

**ПРОМЕНИТЕ В КОНСТИТУЦИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ
НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ – МЕЖДУ ВЪЗМОЖНОТО И
НЕОБХОДИМОТО**



**Изказвания от конференцията, проведена на 19.09.2023 г. в
Централен Военен клуб – София**

ПРОМЕНЕТЕ В КОНСТИТУЦИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ – МЕЖДУ ВЪЗМОЖНОТО И НЕОБХОДИМОТО

*Изказвания от конференцията, проведена се на
19.09.2023 г. в Централния Военен клуб – София*

Български институт за правни инициативи • Съюз на
съдиите в България • Асоциация на прокурорите в България
• Камара на следователите в България

Редактор: Биляна Гяурова-Вегертседер

2023 г.

В контекста на динамични политически процеси и по повод на внесения в 49-ото Народно събрание проект за промени в Конституцията Български институт за правни инициативи в партньорство със Съюза на съдиите в България, Асоциацията на прокурорите в България и Камарата на следователите в България инициираха широка обществена дискусия относно предлаганите изменения. Форумът „Промените в Конституцията по отношение на съдебната власт – между възможното и необходимото“ предостави трибуна за обективен, задълбочен и професионален дебат, в който се включиха депутати, министри, представители на академичната и експертната общност, на гражданския сектор, на професионалните общности на съдии, прокурори и следователи.

Настоящото издание съдържа изказванията на панелистите и участниците в събитието по реда на включването им в програмата и дискусията. При обработката на текста са направени незначителни съкращения, но не са извършвани съдържателни промени.



СЪДЪРЖАНИЕ

ВЛАДИМИР НИКОЛОВ.....	5
ДЕСИСЛАВА ПОПКОЛЕВА.....	8
ТАТЯНА ЖИЛОВА	10
ПЕТКО ПЕТКОВ	10
БОРИСЛАВ САРАФОВ	12
Доц. АТАНАС СЛАВОВ	14
РАДОМИР ЧОЛАКОВ.....	16
ВЛАДИСЛАВ СЛАВОВ	17
ПЕНКА ВЕЛИНОВА	19
Проф. ПЛАМЕН КИРОВ.....	20
Проф. ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВА	23
Проф. ПЕНЧО ПЕНЕВ.....	25
Проф. ЕМИЛИЯ ДРУМЕВА.....	26
Проф. СНЕЖАНА НАЧЕВА	28
ВЕЛИСЛАВ ВЕЛИЧКОВ.....	29
МАРИЯ ПАВЛОВА.....	30
Доц. ЕКАТЕРИНА САЛКОВА.....	31

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

Асоциацията на прокурорите в България	АПБ
Българска академия на науките	БАН
Велико народно събрание	ВНС
Висш съдебен съвет	ВСС
Висш адвокатски съвет	ВАДвС
Върховен административен съд	ВАС
Върховен касационен съд	ВКС
Върховна касационна прокуратура	ВКП
Европейска комисия	ЕК
Европейски съюз	ЕС
Закон за административните нарушения и наказания	ЗАНН
Инспекторат към ВСС	ИВСС
Конституционен съд	КС
Конституция на Република България	КРБ
Народно събрание	НС
Национална следствена служба	НСлС
Обикновено народно събрание	ОНС
Организация за икономическо сътрудничество и развитие	ОИСР
Съвет на Европа	СЕ
Съюз на съдиите в България	ССБ
Съюз на юристите в България	СЮБ
Юридически факултет	ЮФ

ВЛАДИМИР НИКОЛОВ, председател на УС на Асоциацията на прокурорите в България: На нашето внимание е представен проект за изменение в Конституцията, който е внесен от група народни представители, и пред нас, както подчертах и преди малко, тежи огромната отговорност да направим това, което ще е от полза за върховенството на правото, за развитието на съдебната система и в крайна сметка за всеки един български гражданин.

Българските прокурори желаят от цялото си сърце възходящо и устойчиво развитие на съдебната система в България. Те желаят ние да имаме модерна, отчетна прокуратура, отчетна съдебна система, които да са в услуга на гражданите, които да изпълняват с чест своите конституционни и законови задължения. В този ред на мисли ние заявяваме твърдото си и убедено желание да бъдем активен субект на тази реформа, да участваме като равноправен партньор във всички бъдещи дискусии по тази тема, защото, отново подчертавам, осъзнаваме, че това е наш дълг, наше задължение.

Следва обаче да посочим нашите притеснения, нашите виждания, нашите искания, така както ние ги разбираме с оглед на нашата ежедневна практическа дейност. Какво искаме да реформираме?

Разглеждайки десетилетните усилия в тази насока, виждаме, че основният акцент на насочеността на реформата е концентриран сякаш по-скоро върху прокуратурата, върху дейността на прокурорите и доста често вместо да се занимаваме с общите въпроси, персонифицираме всичко това и го градим около фигурата на главния прокурор. Независимо от това коя е конкретната личност, която в определения исторически момент заема тази длъжност. Фокусът на настоящите промени касае няколко неща. Висш съдебен съвет – какво искаме да постигнем и какво искаме да направим?

Чрез последната конституционна реформа беше постигнато разделението на съвета на две колегии, дейността на всяка, от които е строго професионална и гарантира именно това да бъдат отчетени спецификите на съответните подсистеми в съдебната власт.

Да бъде осъзнато, че там кадровото развитие на съдиите ще се осъществява от съдии, прокуратурата там няма да има функции. В същото време прокуратурата да има доза самоуправление, което да е един гарант за нейната автономност. Нека да си отговорим на въпроса какво ще постигнем, ако тотално заличим Висшия съдебен съвет като единен орган. Няма ли всъщност да обезсмислим самото заглавие на глава шеста от Конституцията, която е озаглавена „Съдебна власт“? Няма ли вместо единна и независима съдебна власт да продуцираме три отделни власти?

Съдийска власт, прокурорска власт. Трябва ли да конструираме и следователска власт? Разбирането на българските прокурори е, че уредбата на съвета в настоящия му вид е добра. Тя отговаря на съответните изисквания, включително наднационални, стандарти. Защото ние трябва да имаме системи на съдебната власт, които при съответна професионална гарантираност, при съответни специфики да имат своята автономност, но общият орган да гарантира неговата независимост.

По какъв начин ще бъдат структурирани квотите във Висшия съдебен съвет? Какъв да бъде неговият състав? Как точно той да функционира, да бъде ли постоянно действащ? Да заседава ли на сесии с участието на магистрати, които не се откъсват от своята професионална дейност? Това са много сериозни въпроси, които изискват анализ, изискват решение, изискват дебати.

По тези същностни въпроси проектът не дава конкретен отговор. Твърдо сме за това, за което съдиите се борят, нашите колеги. Да имат в тяхната част съвет или колегия, която да гарантира съдийското самоуправление, която да им дава възможност кадровият подбор, развитието на съдиите да бъде осъществявано преимуществено от професионални съдии. В същото време обаче смятам, че българските прокурори по замисъл, по дефиниция са магистрати. И това не е случайно. Това е едно осъзнаване на великия конституционен законодател, че в нашите условия това е нещо, което е необходимо.

Вярваме, че не трябва драстично и коренно да се променя балансът при състава на съвета. Предложението предвижда в Прокурорския съвет, който дори не е и Висш прокурорски съвет, поне за симетрия с Висшия съдебен съвет, да бъдат избрани шестима членове от парламента. Съпоставени са едва двама членове, избрани от прокурорите, и един член, избран от следователите. Т.е. от един баланс да преминем към тотална промяна на философията и действително една доминация на политическата квота над професионалната.

Дали такъв съвет ще може да гарантира независимостта на прокуратурата? Дали такъв съвет ще може да осъществява ежедневната дейност, професионална такава, по кадрово развитие на магистрати, провеждане на конкурси, на атестационни процедури и така нататък? Въпроси, които са изключително важни. Ще се получи невероятен дисбаланс и депрофесионализиране на евентуалния съвет. Вярваме, че това не е в интерес на никого.

Вярваме и сме убедени, че българските прокурори имат волята, имат отговорността да носят своята част от това системата да се управлява законосъобразно, прозрачно и отчетно. И няма как те да бъдат заобиколени в този процес. Около какво друго фокусираме реформата и промените в Конституцията? Около самата същност и структуриране на прокуратурата, около функциите на главния прокурор.

Ще маркирам само няколко важни неща. Фигурата на главния прокурор, определена едва ли не от миналото като всесилна, като човек, който може да направи всичко, сякаш ще отидем на другата крайна фаза – да изпразним от съдържание тази фигура.

Дали това е полезно и необходимо? Смятаме, че не е. Ние трябва да рационализираме тази фигура. Да, трябва да отнемем и по-скоро да не позволим появата на случаи на злоупотреба с власт не само от страна на главния прокурор, но и от страна всеки един прокурор, от страна на всеки един магистрат. Но създавайки фигура на, бих го определил, квазиглавен прокурор, който е ръководител само на една върховна прокуратура, т.е. само на едва ли не около стотина души от всички 1500 прокурори от

Република България, по какъв начин ще гарантираме правилното професионално управление на системата?

Тук ще се получи нещо много неприятно, нещо много нецелесъобразно, нещо вредно. Защо? Само един пример. Нали ние искаме отчетност? Главният прокурор има задължение да внася ежегодни доклади за дейността на прокуратурата и на разследващите органи в Народно събрание. Той също така трябва да представи и други доклади по прилагането на закона и т.н. Ако той практически няма никаква организационна и контролна функция в системата на цялата прокуратура, по какъв начин ще изпълни тези конституционни задължения? Реално ние вместо да засилим отчетността, ще я изключим. Това е само един пример. Предвижда се отнемане на главния прокурор на възможността да дава

методически указания относно осъществяването надзор за законност. Тук има едно дълбоко неразбиране какво точно представляват тези функции. Искаме ли в 28-те окръжни района на страната да направим феодализация? Искаме ли да разминем прокурорската практика, практиката в досъдебното производство, която в момента професионалното ръководство на прокуратурата уеднаквява?

Впрочем и чрез надзора за законност главната прокуратура има задължения да не допуска злоупотреба с власт от прокурорите по места. Как ние всъщност ще гарантираме това? Ще отворим вратата именно за феодализация, за разминаване на практика. Ние не сме нито федерална държава, нито сме огромна по територия страна, която да предполага различна практика в отделните райони на страната. Правим едно много рационално и разумно предложение. Тази конституционна разпоредба да бъде в смисъл, че главният прокурор осъществява такъв надзор и такова методическо ръководство върху прокурорите в страната, но по ред и условия, предвидени в закона, т.е. ние ще можем да разпишем нещата така, че да няма злоупотреба. И в същото време ще дадем възможност на законодателя гъвкаво да варира и да определя тези случаи. Самата прокуратура, която е обект на множество реформи, оспорва се нейното участие в административни производства, в граждански производства и т. н. Реално се орязват някои правомощия на прокуратурата, които обаче са предвидени по дефиниция в името на защита на публичния и на обществения интерес.

Прокурорът е адвокат на държавата. Той, вярвам, трябва отново, при условия и при ред стриктно предвидени в закона, да има възможност да се намеси, да интервенира в правния мир тогава, когато този публичен интерес е застрашен, когато това е в полза на обществото и на хората. И вярвайте ми, от непосредствената прокурорска практика такива случаи са много. Хора, които идват и отнасят към прокуратурата въпроси, които изискват, пак казвам, в определени случаи, в конкретни казуси, когато това е полезно, намеса на прокуратурата като единствената институция, която може да предприеме нещо. Ако ние отнемем тази възможност и решим прокуратурата да не атакува незаконосъобразни актове и когато няма пряко формално заинтересована страна, какво ще се случи? Така реално ще дискриминираме доста средни социални групи в страната.

Въвеждането на индивидуалната конституционна жалба е страхотна идея. Това е нещо, което доста години е цел и на гражданското общество, и на самите граждани. Ние го приветстваме, като разбира се, тук може да бъдат направени редица забележки относно механизма, по който се случва. Но защо тук все пак лишаваме прокуратурата в лицето на главния прокурор от тези правомощия и практически му даваме най-малко права в тази сфера от правата на всички други, които могат да сезират конституционния съд, когато е налице противоконституционност на даден закон?

