва да се насърчава общата тенденция към засилване на независимостта и ефективната автономия на прокуратурата“ (т. VI от Римската харта).

Организацията, функциите и правомощията на прокуратурата трябва да бъдат гледани през конституционната рамка на съдебната власт. Поставя се въпросът до колко е приемливо да се допуска усилено политическо въздействие върху управлението на прокуратурата през дейността на прокурорската колегия. А това би се получило ако евентуално Народното събрание избере половината от членовете на прокурорската колегия.

Липсва някакъв единен европейски конституционен модел на устройство на съдебната власт. В България, системата на съдебна власт включва съдии, прокурори и следователи. Тази единна система на магистратурата отчита функционалната и организационната специфика на всяко относително самостоятелно звено в системата. Тя не допуска избраните от Народното събрание членове да са мнозинство в ВСС. За това и членовете по право във ВСС са магистрати.

В заключение второто становище счита, че и по двете тълкувателни питання следва да се отговори, че такива промени в уредбата на съдебната власт могат да бъдат извършени само от Велико народно събрание, тъй като засягат формата на държавно управление, нарушавайки баланса между властите.

#### УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Имайки предвид изложеното, молим Ви да допуснете, да разгледате и да се произнесете с тълкувателно решение по повдигнатите от нас тълкувателни питання, така както са подробно формулирани в началото на настоящото искане.

Предвид държавната значимост на подготвените изменения на Конституцията и съществуващите обществени очаквания за реформиране на съдебната власт, включително и по отношение на времевите параметри на тази реформа, молим да направите произнасянето си във възможно кратък срок.

Молим да конституирате като заинтересовани страни по делото: Народното събрание, Президента, Министерския съвет, Висшия съдебен съвет, Министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Главния прокурор, Висшия адвокатски съвет, Омбудсмана на Република България, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на съдиите в България, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България.

#### НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ:

Цецка Цачева  
Усегац Усегац  
Лютви Мейта  
Райди Зоран Бучи  
Вадери Симеонов

Красимир Карназов

Красимир Колман

Евгений Саитов

Димитър Лазаров

Светлин Танчев  
Антон А. Антанов

Данайр А. Кирилов

Угела Карагешева

Димитър Добрев

Красимир Венчев

Десислава Атанасова

Симеон Димитров

Димитър Анастасов Варшкова

Светислав Бознаков Иванов

Снежана Георгиева Дубова

Светомир Цветков Мухоморов

Ганг Симеонова Георгиева

Радва Александров Христова

Силвия Анастасова Христенкова

Христо Георгиев Габриел

Ганг Елена Захарова

Ирина Иванова Кецева

Даниела Владимирова Савелкиева

Стефан Иванов Девел

Ирина Добрев Добрев

Ирина Христова Желева

Иванка Веселина Дорджева

Мария Христова Белова

Евгения Јанчелова Ангелова

Думан Мвасов Мвасов

Валентин Алексеев Иисолов

Юлио Спачов Бакасов

Евгени Димитров Спачов.

Антон Иванов Тимков

Зламент Тазев Петров

Петар Костарков Петров

Евгениа Висерова Алексеев

Любомир Димитров Христов

Валентин Стефанов Василев

Владимир Угасов Томов

Методи Борисов Андреев

Димитар Угонов Терез

Нели Рускова Петрова

Азгар Богомилов Иванов

Миленка Цветанова Даненова

Петя Цветанова Абрамова

Теодора Рагкова Цориева

Теодора Мвасова Ангелова

Ивела Маринова Прохорова

Стефан Мухомев Мухомев

Иван Стефанов Велков

Дели Александров Делиев

Меланя Курчова Солиева

Димитр Иванов Ивандов

Меланя Курчова Солиева

Димитр Иванов Ивандов

Пламен Дунав Нунев  
Добриня Проаня Проаня  
Иван Симова Золяков  
Ралица Тодорова Ангелова  
Кладис Гергиева Ганева  
Иван Кирилов Иванев  
ХРИСТИАН Радев Мисев  
Иван Кривош Ананин  
АГНАС СЛАВИВ СТОЯКОВ!  
Сесия Димитров

Ана Таракова  
Петър Христова Петров  
Снежко Гово Антонов

Борис Янков Яков  
Мирен Рамаев Веселинов

Димитър Кирилов Байрактаров  
д-р Снежана Димитрова Петрова  
Д-р. Борислав Митов Великов

Димитър Тошев Тошев  
Настимир Анамиев Анамиев

Димен Христова  
Борис Борисов Ганимиров

Халица Хали Халица  
Станислав Димитров Анастасов  
Петър Пондушев Золяков

Йордан Цонев

Ахмед Ахмедов  
Мустафа Корсаров -

Хюсеин Хадиев -

Муса Пашев -

Владимир Кочаев

Алихан Ахмедов

Крема Георгиев Кочев

Алихан Ахмедов

Зарин Великов

Валентин Разев

Амосман Умаров

Хасан Ахмедов -

Саман Дашев -

Невчин Хасан

Юлия Хасан

Янко Янков -

Александр Методиев

Шабанаки Дурмуш

Ферхан Ахмедов

Евджан Великов Великов

Игидан Али

Ердинг Хайруди -

Мустафа Ахмед -

Айхан Етем -

Камел К. Косишанов

Марияна В. Георгиева  
Димитран Цербанов  
Владимир Филипов

Седан Кара  
АНДРЕЙ ТАЩЕВ -  
Тунгер Кростанов +  
КОНТО Филипов

Георги Николов Невел  
Чавдар Савел Кевел  
Георги Александров Ковачев  
Петър Иванов Певел

Росен Петров Петров  
Ручен Маджидов Кичев

Братан Георгиев Кевел  
АНТОН ТРЕНЗЕВ -  
Никола Хаджийски

Полина Василевова

Петър Христоф Белив  
Дурсан Мехмед Мустафа  
Кирил Андриков Котев  
Вера Вихованов Церовски  
Владислав Тосков Кичков

Промен Увалев Кевел  
Антон Ангелов Деланчев

Дирин Базнов Раабит -

Анна Василева Мисахрова -

Катя Николаева Топова

Георг Димитров Георгиев

Александра Георгиева Костадинова

Семюр Хусейн Дудлев

Тодор Керев Кочунов

Теймур Георгиев Кадиев

Иван Костадинов Станков

Овгоспел Димитров Велетев