Това също едва ли е достатъчно обмислено, едва ли е полезно за всички нас. За да обобщя, тъй като ми остава доста кратко време, ние не сме против реформата. Ние изискваме от години. И вярваме, отново подчертавам, че всички трябва да осъзнаят своята отговорност, за да имаме прокуратура, която да е модерна, която да е независима, която да е, разбира се, отчетна и публична.

Ние държим на това, и в дейността на прокуратурата, и в дейността на Висшия съдебен съвет да го има този елемент, да може да бъдем пред очите на институциите, на хората, на медиите, защото така трябва. И вярваме, че аргументите, които ще бъдат представени днес на вниманието на законодателната власт, която трябва да вземе

тежкото решение, на вниманието на всички, ще бъдат оценени, ще бъдат осъзнати и стратегическата цел ще бъде изпълнена. Благодаря Ви за вниманието!

ДЕСИСЛАВА ПОПКОЛЕВА, член на УС на Съюза на съдиите в България: Аз ще бъда наистина доста по-кратка от колегата Николов и ще представя становището на Съюза на съдиите само по част от предлаганите изменения в Конституцията, защото част от въпросите наистина са доста дискуссионни и самите ние, колегите съдии, нямаме единна позиция по тях. И аз като представител на Съюза на съдиите бих могла да кажа становището ни по тези въпроси, по които сме категорични и имаме ясна позиция. Тези наши позиции бяха представени от мен и съдия Жилова миналата седмица пред представителите на Венецианската комисия, които бяха в София.

Първият въпрос е за кадровия орган. Становището на Съюза на съдиите е да се запази настоящият модел на интегриран ВСС, т.е. да има един орган с две отделни колегии, както и към настоящия момент, Съдийска и Прокурорска, но при силно ограничени правомощия на Пленума на ВСС. Такива са и препоръките на самата комисия. Въпросите, по които сме стигнали до някаква обща позиция, че може да бъдат от правомощието на Пленума, са най-общо три. Те са: програмното бюджетиране, т.е. бюджетът на прокуратурата и бюджетът на съдилищата; обучението на младшите магистрати, което е изключително важен въпрос и въобще не трябва да го подминаваме; и изборът на главен прокурор. Въпросът с управлението на сградите е дискуссионен и тук със сигурност има колеги, които ще вземат отношение. Нямаме някаква позиция дали това да бъде предоставено като правомощие на министъра на правосъдието или да остане като правомощие на Пленума на ВСС.

По отношение на квотата в Съдийската колегия, която се избира от Народното събрание, пак в резултат на многократните препоръки на Венецианската комисия, мнозинството знаем, че е квалифицирано – 2/3. Нашето становище е, че то трябва да се запази, но със сигурност трябва много добре да се помисли за някакъв компенсаторен механизъм в случаите, в които Народното събрание не успее да излъчи членове на Съдийската колегия. Мислили сме по въпроса. Единият вариант е този механизъм да се изразява в някакво спадащо мнозинство или пък ако не се случи избор с квалифицирано мнозинство от Народното събрание, това правомощие по избора на тези членове да се предостави на други органи. Но при всички положения такъв компенсаторен механизъм трябва да има. Категорични сме по този въпрос.

Ние сме за промените, които предвиждат председателите на ВКС и ВАС да се избират от Съдийската колегия. Категорично обаче, се противопоставяме на предвиденото отнемане на правомощието на президента в чл. 129, ал. 2 от Конституцията по назначаване и освобождаване на председателите на двете върховни съдилища. Никакви разумни аргументи не виждаме в това предложение. За нас това правомощие е една своеобразна гаранция за мотивиран и прозрачен избор. Видяхме през годините, че това правомощие се упражнява. Според нас има смисъл от него. Ние сме за запазване на това правомощие с уговорката, че в Конституцията трябва да бъде предвиден конкретен срок, в който той да упражни своето правомощие и да вземе отношение дали ще откаже назначаването или не. По отношение на т. нар. обществена квота, включително разбираме притеснението на колегите прокурори, тяхното опасение, че тази обществена квота няма да е обществена, а ще е политическа квота. Виждаме, че са предвидени ограничения досежно изборните членове, като се забранява специално за прокурорската колегия да се избират действащи прокурори, следователи, за съдиите съответно – действащи съдии,

прокурори, следователи. Мисля, че трябва да се предвидят още ограничения, като например да не могат да се избират народни представители, действащи политици. Това според мен е много важно, за да е наистина тази квота обществена. И със сигурност трябва да се засили ролята на обществените организации, на академичната общност и на адвокатурата при избора на членове на кадровия орган от Народното събрание. Към настоящия момент предложенията се свеждат само до мнения, становища, въпроси и т.н. Според мен на тях трябва да им се предостави доста по-голяма роля, включително да могат да номинират кандидати за членове на кадровия орган. В тази насока мисля, че има какво още да се желае.

По отношение на мандата за членове на ВСС приветстваме намаляването на срока. По-скоро даже си мислим, че 3 години е нормалният срок. При нас винаги фокусът в тази дискусия е падал върху това дали той да е действащ, постоянно действащ орган или да се съвместява магистратската длъжност с членство в кадровия орган. В по-голямата си част мнението на колегите съдии е, че е добре да бъде със съвместяване. Просто колегите – членове на съвета, да не се откъсват от ежедневната си магистратска работа. Не знам как ще се постигне това. По отношение на мандатите на председателите на върховните съдилища в мотивите към законопроекта пише, че идеята е да се намали този мандат. На практика с така предложените изменения мандатът става от 7 на 10 години с възможността за преизбиране непосредствено за нови 5 години. Тези първите 5 години нещо като срок за изпитване ли са, не мога да разбера. Категорично сме против да има възможност за преизбиране за нови 5 години. Но да се намали на 5 от 7 години, да.

По отношение на инспектората ние винаги сме смятали, че на този помощен орган не му е мястото в Конституцията. Но това също е дискуссионен въпрос. Виждам, че доста от правомощията, които има към настоящия момент инспекторатът са орязани, като проверката на имуществените декларации, конфликт на интереси и т.н. Идеята е може би да преминат към новата антикорупционна комисия.

По отношение на правомощията на министъра ни прави впечатление, че отпада неговата роля при организиране обучението и квалификацията на магистратите. Категорично сме против това правомощие да отпада. Към настоящия момент това правомощие на министъра най-силно се изразява в правото му да излъчва член на управителния съвет на Националния институт по правосъдието и сме категорични, че това правомощие трябва да бъде запазено. За сградите казах, че въпросът е дискуссионен. Ще се радвам да чуя какво мислите. Дискуссионен е въпросът дали може да има правомощието да прави предложения за кадрово развитие на прокурор и следователи или само за тяхното освобождаване. Идеята тук според мен е била да се намери някакъв баланс между законодателната и изпълнителната власт. Може би е удачно, но нямаме категорично становище.

По отношение на индивидуалната конституционна жалба естествено приветстваме измененията. Ако се разшири кръгът на лицата, предоставяйки се възможност на всеки съдия да отправя искане до Конституционния съд по конкретно дело, до голяма степен ще се обезсмисли индивидуалната жалба на гражданите. Но това няма да е във всички случаи. Сигурна съм, че има права, защитени от Конституцията, които обаче в случай на тяхното накърняване няма съдебна процедура, в която те да бъдат защитени. И идеята е, че може би само в тези крайно ограничени случаи следва да бъде признато правото на индивидуална конституционна жалба на гражданите. А иначе възможността за по-широк достъп до конституционното правосъдие – целта може да се реализира с предоставяне

правомощия на всеки съдия да отправя такова искане, което ще кореспондира и на неговото право да отправя преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз, когато има съмнение, че националното право противоречи на правото на Европейския съюз.

Друга възможност е да се премахне това предметно ограничение, което съществува към настоящия момент по отношение на Висшия адвокатски съвет и омбудсмана. И мисля, че ако това се случи, наистина достатъчно широк и защитен ще бъде достъпът на гражданите до Конституционния съд.

ТАТЯНА ЖИЛОВА, председател на УС на ССБ: Едно кратко уточнение по отношение структурата на ВСС. Ние смятаме, че трябва да има голяма самостоятелност на двете тела независимо как ще бъдат наречени. Въпросът е да бъдат самостоятелни – прокурорска и съдебна, но трябва да има механизъм за взаимодействие между тези две тела. Като това, което каза съдия Попколева за бюджетния процес – под програмно бюджетиране ние не разбираме съвместно оперативно управление на бюджетите. Напротив, и съдебния, и прокурорския бюджет трябва да бъдат абсолютно самостоятелни и да се управляват самостоятелно, да не се допускат и за в бъдеще такива ситуации, като на пленум на ВСС да се разсъждава дали трябва да се купи принтер на един определен районен съд. Това е просто недопустимо. Всеки да си управлява бюджета самостоятелно и всеки да си носи отговорността след това за съдебните и прокурорските актове. Въпроси като програмно бюджетиране обаче – какви ще бъдат акцентите, какви ще бъдат приоритетите в следващата бюджетна година, трябва да бъдат вземани съответно от по-разширен състав и на двете колеги или камери. Да имаме пресечни точки, но те да са наистина по стратегически въпроси за развитие на съдебната система, а не по ежедневните, оперативните въпроси.

Наред с горното, Съюзът на съдиите подкрепя мнението на Асоциацията на прокурорите и на следователите, че прокуратурата трябва да остане централизирана. Притеснително е това, което прочетохме в мотивите на Законопроекта за изменение на Конституцията, че се търси известна децентрализация на прокуратурата. Не разбираме какво означава „известна децентрализация“. Считаме, че главният прокурор трябва да си има методическото ръководство и наистина да не се допуска различен стандарт при осъществяване на наказателните политики в различните части на страната. Смятаме, че трябва да се ограничава дисциплинарната власт на главния прокурор, но това не е въпрос на конституционна уредба. Това е въпрос на законодателство, а евентуално в Конституцията би могло това да стане като главният прокурор вече не е член по право на Прокурорския съвет. По този начин може да му се ограничи дисциплинарната власт. Някакви такива механизми. Но децентрализация на прокуратурата, нарушаване на йерархичните структури и отнемане на методическото ръководство ни се струва нецелесъобразно и опасно.

ПЕТКО ПЕТКОВ, председател на УС на Камарата на следователите в България: Настина за първи път имавме възможност и един достатъчно разумен и дълъг срок, в който да направим допитване до всички колеги в страната, да имаме общо мнение по така предложените проблеми и промени в Закона за изменение и допълнение на Конституцията. Първо, следователите са категорично против разделянето на два съвета. В хипотезата на промяната се предлага Висш съдебен съвет, а пък другият е съвет, не знаем нисш, среден или какъв. Но в крайна сметка считаме, че това разделение не говори за единна съдебна власт, а навсякъде в Конституцията прокламираме за единна съдебна

власт. И това, което госпожа Жилова допълни, веднага повдига у мен един допълнителен въпрос. Като говорим за два съвета, кое ще е общото между тези два съвета, когато се обсъждат въпросите, които касаят и прокурорите, и следователите, и съдиите? Говорите пак за пленум. Ако имаме пленум, тогава съветът би следвало да е един.

Другото, което е свързано с това, когато говорим за два съвета, е разпределението. В прокурорския имаме 6 представители на законодателната власт, двама прокурори, един следовател и главния прокурор (по право). Стигаме до там, че аз си задавам въпроса за съдебна власт ли говорим в ситуация, в която законодателят ще има повече представители в този висш съдебен съвет, отколкото ще имат магистратите, прокурорите и следователите заедно с главния прокурор. И така изпадаме в ситуация, в която този кадрови орган ще назначава прокурорите и следователите с явното мнозинство на представителите, избрани от законодателя. Тук имаше дебат по тези въпроси и за да не повтарям, стигнахме до ситуацията, в която имаме разделение за т.нар. трима големи – председателите на върховните съдилища и главния прокурор. Предлагат се различни процедури за избор и същевременно за прекратяване на правомощията. Тази за главния прокурор в момента е атакувана и пред Конституционния съд и считам, че тези разпоредби, които в момента се дебатира в Закона за изменение и допълнение на Конституцията, трябва да изчакат решението на КС. Изпадаме в ситуация, в която министърът може да предлага главен прокурор и трима представители, но не може да предлага председателите на съдилищата. В същата ситуация, шестимата, които са членове на прокурорската колегия, избрани от законодателя, само по себе си ще избират следващия главен прокурор и законодателната власт реално ще избира прокурорите и следователите. Не че имаме никакви опасения, ние сме хора, които спазват закона. Казваме си това, което прочетохме в предложените изменения.

Друго, по отношение на тези представители, които са от научната академична общност, другите юридически професии, може би трябва да бъдат със спрени възможности да упражняват другите си професии, примерно адвокатската. Защото ще се окаже, че магистратите, които са в евентуално постоянно действащия съвет, не са магистрати и са с такъв статут, а тези с други професии за времето, в което са в съвета, продължават да упражняват, да кажем, адвокатската си дейност. И тук сме поставени в едно неравностойно положение.

За това какво е предвидено по отношение възможностите на главния прокурор за надзора за законност, считам, че на това наистина не му е мястото в Конституцията, а по-скоро трябва да бъде уредено и регулирано с един друг закон. Малко се преувеличава и се дава по-широк обхват и тежест на т.нар. надзор за законност. Този надзор не отменя актове, той само дава възможност на главния прокурор да сезира съответните юрисдикции, които да вземат отношение. Той има по-скоро една констатация.

И другото, което е от правомощията на главния прокурор, да бъде прокурор на Върховната касационна прокуратура. Стигаме до там какъв годишен анализ ще прави главният прокурор и какво ще защитава пред законодателя, когато той в този анализ не може да взема отношение по това, което се е случвало в прокуратурите, които според предложената промяна няма да са му нито йерархически, нито методически, нито по никакъв начин подчинени.

Другото нещо, на което ми се иска да наблегнем, са методическите указания на главния прокурор. Стига се до там, че отнемането на това правомощие, което не знам защо

толкова плаши, спира възможността главният прокурор да изпълнява препоръките, да кажем, на Инспектората към ВСС. Дали ще е за добрата практика или за лошите показатели в даден регион, главният прокурор няма да има възможността да дава методическите указания. А това е една от формите за тези указания – да внедри и да уеднакви практиката в съответните прокуратури и следствени отдели в страната.

За сградите – в моята практика се случи така, че в две от ведомствата, на които бях ръководител, строихме административни сгради във времето, когато те бяха в изпълнителната власт (2002 – 2003 г.) и след това, когато това нещо се администрираше от ВСС. Смя да кажа, че в момента отдела, който е във ВСС се справя чудесно с тези задачи. Много по-лесно е, когато можеш да осигуриш и контролираш ресурса в съдебната власт и това нещо се случва, отколкото когато това е в изпълнителната власт и тя определя под какви форми, коя част на съдебната власт да прави капиталови разходи.

По отношение на конституционната жалба категорично сме „за“, защото тази форма и за гражданите, и за всички съдилищата е нещо, което от много време се дебатира, и голяма част от следователите сме „за“. Не разбираме само защо се налага това ограничение в чл. 149, точки от 1 до 8, където са изброени точните възможности и ситуации, в които главният прокурор да може да има конституционна жалба, и е ограничено това, при условие, че той отговаря за реда и законността в цялата страна.

БОРИСЛАВ САРАФОВ, и.ф. главен прокурор: Повече от ясно е, че има нужда от промяна. В последните години прокуратурата показва своите несъвършенства – демонстрира ги пред цялото общество, но същевременно както съдебната система, така и ВСС като част от нея, показваха, че имат сили и способности да се самопочистят. Прокуратурата е една от основните държавни институции. В този смисъл демонтирането и разграждането на прокуратурата ще бъде в тежък ущърб не само на съдебната система, но и на обществото като цяло. В последните години стана някак си модно да се обругава прокуратурата и върху тази институция да се прехвърлят всички грехове и всички отговорности. Аз само ще припомня, че преди десетина години имаше период, в който съдът беше виновен за всичко, и имаше един министър на вътрешните работи, който дори кръщаваше полицейските си акции с имената на конкретни български съдии. Това не беше добра практика, това не доведе до справедливост, това не доведе до чувство за справедливост у гражданите, не доведе до по-добро правоприлагане. Именно затова, когато сега прокуратурата е под прицел, очаквам недвусмислена подкрепа от колегите от съда и от тяхната безспорно уважавана и авторитетна съсловна организация – Съюза на съдиите.

Впрочем отварям една скоба и искам да подчертая дебело, че всичко, което чух от колегите Жилова и Попколева, кореспондира с моите разбирания и с моите виждания по отношение на съдебната реформа. В този смисъл благодаря за така добре изразената и професионално изготвена позиция.

Същевременно аз и колегите ми с нескрито недоумение виждаме, че всички промени които се правят, само засилват формализма в наказателния процес. Вместо да опростяваме и усъвършенстваме процедурите, включително съобразяването им с променящите се обществени, политически, икономически и социални условия, ние ги правим все по-сложни, до степен да станат почти неработещи.

Тук ще припомня думите на уважаваната от мен съдия Нели Куцкова, която ги каза може би преди 15 – 16 години: „Наказателният процес е като сложен дворецов кадрил“. Тези

думи са не само актуални сега, те са по-актуални от всякога, въпреки изминалия дълъг период на надграждане и своеобразно усъвършенстване, казано в кавички, на наказателния ред. Не се е променило, по същия начин е. Наказателният процес е сложен дворцов кадрил. Балансът същевременно е тежко изместен в посока защита правата на обвиняемия, за сметка правата на пострадалия и методите за събиране на доказателства.

Съвсем наскоро прочетох в един профилиран сайт за право, няма да казвам името му, че се подготвя законопроект, според който не може да бъдат разпитвани полицейски служители за установените от тях факти и обстоятелства. Колеги, във всеки един филм се вижда, че във всяка една правна система полицейските служители може да бъдат разпитвани и биват разпитвани за установените от тях обстоятелства. Това директно няма да бъде в синхрон с нито една европейска, американска, англосаксонска или каквато и да е правна уредба. Искам да дам един изключително прост, но фрапантен пример за крайния формализъм.

В момента съгласно наказателния процес българската прокуратура и следствени органи са длъжни да предявят наказателното производство на всички роднини и наследници на 18-те загинали мигранти от казуса „Локорско“. Да вземем удостоверения за наследници, да ги установим кои са, да ги призовем по надлежния ред и да им предявим материалите по делото.

С колегите ми от НСлС направихме опит. Срегнахме с представителя, дали е легитимен или не, аз вече не зная, посланика на Афганистан в България. Той каза: „Да, призовете ги и всички те ще дойдат, защото това за тях е легален начин да влязат на територията на Европа и Европейския съюз“. Как да подходим, как да приключим това наказателно производство? Нали имате представа колко наследници може да имат тези 18 афганистански граждани. Те може да са 200-300, а може би и повече. Без преувеличение.

Ще си позволя да споделя само няколко разсъждения по така предлагания конституционен проект. Всички ясно осъзнаваме, аз също, че акцентът на предлаганите промени е именно прокуратурата и главният прокурор, който и да е той като физическа личност. Защо тази дискусия е повече от необходима всички го знаем много добре, а аз може би най-добре от всички. Многократно през последните няколко месеца имах възможността да критикувам прокуратурата и главния прокурор, който имаше недобри професионални практики. Въпреки това обаче при гласуването на закона народните представители следва да имат предвид няколко обстоятелства. В отсъствието на някакъв централизиран надзор над дейността на всички прокурори абсолютно и неминуемо ще се появят случаи на местен феодализъм. Някой трябва да е притежател на правото да нарежда проверки над дейността на всички прокурори, за които биха се появили опасения, първо, че злоупотребяват с правата си, и второ, че не изпълняват достатъчно съвестно, адекватно и професионално служебните си задължения. Директно давам пример с казуса от Стара Загора, където цялото общество видя дали са изпълнени или не служебните задължения на колегите от местната регионална прокуратура. Ако главният прокурор няма никакви функционални компетенции върху дейността на тази прокуратура, ако не може да предлага проверки, ревизии, в крайна сметка да предложи и наказания, то не само тази, а всяка една прокуратура ще бъде буквално приватизирана, ще бъде феодализирана и няма да може да се коригира по никакъв начин нито една дейност. В този смисъл съществува опасност, вместо да се въведе реален и ефективен контрол върху един главен прокурор, обществото да получи напълно безконтролни и всевластни 28 окръжни прокурори, върху които никой няма да има право да упражнява контрол, да осъществява

проверки, ревизии, да координира и контролира тяхната дейност. Получавате 28 местни феодали, като от всеки един от тях ще зависи дали ще изпълнява съвестно своите задължения. И ако в началото всеки ще тръгне да ги изпълнява съвестно, в един момент ще се усети безконтролността и лека-полека нещата ще станат както обичайно. Що се отнася до методическото ръководство, то трябва да е навременно и професионално. Това може да стане само и единствено, ако отговорността е на един човек, който може да мобилизира екип от професионалисти. Предвиденото в новия чл. 130в, ал. 5, т. 4 от проекта, а именно методическото ръководство да се осъществява от Прокурорския съвет, е практически невъзможно. Това е колективен орган. Не се знае кой ще инициира, кой ще започне, кой ще предложи, кой ще състави екип. Освен това предлаганият състав на Прокурорския съвет е такъв, който не предполага непременно добро познаване на прокурорската работа. Заради неяснотата относно професионалния състав на парламентарната квота не се знае кой ще попадне – може да са хора от академичната общност, от адвокатурата, които имат определено, предполагам, добри познания върху правото, но не познават особеностите на прокурорската дейност. Лишаването на главния прокурор от възможността да издава методически указания, на практика, е еквивалентно на това да бъде лишен Върховният касационен съд от възможността да издава тълкувателни решения, с които уеднаквява практиката и дейността на съдилищата. Всъщност именно с методическите си указания главният прокурор уеднаквява дейността на разследващите органи в рамките на досъдебното производство. Миналата седмица аз подписах едни указания, с които се регулира дейността по отнемане на автомобили на водачи, на които е установен алкохол в кръвта над 1.2 промила. Разбира се, тези методически указания не съм ги измислил и изготвил аз. Създаде ги екип от висококвалифицирани специалисти, висококомпетентни юристи от състава на ВКП.

В чл. 84, т. 16 е запазено и задължението на главния прокурор да отчита пред Народното събрание дейността на прокуратурата и разследващите органи, както и да внася други доклади за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика. Да, това задължение е важно. То е демократично достижение на нашата конституционна уредба и категорично считам, че то трябва да бъде запазено. Чрез него се осъществява отчетността на цялата прокуратура като институция. Но ако главният прокурор няма да бъде ръководител на прокуратура, а единствено административен ръководител на 80-90 прокурори максимум от Върховната касационна прокуратура, то това задължение се превръща в безсъдържателна, пожелателна декларация. Няма как някой да отчита дейността на орган, за който не отговаря. Всъщност фиксирани върху отчетността на главния прокурор, на практика, изцяло я изключваме. Нещо повече, така изключваме всякаква отчетност не само на главния прокурор, който като административен ръководител ръководи само 80-90 прокурори, но и върху дейността на общо 2000 прокурори и следователи в цялата институция. Именно запазването на сегашните задължения на главния прокурор ще позволи и запазването на отчетността както на него самия, така и на прокуратурата като цяло.

Доц. АТАНАС СЛАВОВ, министър на правосъдието: Дискусията е важна по няколко причини. На първо място, защото е свръхпредставителна. Рядко на една подобна конференция може да видим представители на трите магистратски общности, на законодателната власт и изпълнителната власт, на академичната общност. Това предава особено висока легитимност на този форум. Аз се надявам, че когато председателят на

конституционната комисия г-н Чолаков започне дебата по същество в комисията, също ще видим такова високо и легитимно представителство. На второ място, изключително е важно, че се назовават проблемите директно, открито, по същество. И тук благодаря на представителите на различните магистратски организации, че влизат в този дебат аргументирано, открито, защитавайки не просто своя, нека го наречем, професионален или гилдийн интерес, а обосновавайки своите тези през защита върховенството на правото и правата на човека. Мисля, че това е изключително важно. И за първи път от много време и трите магистратски организации изразяват заедно становище и взаимно подкрепят становища. На трето място, считам за особено важно да подчертаем, че проблемите, които са в основата на иницирирането на този законопроект за промени в конституцията, не са от днес, не са от вчера, а са от доста време и част тях не може да бъдат решени в досегашната рамка. За това имаме достатъчно становища на Венецианската комисия (ВК). Миналата седмица, когато имахме посещение на колегите от Венецианската комисия, единият от тях, г-н Хамилтън, каза: „Знаете ли от коя година идвам в България и пиша едно и също? От 1999 г.“ Това са 24 години, с малки промени в становищата, последователно даване на определени препоръки. Т.е. нашата държава, бидейки активен член на СЕ и на ЕС, и всички ние няма как толкова години наред да се опитваме да не забелязваме в пълнота препоръките, да се опитваме само частично да ги адресираме и да си мислим, че влакът ще отmine. Не, не отминава, идва срещу нас. Извинявам се за метафората. До такава степен е срещу нас, че реално сме заплашени в рамките на Съвета на Европа от процедура по т.нар. post-accession dialogue (следприсъединителен диалог) да минем в процедура по засилено наблюдение, и то в момента, отбелязвам, в който Македония приключва наблюдението. Представете си парадокса. Европейска България рискува да мине в процедура по засилено наблюдение, в каквата процедура са държави, които не са членки на ЕС изобщо, или Унгария и Полша заради влошаването на техните системи. В доклада за върховенството на правото на ЕК има много ясно и отчетливо повтаряне на препоръките, които Венецианската комисия дава вече толкова много години. Ние имаме вече една рамка, която е от СЕ и се възприема от ЕС, и то не просто на политическо ниво в Европейската комисия. То става част от съдебното право, от юриспруденцията на съда в Люксембург. Имаме вече достатъчно дела с казуса в Полша и в Португалия, и в Румъния, които реално превръщат тази рамка, тези стандарти за независимост на съдебната власт в общоевропейско достижение. И от тази гледна точка ние не можем да си позволим да не изпълняваме някои важни такива стандарти, като изискването за мнозинство на съдии, пряко избрани от съдии във Висшия съдебен съвет или в това, което би станало ВСС или съдебна колегия, в зависимост от възприетия модел.

Другият важен стандарт и многократно давана препоръка е по отношение на работата на прокуратурата. Няма как да запазим всичко както е в момента. Не го казвам, просто защото трябва да отчетем някаква промяна. Казвам го, защото институционалният етос и култура много трудно се променят. Трудно се променя дори тогава, когато се променя законодателен, конституционен текст, често си продължава старата институционална култура. Обаче когато не промениш нищо и очакваш, че от само себе си ще възникне промяна в институционалната култура, пак е възможно да се случи. Всъщност виждаме, че се случва. Гешев вече не е главен прокурор и виждаме, че трите магистратски организации са на една маса и участват активно по конференции. Аз не си спомням по времето на Гешев това да беше възможно, с целия ми респект към професионалния интегритет на колегите. Промяна очевидно има и това е важно. Министерството на правосъдието участва с експертиза в този дебат и моята надежда е, че той ще бъде

изключително професионален и аргументиран в съответствие с многократните препоръки, които са ни давани и най-вече с очакванията на българското общество. Ние дължим тази реформа не на ЕС, не на СЕ, дължим я на българските граждани и я дължим от много време.

Споделям казаното от съдия Попколева, че на този етап трудно може да се защити отпадането на указите на държавния глава за избора и назначаването на тримата висши ръководители. Още повече когато се изтънява демократичната легитимност в основата, давайки повече професионална квота във ВСС, логично е да се потърси друг източник на легитимност какъвто е държавният глава, поради прекия си избор.

По отношение на прокуратурата в конституционния проект е предложен един модел, който предвижда поне на някакво ниво да се засилят функциите на Прокурорския съвет. Отбелязвам, че дори в този проект Прокурорският съвет се председателства от главния прокурор. Очаква се, че той като председател носи отговорност за структурата на прокуратурата. Въпрос на преценка е колко колегиално или консилиарно да действа прокуратурата и кога еднолично. Има различни модели в това отношение. Аз трудно мога да възприема тезата, че ако методическите указания не се издават еднолично от главния прокурор, все едно нямаме методически указания. Не бих казал. Те се доближават до нормативен акт. А щом са нормативен акт, значи може да е малко по-широк форматът, в който се изработват и легитимират. Все едно да кажем, че председателят на ВКС или ВАС трябва еднолично да уеднаквява съдебната практика. Не го правят еднолично.

По отношение правомощията на министъра на правосъдието. По сега действащите текстове той има такива и по отношение на съдиите, и по отношение на прокурорите и следователите – кариерни и дисциплинарни. Проектът предлага запазване на правомощията по отношение на прокурорите и следователите и редуцирането им по отношение на съдиите. Там ще остане само това, което е по препоръка на Венецианската комисия. Сега се предлага да се върне и правомощието за управление на имотите на съдебната власт, което министърът много не го иска.

РАДОМИР ЧОЛАКОВ, председател на Комисията по конституционни въпроси в 49-ото НС: Начинът на мислене на конституционната комисия е, че ние изпитваме страхопочитание към конституционния текст и го казвам не от куртоазия. Засягаме основите на държавното устройство. Никой от нас не е обладан от идеята, че е демиург на Конституцията. Законодателният устрем, който наблюдавате в НС през последната една година и към който имате основателни критики, не ни харесва и на нас. И бих казал, че най-умното нещо, което отците основатели, бащите на Българската конституция, са направили е, че измененията на Конституцията са много бавен и труден процес. Няма да има прибързани действия, ние нямаме намерение да го правим.

Искам да отговоря на един въпрос, който се задава неформално, но стои в съзнанието на всички, а именно кой е авторът на този законопроект. В комисията ще има пълна прозрачност и ще я започнем отсега. Знаете, че за колегите от Демократична България, Реформаторски блок, изменението на Конституцията е кауза от десетилетия най-малко. Темата на тази конференция е „между възможното и необходимото“. Политически необходимо е Конституцията да бъде променена по настояване на колегите. Юридически е необходимо, но усещането за политическа необходимост е по-силно в момента. Текстът във вида, в който го виждате, в голямата си част е подаден от експертите на колегите от ПП – ДБ. Ние (ГЕРБ) щяхме да имаме наш алтернативен вариант, но

преценихме да дадем предимство на колегите. Към техния текст сме добавили това, което е в чл. 64 за непрекъсваемостта на мандата на НС, което ни се струва важно и можем да предположим, че ще има 240 гласа „за“. Текстът е заимстван директно от Германската конституция. Другият текст е този за Инспектората. Предложихме го, за да може да се компенсира залитане в другата крайност, както на нас ни се струва по отношение на текстовете за ВСС. Това са двата приноса на ГЕРБ-СДС. Имаме 2 до 5 месеца, т.е. след като се обсъди в зала, което ще стане началото на октомври. Разбираме тази дискусия като старт на общественото обсъждане и Ви уверяваме, че ще има обществени обсъждания, докато не постигнем максимално възможно съгласие. Към комисията има 9 експерти, 4 виждам тук в залата.

ВЛАДИСЛАВ СЛАВОВ, председател на УС на Съюза на юристите в България: СЮБ е изготвил свое становище по промените, но първо няколко думи за това, което има като база и върху което работим. Тук има млади колеги, които не знаят, но ние съдебна реформа в България правим вече повече от 30 години. Тя започна още с приемането на Конституцията, която предвиди нова организация на съдебната власт, създаване на ВСС, на ВКС и ВАС, на апелативни структури, възможност за триинстанционно производство и т.н. Това трябваше да стане за 1 година по смисъла на член 4 от ПЗР на Конституцията, но не стана поради съпротива не на съдебната, а на изпълнителната и законодателната власт. И след активното участие на СВ тази реформа започна да се осъществява по начина, предвиден в Конституцията. Завършихме я в края на 90-те години и незабавно започна приемането на стратегии за съдебна реформа от Министерският съвет. Първата беше 2001 година, след това актуализация – 2003 г., нова стратегия – 2009 г., актуализация – 2014 г., в общи линии изпълняваме стратегиите, но няма подобрене в работата на съдебната власт. Както някой вече отбеляза, изпълняваме частично и международните препоръки като една, която не сме изпълнили е за парламентарната квота във ВСС, но никой досега не си мръдна пръста да я промени.

Има един хубав доклад на Комисията на Съвета на Европа за ефективност и качество на правосъдието (СЕРЕJ) от 2022 г. Ние сме в групата държави, които сме с може би най-доброто финансиране на съдебната власт – 0,61% от БВП. Ние имаме най-много съдии и прокурори на 100 000 жители. Ние имаме може би и най-много първоинстанционни съдилища. Никой нищо не се замисля в тази посока. Увеличеното количество на магистрати, не знам защо не води до качество. Ние имаме и няколко стотин съдебни и прокурорски помощници, които са за мен вече едно сериозно бреме, защото навремето, когато създавахме тази длъжност, най-малко сме имали предвид тя да се разпространи в цялата система на съдилищата и прокуратурата. Тогава сме имали предвид да е като в САЩ – тя да е само на ниво върховни съдилища и с мандат три години (не повече). Нищо подобно. В момента тези съдебни и прокурорски помощници се използват за какво ли не и никой вече не подпомага съдилищата и прокуратурите. През тези повече от 30 години сме извършили 5 промени на Конституцията, 4 от които касаят съдебната власт. Без резултат очевидно, щом отново говорим за промени в Конституцията. През последната година съдебната реформа се превърна в политическа дъвка, моля да ме извините, но искам да подчертая дебело, че изготвянето на изменения на Конституцията изисква задълбочена оценка на въздействието както на действащия НА, така и на проекта при зачитане принципите на необходимост, обосновааност, субсидиарност, предвидимост, откритост, съгласуваност, пропорционалност, стабилност и при максимална прозрачност, публичност, участие на обществеността и преди всичко на най- изтъкнатите ни юристи

както от практиката, така и от доктрината – нещо, което за този законопроект не е спазено. Известно е, че в разработването на действащата Конституция са участвали най-високо ценените и ерудирани юристи, като проф. Живко Сталев, проф. Александър Янков, проф. Кино Лазаров, проф. Корнезов, проф. Живко Миланов, Петър Корнажев, Христо Данов, Гиньо Ганев и други, целият състав на Юридическия факултет (тогава единствен) и на Института за държавата и правото при БАН.

Сега ни се предлага на вниманието един законопроект за изменение на Конституцията с неизвестни автори и със спорна формация, някаква политическа, защото тук чух израза „Реформаторски блок“, а такъв няма вече. Така че реално няма изявени автори или изявени юристи, които да са участвали в подготовката на този проект, затова има толкова много противоречия и вътрешни недомислици. Съюзът на юристите направи днес едно обръщение към 166-те народни представители, които са подписали предложението за изменение и допълнение на Конституцията, и нашето предложение конкретно е да оттеглите предложението си, защото е непрофесионално подготвено и защото категорично противоречи на Конституцията.

Няма да навлизам в подробности, да цитирам чл. 158, т. 3 от Конституцията и съответното Решение № 3 на КС от 2003 г., но всяка една промяна в тази посока противоречи на Конституцията. Пределът на възможността Обикновено народно събрание да направи някаква промяна в сферата на съдебната власт беше достигнат с разделянето на Висшия съдебен съвет на две колегии, което беше направено преди седем години. В момента това, което се прави, е недопустимо по смисъла на посоченото решение на КС. Имаме ВСС само за съдии, имаме Прокурорски съвет, за който обаче вече не е ясно дали е част от съдебната власт. Той няма никаква връзка със съдебната власт, освен че организацията му е регламентирана в главата за съдебната власт. Само че в глава „Съдебна власт“ по същия начин е регламентирана и адвокатурата. Излиза, че прокуратурата занапред ще стане свободна, независима, самоуправляваща се организация, която от време на време може да дава отчети пред Народното събрание. Едва ли това е желанието и целта на вносителите на този законопроект.

Но най-важното, което винаги трябва да бъде водещо при обсъждане на подобни законопроекти, е какво целим реално да направим. Ние в момента сме недоволни от правосъдието в България от дейността на съдилищата и прокуратурата. Какво ще променим сега? Къде ясно са записани целите? В точка втора на мотивите е казано, че със законопроекта се извършва структурна реформа на Висшия съдебен съвет. И това какво ще подобри в работата на съдилищата или работата на прокуратурата? Няма да стане.

От 2 години имаме едни предложения, които сме изпратили на председателя на Народното събрание и на президента на републиката, в които ясно сме посочили, че трябва да създадем комисии от изявени юристи, които наистина да направят една концепция – какво искаме в развитието на съдебната власт, какъв да е Висшият съдебен съвет, какви да са съдилищата, каква да е прокуратурата, която, между другото, не трябва да се обсъжда самостоятелно без следствието и разследващите полицаи. Те са един екип, който не трябва да бъде разделян. Не трябва да забравяме и Инспектората, който се формира изцяло от парламента. Това е абсурд. Не може да има инспекторат формиран от парламента, който контролира реално органите в съдебната власт. Искам да кажа нещо, което е много важно и което вечно прескачаме. Идеална реформа да направим, с това качество на юридическото образование и с тези юристи, които произвеждаме, аз ги наричам „юристи-среднисти“, нищо няма да постигнем. Тридесет години Съюзът на юристите и адвокатурата се борим

да променим нещо в качеството на юридическото образование. Имаме два одита, много негативни, но никой не иска да си мръдне пръста. Имаме девет факултета (без този на МВР), които произвеждат огромно количество юристи. Част от тях достигнаха вече до върховните съдилища. Няма да стане нищо със съдебната реформа с това качество на юридическото образование.

ПЕНКА ВЕЛИНОВА, съдия, Българска съдийска асоциация: Нашето становище изцяло съвпада със становището на колегата, който говори преди това, колегата Владислав Славов. Преди да се постави въпросът изобщо за целесъобразността на един закон, трябва да се постави въпросът за неговата законосъобразност. Дали е в правомощията на Обикновено народно събрание да приеме тези предложения, които са записани в проекта на Конституцията, и нашето становище е, че голяма част от тези предложения не са в правомощията на Обикновено народно събрание.

Само накратко ще цитирам от Решение № 3 от 2003 г.: „Неразривно свързано с формата на държавно управление, която би се променила, е и ако се променят структурата, формирането, функциите на звената от съдебната система и статутът на нейните органи, включително на висшите конституционно установени длъжности“. Даден е даже и конкретен пример, че такава промяна би била, ако съдиите, прокурорите и следователите се назначават, преместват, повишават и уволняват не от Висш съдебен съвет, а от друг орган. Според нас разпоредби, свързани с промяна на структурата, формирането и функциите на звената от съдебната власт и статута на нейните органи, включително и висшите конституционно установени длъжности, са тези на: чл. 127, т. 5 – отпадане на възможността на прокуратурата да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове; чл. 130а – отнемат се правомощията на ВСС по отношение на прокурори и следователи и се предвижда, че председателят на ВАС и ВКС се избират от ВСС, в който не участват представители на прокуратурата и следствието; чл. 130в – създава се нов орган – Прокурорски съвет, без конституционна регламентация, с правомощия за назначаване, повишаване, преместване на съдии, прокурори и следователи и се предвижда ново правомощие за назначаване на главния прокурор. Както и в областта на бюджета на прокуратурата и следствието. Такива са също и отнемането на правомощията на главния прокурор, както и назначаването на председателите на ВАС и ВКС без указ на президента. Всички тези изменения, които са в основата на законопроекта, според нас не са в правомощията на Обикновено народно събрание, а на Велико народно събрание, на базата на това решение на КС. Отделно с регламентацията, по същество с тези промени, се закрива сега действащия Висш съдебен съвет, така както е създаден и уреден в Конституцията. Създават се два нови органа, независимо че един от тях е кръстен Висш съдебен съвет, с различен начин на конституиране, с различен състав и с различни функции, както и начин на взаимодействие помежду си. Това може да стане само с решение на ВНС. С регламентация на начина, по който се формира прокурорският съвет, законодателната власт чрез избраните от нея членове придобива възможност да назначава, освобождава, премества, повишава и наказва прокурорите и следователите от страната, т.е. добива значителен контрол върху магистратите, които ръководят наказателното производство в досъдебната фаза, повдигат и поддържат обвинението в съда, както и провеждат разследвания, включително на престъпления, извършени от властта. По този начин реално тя придобива възможността за контрол не само на досъдебната фаза, но и в съдебната фаза, тъй като съдът се произнася единствено по обвинителни актове, внесени от прокуратурата след проведено разследване. Освен това въведена е забрана за членове

на Прокурорския съвет от Народното събрание да се избират прокурори и следователи, и то с преимущество на тези членове над професионалната квота. Това може да доведе до парадокс, при който всички тези членове (6 души) да бъдат към момента на избора си действащи адвокати. Така в прокурорската колегия се дава преимущество на хора, които реално в наказателния процес обикновено са противни страни с прокуратурата. Обикновено прокуратурата обвинява, а адвокатурата защитава. По този начин се нарушава и независимостта на съдебната власт. Тази промяна може да доведе до Висш съдебен свет, който действа в пряко противоречие с принципа за независимост на българските магистрати, каквито все още са и прокурорите, и следователите.

На следващо място се променя и структурата на съдебната система. С изменението на чл. 126 се предвижда, че структурата на прокуратурата е в съответствието с тази на съдилищата, които разглеждат наказателни дела. По същество се създава нова система на прокурорските органи, а това може да бъде извършено само с решение на ВНС.

Отнемането на правомощието на президента да назначава с указ председателите на ВКС и на ВАС е свързано с баланса на взаимодействие на конституционните органи и това също е промяна, която може да бъде извършена единствено и само от Велико народно събрание. Наше становище е също така, че отнемането на правомощията на главния прокурор също е промяна, която може да бъде извършена само от ВНС на базата на цитираното от мен решение, в което се казва, че промяна във функциите на основните конституционни органи, е форма на промяна на държавното управление. За това смятам, че дискусиата, преди да се води по целесъобразност на тези промени, би следвало много сериозно да се повдигне въпросът за тяхната законосъобразност и може ли тези промени да бъдат приети от ОНС.

Проф. ПЛАМЕН КИРОВ, ръководител на катедра „Конституционноправни науки“, ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“: Ще акцентирам на няколко неща, които ми правят впечатление. Участвам в настоящата дискусия като изкушен от сферата на конституционното право, а не като ръководител на катедрата по конституционно право в Юридическия факултет, тъй като академичният дух изключва някой да говори от името на всички членове в катедрата. Много вероятно е някой от членовете да има различно мнение от това, което аз ще споделя с вас.

На второ място, искам да се спра на това, което виждам в програмата – промените в Конституцията по отношение на съдебната власт – между възможното и необходимото. Всичко е възможно, друг е въпросът дали е необходимо. Сериозно съм притеснен от изказванията на политическите лица в предишния панел – министъра на правосъдието и председателя на конституционната комисия, макар и той като мен да не говори от името на всички членове на комисията. Имам чувството, че се прокрадва една нотка на предимство на политическата целесъобразност пред желанието за професионална дискусия и за конституционност на предлаганите промени. Стигна до моето знание, дали ще бъде реализирано или не, е друг въпрос, че това, което ние обсъждаме ще бъде прието на първо четене от Народното събрание. Тогава възниква въпросът дали тези критични бележки и съображения, които биха били изказани от присъстващите на настоящия форум, ще имат някакво значение, дотолкова, доколкото между двете четения Конституцията се приема по реда на глава девета по малко по-различна процедура от обикновения законодателен процес. Между двете четения не може да се правят и гласуват такива предложения, които излизат извън рамката, зададена от първоначалния проект, внесен от повече от една четвърт от народните представители или от другия субект, който

има инициатива да изменя Конституцията. Това е президентът, който засега се въздържа от внасянето на такъв проект. Между двете четения може да се напасват текстове, но те не може да променят духа и смисъла, както е рамката на проекта, гласуван на първо четене. И да не се окаже така, че опитът да се промени Конституцията, основно в частта за съдебната власт, ще достигне до конституционната юрисдикция във връзка с чисто процедурни проблеми в хода на гласуването на тези три четения, които глава девета предполага.

На следващо място стои въпросът до колко, и това беше загатнато от колегите от първия панел, предложените изменения в законопроекта се вписват в правомощията на Народното събрание да извърши тези промени и не навлизат в компетентността на Великото народно събрание. Имам предвид, разбира се, цитираното вече Решение № 3 от 2003 г.

Оттук нататък бих искал да насоча Вашето внимание към няколко конкретни предложения, залегнали в законопроекта, които будят известно безпокойство. Всъщност какво се цели с предложената промяна и по-специално закриването на ВСС и създаването на два съвета, като самостоятелни, равностойни органи на съдебната власт, които осъществяват, като работно понятие, съдебна администрация. Управление на съдебната власт, което да гарантира независимостта на съдебната власт, прокламирана като принцип в действащата Конституция.

Създават се обаче не само два нови органа – съвети, но се създава и още един орган – инспекторат на съдебната власт, тъй като инспекторатът вече е самостоятелен във връзка с функциите, които осъществява по отношение на магистратите – съдии, прокурори и следователи. И това не е Инспекторатът към ВСС, а един самостоятелен орган с доста съществени правомощия, включително, така, както са формулирани, навяват мисълта за разследващи правомощия. Например за независимостта на магистратите при произнасяне на техните актове. Как ще се убедите, че е напусната територията на независимостта, т.е. оказано е някакво влияние, което е намерило отражение в този акт, ако Вие не разследвате какво въздействие е оказано върху този магистрат.

Разделянето на двата съвета, които са относително равнопоставени раздробяват съдебната власт на съдебна и прокурорска власт плюс един такъв особен орган, който се формира по политическа процедура – Инспекторат на съдебната власт. Той се излъчва изцяло от Народното събрание. И той ще се занимава с включително намеса в кадровата функция на двата съвета и с отговорността на магистратите.

Всъщност двата съвета не са равнопоставени, защото, както е записано в предложението на вносителите, структурата на прокуратурата следва тази на съдилищата, които разглеждат наказателни дела. От този текст веднага следва непосредствено закриването на прокуратурата към Върховния административен съд. Но възниква въпросът за това кой ще определя съдебните райони? Досега това влизаше в компетенциите на Висшия съдебен съвет, на неговия пленум, т.нар. организационна функция. По някакъв начин в проекта е решен въпросът с бюджетната функция – вместо един бюджет, формираме два – на съда и на прокуратурата. Но нищо не се казва за бюджета на следствието, защото това не е включено в правомощията на Прокурорския съвет.

На следващо място, при подбора на обществената квота, да не я наричаме политическа, на двата съвета. От Народното събрание в Съдебния съвет се излъчват лица, които не може да бъдат действащи прокурори и следователи, както и съдии. Но в Прокурорския съвет не може да бъдат прокурори и следователи, което означава, че може

да бъдат съдии, т.е. парламентът може да назначи, да избере в Прокурорския съвет съдии. Да приемем, че това е едно техническо недоглеждане, макар да ми се струва, че такова не трябва да бъде допускано от народните представители, които са подписали проекта. Беше споменато за адвокати – теоретично е допустимо, да бъде напълнена обществената квота на Прокурорския съвет с адвокати, които ще бъдат в числено превъзходство спрямо професионалната квота, включваща четири лица. И това при кадровата функция, която ще се осъществява от Прокурорския съвет.

Духът на проекта за изменение и допълнение на Конституцията е проникнат от една червена линия – как да се ограничи властта на главния прокурор, как да бъде направен отчетен, отговорен, контролируем. Така се градираше говоренето в политическата сфера и в парламента и тази подмяна на понятийния апарат не е случайна. Така, главният прокурор в крайна сметка се оказва един административен ръководител на Върховната прокуратура, защото прокуратура към върховния административен съд няма да има. В предложения текст се предвижда една особена процедура за разследване на главния прокурор. Да, но той е административен ръководител на Върховна прокуратура. Защо същата процедура не се прилага към всички ръководители на прокуратури? С какво главният прокурор, който е административен ръководител, е по-различен от останалите административни ръководители? Остава открит въпросът за липсата на чувство и разбиране за правна симетрия, а такава би следвало да съществува.

На следващо място – функциите на самата прокуратура. Беше отбелязано от колегите, че прокуратурата не е адвокат на гражданите и юридическите лица. Прокуратурата е адвокат на държавата и защитава публичните интереси в определени правни спорове, в които участва. Излиза, че един прокурор не може да атакува един незаконосъобразен акт, една наредба на общински съвет. Ако прокурор не може да я прати в съда и да оспори нейната законосъобразност, кой гражданин или юридическо лице може да го направи? Всеки друг трябва да докаже правен интерес. Прокурорът не доказва правен интерес, защото той действа от името на държавата. Сега тази функция му се отнема. Да, вярно е, че т.нар. надзор за законност е наследен от стария режим, от старата Конституция и с тази функция често се злоупотребява, но ние не бива да я изключваме изначално. Би могло да се даде възможност на прокуратурата да атакува незаконосъобразни актове, като това правомощие да бъде ограничено в някакви законодателни рамки – в случаите, определени със закон. А ние заличаваме цялата тази функция. Кому е полезно това? Въпросът е открит и следва по него да се разсъждава.

На следващо място, отново се ограничават правомощията на главния прокурор по отношение сезирането на Конституционния съд. Ние го свеждаме до омбудсмана и до Висшия адвокатски съвет. А когато има спор за компетентност между институциите, нима главният прокурор не може да сезира КС? Излиза, че той е един от защитниците на основните права, даже не на основните, а на правата и свободите на гражданите. Защото конституционният текст и сега не борови достатъчно прецизно с понятието „основни права“ и „права и свободи на гражданите“. Основните права и свободи са онези, които са посочени предимно в глава втора на Конституцията, но има и други, които са извън тази глава. И големият спор във всяко едно конституционно дело, когато има инициатива на ВАДвС или от омбудсмана, е дали всъщност става въпрос за защита на основни права, които са конституционно защитени, или за такива, които са производни на посочените в глава втора. Преминава се една червена линия по отношение на главния прокурор, при което той се вмести единствено в рамките на един административен ръководител на Върховната

прокуратура. Това поражда въпроса какви отчети той би могъл да дава пред Народното събрание за дейността на прокуратурата. Тази функция тотално се обезсмисля, защото отчетите, които той би могъл да дава, ще се базират единствено на някаква съдебна статистика, прокурорска статистика по отношение на преписки и начина, по който те са били придвижвани.

На следващо място е възможността за пряка жалба пред КС, макар това да не засяга пряко дейността на съдебната власт в нейното триединство – съд, прокуратура и следствие, което изчезва, ако този проект бъде приет –. Първо, да дадете възможност на всеки съд, на всеки съдия, когато разглежда конкретно дело, дори когато нито една от страните по правния спор не поставя въпроса, че има съмнение за противоконституционност, да се формира конституционно дело и практически разглежданият правен спор, включително в един районен съд, да остане на трупчета. Като това може да продължи година и половина, понякога и повече, защото при тази формулировка на пряката конституционна жалба, всъщност формулировка липсва; КС в този състав не може да обработи и разгледа конституционните дела и да се произнесе по тях. В момента забавянето е между 6 месеца и една година, по нататък си представете какво ще бъде. Юридически лица да отправят пряка конституционна жалба. За гражданите разбирам, защото те имат основни права по Конституция. За юридическите лица има друг начин да защитят своите интереси и права, които законодателството им дава. И да стигнем до формулировката, че условията и редът за сезиране на КС с конституционна жалба се определят в Закона за Конституционния съд и правилника на КС. Прощавайте, обаче условията не могат да се определят в закона, след като става въпрос за конституционно право на гражданите, което е елемент от правото им на защита, включително конституционна с пряка конституционна жалба. Това означава, че условията трябва да бъдат уредени в Конституцията, а тук липсва каквато и да било уредба по отношение на тях. Редът може да е в Закона за КС, може и норми в правилника, макар че той е свързан с процедурата, по която съдът работи. Условията би следвало да са част от конституционната материя, а не да се делегира на законодателя да урежда условията, при които гражданите биха упражнили правото си на конституционна жалба. Законът за КС може да се изменя, както сега се изменя Законът за движение по пътищата – по три пъти на месец, и да се разширява възможността, да се облекчават условията или съответно, да бъдат по-рестриктивни изискванията на законовия текст. Тогава каква правна стабилност ще има? Като правната стабилност е един от елементите на правовата държава.

Хайде да гледаме на нещата такива, каквито са. Всъщност начинът, по който се избира Прокурорският съвет е индиректен избор на главния прокурор от Народното събрание.

Проф. ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВА, Нов български университет: Струва ми се, че това е първото такова обсъждане, което се прави, на проекта за Конституция. Надявам се да има още, поне такива са заявките от вносителите. Но е добре, че този разговор, този дебат започна, за да се чуят различните гледни точки, те да бъдат преценени и да се стигне до резултат, който да е максимално добър.

На първо място точно е въпросът, че така, както е направена в България съдебната власт, представлява три системи и тези три системи вътре в съдебната власт не са равностойни. Практически това е въпрос, който от създаването на основния текст на Конституцията, е бил предмет на дебат още във Великото народно събрание. Но така или иначе, това е конституционното решение. Знаем обаче, че функциите са различни и

всъщност предизвикателството, което отпрати този законопроект, е да се направи едно разграничение, с оглед на функциите, за начина, по който се структурират съответните органи на съдебната власт. И в това структуриране да се отговори на част от проблемите, които са се явявали в годините, а и на забележки, които ние сме получавали от страна на нашите европейски партньори. В този смисъл търси се, и аз го виждам, за да започна с добрите думи, а не направо с критиките, търси се решение на темата за независимостта на съдиите и това се прави през начина, по който се структурира съдебният съвет. На второ място се търси ограничаване на това, което някои от нас сме се уморили да говорим през годините, на огромната власт, която се е натрупала в ръцете на главния прокурор и то не само на база конституционните текстове, но и след това развитие в законите и натрупана практика. Това е първото, което виждаме в този проект за Конституция.

Веднага след това идва въпросът не навлизат ли тези теми в полето на Великото народно събрание. На този въпрос трябва да се отговори в две посоки. Първата посока е, че бива премахнат изцяло кадровият орган ВСС и замяната му с два самостоятелни органа. Оставям настрана въпросите, свързани с бюджета, които са също конституционно разписани, съдебната карта, разпореждането с имущество и т.н. С оглед обаче на текстовете, които имаме в Решение 3 от 2003 г., което ми е омръзнало да критикувам, и с по-отворената формула на Решение 8 от 2005 г., струва ми се, че трябва да се премисли дали не се навлиза в полето на ВНС. Биха могли вносителите да помислят да остане самият орган пленум, а да се направят двете колегии достатъчно ясно – така, както са заявени в проекта, със съдийската независимост и съответно Прокурорския съвет, където наистина има едно две места, които видях, че следователите са изпаднали, може би случайно. Но трябва все пак да бъдат прецизирани текстовете. Вторият въпрос, който искам да поставя по темата за съдебната власт, дали не е проблем да се прави от Обикновено народно събрание, е отнемането на правомощието на президента да издава указ за назначаването на т.нар. „трима големи“. Това е едно от малкото правомощия на президента, което навлиза в полето на съдебната власт. И практически, ако то отпадне, на него му остава единствено помилването и то на базата на конституционните решения. Реално това опира до баланса между властите и конструкцията, която е заложена в Конституцията и в поредица решения на КС за балансиращата роля на президента. Моля вносителите за още един по-внимателен преглед, защото в това правомощие няма проблем. Три пъти е използвал действащ президент това правомощие, и примерите не са толкова негативни.

Добро решение е намаляване на срока на мандатите, но не е добро решение намалените мандати да са двойни. Ако ще се намаляват мандатите, нека се намаляват. Ако ще правим обаче два последователни, по-добре да не се намаляват.

Главният прокурор е от основните фигури и въпроси, които са в този проект. Смятам, че е добре, че отпадат една част от разпоредбите, които му даваха доста голяма власт. Но тук искам да кажа, че от едната крайност може да се отиде в другата. Защо му отнемаме правото да сезира Конституционния съд в цялата пълнота, която има и досега. Не е добро това предложение за ограничение само до закони, с които се нарушават основни права и свободи, т.е. каквото е правомощието на ВАДвС и омбудсмана. И ще дам един пример. Знаете ли, че КС е отменил два пъти решенията за избор на народни представители, в резултат на което се променя персоналният състав на Народното събрание, и нещо повече – и политическият състав дори. Това беше 2009 г. за първи път, когато оцетените лица (депутати) наистина бяха прави в своите жалби и казваха, че трябва да се сезира КС. А няма кой да го сезира от колективните органи. Остават

единствено едноличните органи на власт - президент и главен прокурор. Не му е работа на президента, да пише жалби срещу резултат от изборите, не му е работа политически. А понякога може да се окаже в конфликт на интереси с оглед на това, че имаме правомощията за избор на президент и вицепрезидент. Давам едно съображение по целесъобразност, но то може да се окаже и по законосъобразност, и затова призовавам уважаемите народни представители да премислят. Дали няма да се създаде по-голям проблем с отнемането на едни правомощия?

И още нещо само по повод КС. Ако се приеме пряката конституционна жалба, главният прокурор, ВАдвС и омбудсманът ще са в по-тежка ситуация от гражданите. Аз даже бих им дала съвет да си пишат жалбите като граждани, а не като институции, защото тогава ще им е по-облекчен редът.

И накрая, солидаризирам се с това, което някои колеги вече казаха, че са много стеснени правомощията на министъра на правосъдието. На практика, през тълкувателни решения на КС (последното, а има и други) той има много по-големи възможности, отколкото ще има, ако бъдат приети тези предложения. Поне това разчитам аз от решенията на КС и от проекта.

Проф. ПЕНЧО ПЕНЕВ, депутат от VII ВНС: Аз ще опитам да събера нещата в кратко изложение. Съдебната власт, и това е известна истина, е най-трудна за регулиране. Дарендорф казва, че и за бащите на Американската конституция най-голямата задача е била конструирането на съдебната власт. Как да я позиционират така, че да избегнат влиянието на другите две мощни власти – парламентарната и изпълнителната. Тази сложна задача е претворена в Европа в едно изключително голямо разнообразие на правни форми, където принципът за разделение на властите сякаш не е доминантен, тъй като има други традиционни, обичайни и какви ли не причини да се създадат много интересни, гъвкави и национално защитими системи на съдебната власт. И все пак в демократичното общество, в контекста на Европейския Съюз, има три неща, които са важни, емблематични за регулацията на съдебната власт. Това са регулацията на самоуправлението, регулацията на независимостта и регулацията на отчетността и контрола. Без самоуправление не може да се говори за самостоятелна съдебна власт. Не абсолютно самоуправление, а в определените рамки. Но без него, ако го минимализираме и маргинализираме, съдебната власт няма да е трета власт. Без независимостта се обезсмисля правосъдието. Ако тя не може да бъде гарантирана, не може да говорим за правосъдие. А липсата на отчетност и контрол, може да дискредитира първите две – самоуправлението и независимостта. Това е сложен баланс в тази триада и е трудно да се регулира. Обръщам внимание на това, защото то се имаше предвид и в VII ВНС, защото аз съм единственият в тази зала, който е участвал в гласуването. Тогава освен тази триада ние имяхме предвид и още нещо – българската традиция. Ние са опитахме да доближим това, което е централно- и южноевропейския модел, до онова, което България има в рамките на Третата българска държава.

По отношение на ВСС, за мен няма съмнение, че това противоречи на Решение 3 от 2003 г., защото става дума за съществуване на конституционно установен орган. Не за негова вътрешна реорганизация, не за поставяне на акценти, не за вътрешно реструктуриране, а за самото съществуване. Тази забрана е абсолютна и тя е в Решение 3, абзац две от решението. Не може да бъде преодоляна и с коригиращото тълкуване на Решение 8 от 2005 г., което разшири възможностите по отношение формата на държавно управление, говорейки за поставяне на акценти, вътрешно реструктуриране и прочие.

Реформата от 2015 г. отиде на предела, на границата на възможното реформиране на ВСС. Различни функции, различни колегии. Така е във Франция и така трябваше да стане и у нас, и то доста отдавна.

Няколко възражения от съдържателна гледна точка. Това, че Решение № 3 не позволява не означава, че сваляме от дневния ред съдържателната част от предложенията, които се правят. Когато се създаваше Конституцията 1991 година, основната идея беше да се създаде ВСС, който да отвоюва независимостта на съдебната власт и да я защити от другите две власти. Вторият аргумент беше българската традиция. От създаването на Третата българска държава прокуратурата, следствието, винаги са били към съдебната власт. С особена привръзка към министъра на правосъдието, особено за прокуратурата, но винаги са имали магистратски статут. Това е същественото и определящото. Така се присъединихме към централно- и южноевропейския модел, какъвто е във Франция, Испания, Португалия, Гърция. Това, което се предлага сега за прокурорската колегия разменя ролите. Кой ще взема сега кадровите решения, сериозните организационни проблеми в прокуратурата? Проблеми, които са свързани с независимостта и отстояването ѝ. Контрольорът се превръща в решаващ, защото има мнозинство. Очевидна е деформацията във функции и функциониране. Три към шест е изключително неблагоприятно съотношение. Това ще намали рязко професионалния капацитет на ръководния орган, особено ако се забрани на действащи магистрати, и това е правилно, да влязат в т.нар. парламентарна квота. Второ, силно влияние на законодателната власт. На практика главния прокурор го избира парламентът. Той няма да бъде избран от общ състав, в който влизат и съдиите. В Испания например го избира кралят, но само след съгласуване със Съвета на магистратурата. Така се игнорира една много важна преценка на другата общност, която е лицето на съдебната власт. И това при засилени правомощия на министъра на правосъдието. Осъществява се първа стъпка за изваждане на прокуратурата от съдебната власт. Втората стъпка ще бъде отнемане на магистратския статут. По този начин прокуратурата ще бъде подложена на един постоянен стрес от политическите сътресения, които при нас са ежедневие. Не може така.

Относно начина, по който се избират членовете на т.нар. парламентарна квота във ВСС, двете колегии и инспектората – изключително порочна система, особено сега при 2/3 мнозинство, защото партиите си разпределят квотите. Прочетох, че парламентарната квота била обществена квота. Не е така, тя дори не е парламентарна квота. Тя е партийно-политическа квота. И оттам идва вливането и политическото въздействие върху цялата система. Сега се предлага нещо много хубаво – чл. 91б, но този текст има само пожелателен характер. Какво ще стане ако тази процедура не се изпълни? Това е дискреция на парламента и много се съмнявам, че ще може да се атакува пред КС. Наистина, както и съдия Попколева спомена, трябва да се измисли някакъв механизъм, за да не зацикля парламентът. Помислете да се дисперсира участието между парламента, президента, Юридическия факултет на Софийския университет, Правния институт на БАН, от адвокатурата – това са само примери. Дисперсирането създава свършено друга картина.

Проф. ЕМИЛИЯ ДРУМЕВА, съветник на президента на Република България: Нещо, което не се чу до този момент, но аз държа да го кажа – действащата ни Българска конституция е една добра конституция, един работещ инструмент. Ще спомена и един факт, който малко се знае – когато България се подготвяше за членство в Европейския Съюз, направените в Конституцията изменения са най-малките, в сравнение с други държави, които се присъединиха от 1990 година нататък.

Първо за необходимото – повече независимост на съдиите и повече отчетност на прокурорите, укрепване на парламентаризма и улесняване достъпа до КС. По отношение на ВСС бих насочила вниманието и към същината на съдебната власт. Да се обърне внимание, както казаха от АПБ, на названието на глава 6 от Конституцията. Тя е именно „Съдебна власт“, а не съдии, прокурори и следователи. И това показва, че в нашата Конституция съдебната власт присъства и е заложена като един комплекс от отношения превърнати в правоотношения, който има своя единен орган в лицето на ВСС като един кадрови орган за вътрешна самоселекция на съдебната власт. Така че идеята за раздвояване на ВСС беше вече предмет на доста критики, и то от гилдията, професионалните организации. Един факт, който не беше засегнат – числеността на членовете на ВСС, който от самото начало е 25 и сега в направените предложения не се променя. Защо не са например 27? Може би под угрозата за ВНС. Припомням, че навремето се стигна до това число като бяха извадени тримата големи и се даде по равен брой места на професионалната и парламентарната квоти като се прецени, че това е добра бройка за един колективен орган, да може да взема решения. Сега числото не се променя, въпреки че се предлага съществено изменение в структурата на ВСС. Ако се прецени, че двата съвета биха били по-подходяща структура, считам, че е разумно и необходимо да е налице един формат, който да решава въпроси еднакво валидни, значими и потребни за съдебната власт като един цялостен комплекс. Дали ще бъде пленум, който ще бъде свикван периодично, непостоянно, но един такъв формат, който да решава например: приемането на подзаконови нормативни актове, очертаването на съдебните райони, за ранговете на прокурори, съдии и следователи, как ще се съпоставят и ще бъдат приравнявани.

Втората линия, по която искам да взема отношение по въпросния законопроект, е свързана с назначаването, респективно освобождаването на тримата големи. И едновременно с това, на практика, а и формално и материално, отнемане на участието на президента в процедурата по заемане, респективно напускане на тези длъжности. Какво е казал КС 2002 г. в тълкувателното решение, иницирано от главния прокурор тогава. Питаше се дали предложението на ВСС до президента за назначаване или освобождаване на някои от тримата големи, може да бъде оспорено пред ВАС. И тогава КС се произнесе, че е налице сложен фактически състав, който е неразкъсваем, не може да бъде разкъсан, т.е. не е допустимо частично оспорване. И този сложен фактически състав всъщност изразява особеното и значимо място на тези висши длъжности, откроява ги от другите магистрати, а с това и значимостта на съдебната власт. Действащият ред е гаранция срещу капсулиране на съдебната власт в себе си и гаранция срещу политизиране, като се има предвид предложената композиция на Прокурорския съвет. Отнемането на правомощията на президента представлява едно понижение в нивото на върховните магистрати в съдебната власт, като ги приравнява до административни ръководители, а с това съдебната власт губи тежест и позиции и се нарушава, без съмнение, равнопоставеността и заложените баланси. В предложения законопроект като червена линия протича едно постъпателно ограничаване на правомощията на държавния глава не само по отношение на съдебната власт, но и към другите власти. Фигурата на президента е ключ към разбирането на българския конституционен модел – това е казано от един наш виден конституционалист. И това е така, защото президентът е пряко избран от народа и поради тази силна демократична легитимация има правомощия спрямо всяка една от трите разделени власти (в конкретния пример – спрямо съдебната власт). Въпросният законопроект съдържа едно ограничение, което стига до степен на отнемане

правомощието на президента спрямо изпълнителната власт. И тук визирам института на служебното правителство.

И на финала, това, което се предлага като законопроект заслужава сериозно да се преосмисли – дали с предложените мерки може да бъдат постигнати заложените и прокламирани цели. За конституционната жалба ще добавя към казаното досега, че в проекта липсва една много съществена съставка. Предлаганият проект като че ли представлява образец как да бъде въведена т.нар. *actio popularis*, т.е. всеки индивид решава, че конкретен закон не му харесва и пуска жалба пред Конституционния съд. Липсва обвързването с правата, индивидуалната конституционна жалба е институт, който е предвиден за закрила на основните права обявени в една конституция. Споменаване на основните права изобщо отсъства.

Проф. СНЕЖАНА НАЧЕВА: Най-сетне някой поиска да се чуят тези, които ще прилагат бъдещата уредба, преосмислена в известна своя част и разумно защитила това, което си струва да продължи да живее в конституционния модел и в живата конституция, и това заслужава да бъде чуто.

За мен се създава усещането, че в последно време има една невидима, но реална конкуренция между юридическата и фактическата конституция. Няма юридическо основание за дела на трупчета. Без реплика остана една подхвърлена фраза от колега на наш много речовит министър-председател – „ти си го избра“. Това са мълчаливите признания за нещо, което не е имало конституционно основание, но се е случвало. Ако тази ревизия иска да ни предпази от такава ситуация, аз моля да се помисли над още някои важни неща. Всяка промяна на конституционно ниво малко или повече разклаща вътрешната централизация на органичното цяло. По отношение на президента аз се връщам към своите бележки от онова време, където съм си записала „силно легитимен, умерено силен“, вписващ се в модела на парламентарното управление. Това са искали от нас политическите сили, работейки по модела тогава.

Това е конституционна промяна и по отношение на разумно допустимото и достатъчното. Защо? В мотивите на проекта това не е достатъчно защитено. Защото прекият избор от президента има за цел да изравни начина на придобитата легитимност, наравно с Народното събрание. Тъкмо за това той назначава служебното правителство. Тъкмо за това той има тези балансиращи функции – умерени, не решаващи, умерено силен. Помислете още веднъж, има вътрешна логика. Не може да пипнете нещо, без да развалите вътрешния механизъм. Убедена съм, че Конституцията още не е дочетена до края достатъчно аналитично, тя е отворена за някои неща. Вижте чл. 133 – там е посочено, че повечето неща, за които говорим, следва да се уредят със закон. Т.е. намерете онова, което се нуждае като конституционна рамка, качете го горе, но го впишете хармонично, в това, което вече е проработило добре. Моля Ви, проучете практиката на КС, проучете и един сборник с тълкувателни решения на КС. И тогава решавайте как безболезнено да включите едното в другото.

Искам да кажа и нещо друго по отношение на министерството на правосъдието. В първите министерства – 6 на брой, на пета позиция е министерството на юстицията. Това е на княжеството в Конституцията. Между другото, не знам дали Ви е направило впечатление, но в желанието да дадем смисъл и приемственост на българския конституционализъм, експертите защитихме (визира се работата по най-новата ни Конституция от 1991 г., *бел. ред.*) и политиците се съгласиха да припомним числеността

на членовете на нашата Конституция – 169. И оттам се появяват тези 130а, 130б и това нарастване. Има нещо много важно, залегнало в Конституцията на Царство България, и то е, че съдебната власт е обозначена като изразяваща фактически честта и достойнството на българското право чрез факта, че Конституцията изразява и защитава съдебните места и лица. Те са нещо по-различно от другите власти, защото те са тези, които дават стабилитет.

За чл. 150 във връзка със субектите, които навлизат с възможност да повлияят на модела. Моля много внимателно да се наблюдава развитието на българския конституционализъм с повече аналитичност за вложеното съдържание. Разчитам на разума на всички, които посягат към изменения на Конституцията.

ВЕЛИСЛАВ ВЕЛИЧКОВ, Инициатива „Правосъдие за всеки“: В последните 20 години се направиха четири промени в Конституцията, в частта за съдебната власт и нито една не засегна чл. 126 и чл. 127 относно прокуратурата. Законодателят винаги обикаляше около тези текстове, но никога не влезе в тях. Така беше и 2015 г. Мисля, че пред КС трябва да бъде поставен въпросът как той чете Решение № 3 от 2003 г. 20 години по-късно. Начинът това да се направи е да се приемат определени изменения и ако някой мисли, че те не съответстват на Решение № 3, да видим прочита на КС 20 години по-късно. Винаги се стига и до мантрата „тримата големи“. Аз съм бил винаги против. Това са административни ръководители, първи между равни, които би трябвало да организират и ръководят административно дейността на своите институции, с добавката, че главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство, а не да бъдат властелините в съдебната система. Нужна ли е ревизия на тази власт на тримата големи и особено на единия от тях? Нужна е. Трябва ли да се направи? Трябва. Това ли е най-добрият проект, който бе предложен? Не, защото три пъти беше променян в движение. Последният път беше променен 4 дена след като беше обявен. Никой не си признава кой последно е драскал по проекта и кой написа повторните мандати на главния прокурор и председателите на двете върховни съдилища. Сега се прави опит, вместо да се намали мандатът на пет години, да стане десет. Оставаме с впечатлението, че се обслужва един конкретен от тримата големи – този, на когото му изтича мандатът другата година. Така може да придобие втори мандат. И той е голям в най-важния съд в страната – този, пред който се обжалват административни актове, с които са засягат пряко права на всички граждани. И е вторият най-важен човек във ВСС. Така настанаха съмнения и за всички останали текстове.

Сега главният прокурор ще ръководи Прокурорския съвет плюс бонус – председател на Върховната прокуратура, какъвто в момента не е. Оттам инстанционен контрол на 5 апелативни съдилища. Реално неговите правомощия не се стесняват, а се увеличават. Няма го вече записано изрично методическото ръководство, но Прокурорският съвет ще приеме общи правила за всички прокуратури, но кой ще ги прилага – административните ръководители, а административен ръководител на Върховната прокуратура е главният прокурор. Не се постигат целите за по-силен контрол и ограничение върху главния прокурор. Не подкрепям съотношението 6:3 за Прокурорския съвет. Предложението на „Правосъдието за всеки“ винаги е било за намаляване на парламентарната квота, ако тя се излъчва от партиите в НС. Подкрепям това, което каза проф. Пенев – нека има номинационна комисия, както законът за КОНПИ, и гражданите, и съсловните организации, и академичната общност да могат да номинират. Между първо и второ четене трябва да се случи същинският дебат по текстовете и те да бъдат аргументирано защитени от вносителите.

МАРИЯ ПАВЛОВА, заместник на главния прокурор при ВКП: За нас е притеснително, че и до момента предложените промени не са подложени на широк обществен дебат, с оглед важността им и въпреки публично изразени становища от конституционалисти, магистрати и представители на неправителствения сектор за преосмисляне на текстовете. Ще коментирам специално глава шеста „Съдебна власт“, която до момента е променяна пет пъти, явно със спорен резултат, след като за пореден път се налага нейното отваряне.

Считаме, че част от направените предложения не са съобразени с Решение № 3 от 2003 г. на КС и не може да бъдат приети от ОНС, тъй като касаят формата на държавно устройство и на държавно управление. Такова предложение е ликвидирането на ВСС като единен орган на съдебната власт и създаването на два напълно самостоятелни – Висш съдебен съвет и Прокурорски съвет. Решение №3/2003 г. на КС в точка втора на диспозитива си обявява за неприкосновено самото съществуване на единния ВСС, наред с Народното събрание, президентската институция, Министерския съвет и Конституционния съд. Предлаганото сега създаване на два напълно самостоятелни съвета без пленум, който да решава общи бюджетни и организационни въпроси, евентуални промени в съдебната карта, квалификацията на магистратите и други правомощия, означава коренно различен модел в структурата на съдебната власт, а оттам и във формата на държавно управление, доколкото съдебната власт е един от трите стълба на държавно управление, наравно със законодателната и изпълнителната власти. Проектът изключва съществуването на ВСС като единен конституционно установен орган и това противоречи на императивната забрана в точка втора от диспозитива на Решение № 3 от 2003 г. на КС, поради което считаме че такава промяна може да бъде реализирана само от Велико народно събрание.

На следващо място, ако се реализира такава промяна, това ще доведе до драстично увеличение на администрацията, която следва да бъде създадена, за да обслужва двата съвета, а оттам автоматично и на разходите, които ще се генерират за издръжка на съдебната власт. Също така преминаване на всички материални активи на съдебната власт на разпореждане на министъра на правосъдието ще накърни независимостта на съдебната власт. Това беше отчетено през 2015 г., когато стопанисването на сградите на съдебната власт премина от Министерството на правосъдието в управление на Висшия съдебен съвет. След 2016 г. са извършени множество подобрения на база на проведени от ВСС обществени поръчки, като следва да се отбележи, че там където Министерството на правосъдието е в съсобственост с ВСС, доколкото ползва част от сградите за свои структурни звена (ГДИН, ГДО), подобренията в повечето случаи се осъществяват за сметка на бюджета на съдебната власт, като на по-късен етап средствата се възстановяват на траншове. Едно връщане към неработещ модел ще блокира проекти, като ремонта на сградата на Европейската прокуратура или строителството на нова съдебна палата в гр. Варна – нещо, което обществеността на Варна чака повече от 20 години.

В проекта прави впечатление засиленото влияние на законодателната власт, която излъчва шестима от членовете на Прокурорския съвет, и на изпълнителната власт в лицето на министъра на правосъдието, който го председателства и предлага кандидатурата за главен прокурор. Това според нас нарушава конституционно залегналият принцип за равнопоставеност и независимост на трите власти.

Много е спорно и доколко с предлаганите промени ще се подобри функционирането на прокуратурата. Считаме, че присъствието само на трима действащи магистрати в

Прокурорския съвет за сметка на 6-има членове, избрани от Народното събрание, които по правило не трябва да са действащи прокурори и следователи, силно ще намали професионалния капацитет на този ръководен орган и ще го политизира ненужно. Още повече – на този колективен орган се възлагат и функциите да дава методическо указания на всички прокурори. Това не е работа на колективния орган, както се предлага, защото той не участва по никакъв начин в правораздаването и няма никакво основание да дава методически указания.

Очевиден е двойният превес на парламентарната квота, която е политически избрана и тя придобива решаваща роля по отношение на кадрови и организационни въпроси. Изцяло се подменя функцията да контролира и коригира с оглед обществения интерес, какъвто е замисълът на създателите на Конституцията.

Когато говорим за главния прокурор, трябва да обърнем внимание, че съгласно проекта той вече ще се избира от Прокурорския съвет, а не от Пленума на ВСС, в който участват и съдиите, както бе досега. Така отговорността за избора се премества от най-представителния орган на съдебната власт върху Прокурорския съвет, в който решителен превес ще имат избраните от парламента членове. Такава една промяна, освен че прави избора и смяната на главния прокурор изцяло зависима от управляващото мнозинство, ще доведе до излишно напрежение при всеки нов парламент или смяна на министър на правосъдието. Ще отбележа, че от 2017 г. настоящият министър на правосъдието е 10-и поред, като нито един от тях не е изкарал пълен мандат и не е реализирал заявените от него реформи.

Също така намираме за недообмислена предлаганата промяна, с която на главния прокурор се ограничават правомощията да сезира Конституционния съд, за сметка на въвеждането на индивидуална конституционна жалба, с която физически и юридически лица могат директно да сезират КС. С предлаганите промени в чл. 150 от КРБ главният прокурор ще може да сезира КС единствено с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите, приравнявайки го с омбудсмана. Горното ще се явява според нас пречка за охраняване на интересите на държавата.

За нас е неясна и разпоредбата на чл. 131 /нова/ от проекта на КРБ, а именно т. 2 „министърът на правосъдието може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на прокурори и следователи“, доколкото назначаването и кариерното развитие на магистратите е обвързано с конкурсния принцип. Така разписан, текстът води до извод, че се създава възможност за заобикаляне на конкурсите изцяло по преценка на представител на изпълнителната власт, който, забележете, по предходния чл. 130в /нов/ може само да присъства на заседанията на Прокурорския съвет, но не и да участва. Прави впечатление, че липсва огледалност при тези правомощия по отношения на съдиите, като в чл. 131, т. 3 от проекта изрично е посочено, че министърът на правосъдието може да прави предложения единствено за освобождаване на съдии.

Доц. ЕКАТЕРИНА САЛКОВА, Институт за държавата и правото при БАН: Също както и останалите колеги, които вече изразиха мнението си, мисля, че промените в този акт, предвид неговото значение и място в йерархията на нормативните актове, следва да бъдат много внимателно обмислени. Четейки проекта обаче, оставам с впечатление, че не е проявено необходимото усърдие както с оглед на езиковата, така и с оглед на

юридическата прецизност. Тук може би е уместно да повтора призива към експертите на бившия председател на Народното събрание Михаил Миков, който преди години им препоръча да четат книгата на проф. Борис Спасов „Съставяне на правни нормативни актове“. Всъщност тя е съвсем кратичка и би било много полезно, ако и депутатите я прочетат – няма да им отнеме много време, но със сигурност ще им помогне за повишаване на качеството на тяхната дейност. Аз бих препоръчала и една статия, която редовно препоръчвам на докторантите, които обучаваме – на проф. Нено Неновски „Езикови тревоги“, защото особено при съставянето на нормативни актове е необходимо да проявяваме максимална прецизност. Струва ми се, че е необходимо да се прецизират текстовете с оглед не само на езикова, но и на юридическа яснота.

Може да се открият няколко насоки, в които се забелязва неяснота. Първата е свързана с изясняване на границите, в които ОНС може да приема промени в Конституцията. Този въпрос вече беше засегнат от някои от колегите и мисля, че техните опасения са основателни.

Втората насока е свързана с наличието на концептуална яснота и последователност, които осигуряват стабилност на нормативната уредба. Принципите на необходимост, обосновааност, предвидимост, съгласуваност и стабилност не са случайни изисквания при изработването на проекти на нормативни актове. Те са важна гаранция за реда в правовата държава и особено когато се отнася до изменение на Конституцията, е недопустимо те да не се спазват. Бланкетните мотиви, които в общия случай са преразказ на проекта и нямат характер на мотиви, също не допринасят за изясняване на целта и съдържанието на актовете. През последните години сме свидетели на достатъчно промени, които говорят за непоследователност и липса на концептуална яснота, сякаш промените се правят на принципа на пробата и грешката. Като примери може да бъдат посочени включването на следствието в прокуратурата, както и възприемането на модел на ВСС като постоянно или като сесийно действащ орган. Продължаващото обсъждане на тези въпроси навежда на мисълта, че промените бяха направени без изясняване в пълнота на тяхното въздействие. Опасявам се, че предложенията за ограничаване на правомощията на главния прокурор също не са достатъчно обмислени и крият огромни рискове от т.нар. „феодализиране“ по райони. През последните години сме свидетели на редица случаи, в които близки на местни прокурори или самите те се оказват нарушителите на закона, и тогава само намесата на главния прокурор потушаваше възникналото обществено напрежение в съответните места. Смятам, че децентрализираният модел на прокуратурата предполага и концептуално различен наказателен процес.

Третата насока е прецизността на конкретните разпоредби. Не мога да не отбележа със силно притеснение, че някои разпоредби са формулирани изключително неточно. Ще дам само няколко примера. Първият е предвиденото изменение на т. 5 на чл. 127. Предложената разпоредба, освен че е меко казано смущаваща като съдържание, е неясна и вътрешно противоречива. Въвеждат се понятия, които не са дефинирани, остават неясни и създават риск от нарушаване на принципа на правовата държава – „значим обществен интерес“ и „лица, които се нуждаят от закрила“. Първо, както знаем от Римското право, всяка дефиниция е опасна, но с оглед на това, че не са посочени критериите за преценка, мисля, че има риск за правната сигурност. Налице е и вътрешно противоречие в израза „значим обществен интерес на лица, които се нуждаят от закрила“, който повдига въпроса дали предпоставка за участието на прокурора е обществен (и то значим) или личен интерес на съответните лица. Когато се пристъпва към промени в нормативните актове,

трябва да си даваме ясна сметка за това, че правото е система и ако променим някои разпоредби, може да разместим много неадекватно останалите елементи на системата. Струва ми се, че стремежът за ограничаване на участието на прокурора в граждански и административни дела е в противоречие на редица други насоки на промени в законодателството и то такива, които са свързани с международни ангажменти на държавата. Пример за това е участието по дела за реализиране на административнонаказателна отговорност на юридически лица по реда на чл. 83 и сл. от ЗАНН. Тук имаме задължения например по Конвенцията за борба с подкупването на чужди длъжностни лица в международните търговски сделки на ОИСР и по редица директиви на Европейския съюз, и с оглед липсата в нашето законодателство на „корпоративна наказателна отговорност“, ограничаването на участието на прокурора извън наказателните дела крие рискове. Това се отнася и до редица случаи на участие на прокурора по граждански дела. Например такива са случаите на исовете на прокурора по чл. 13, ал. 1 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел за прекратяване на юридическо лице, което е включено в списъка по чл. 5 от Закона за мерките срещу финансирането на тероризма или за което има данни, че осъществява дейност за подпомагане на тероризма. Отстраняването на прокурора от тези дела ще доведе до невъзможност за изпълнение на задължения на държавата по международни актове и актове на Европейския съюз.

Друг пример за неяснота е предложената ал. 2 на чл. 129. Може би причина за създалата се неяснота е механичното премахване на президента като участник в процедурата по назначаване, но доколкото Висшият съдебен съвет е колективен орган, може би председателят на ВКС и председателят на ВАС трябва да се избират, а не „назначават“ от ВСС. Уточняването е важно с оглед значението на фактическия състав за възникване на правоотношението и особеностите на изборните правоотношения.

Надявам се, народните представители да подхождат отговорно, с ясно съзнание, че променят Конституцията на Република България и че от тази промяна зависи дали ще осигурят стабилно развитие на държавата или ще предизвикат нови сътресения в обществото.

КРАЙ

