

ПЕТАТА ПОПРАВКА НА КОНСТИТУЦИЯТА

проф. д-р Екатерина Михайлова, почетен професор на НБУ

Summary: The Fifth Amendment of the Constitution

This article addresses the amendment and supplement of the Constitution of Republic Bulgaria enacted in 2015 that concerns the judiciary. It examines the two bills brought for discussion in the Parliament, as well as the basics controversies in the public debates. The most significant issues in the fundament of the Fifth Constitutional Amendment have been outlined as follows – the division of the Supreme Judicial Council in two colleges, removal of secret voting, qualified majority for the selection of the parliamentary quota of members.

Key Words: *Constitution, Judiciary, Independence of judges, Prosecutor, Supreme Judicial Council, Colleges of the Supreme Judicial Council.*

ВЪВЕДЕНИЕ

На 18 декември 2015 г. в „Държавен вестник“ е публикуван Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България¹. Така за пети път се извършва промяна на основния ни закон. От всички изменения и допълнения на Конституцията до този момент, тази, петата поправка, се приема при неяснота до последния момент каква ще е волята на народните представители. Пред наблюдателите на политическите процеси, както и сред юридическите среди, поправката на Конституцията предизвиква спорове и по време на разглеждането ѝ, а и след приемането. Нещо повече, за част от съдии, юристи и граждани, поправката по-скоро поставя нови въпроси, отколкото да дава решения. Приетите текстове дори водят до оставката на министъра на правосъдието, като знак за несъгласие с окончателно приетите решения от Народното събрание.

Споровете около петата поправка на Конституцията са както по съществото на приетите текстове, така и по начина на приемането ѝ. Дискусионни са въпросите: кои изменения могат да се направят от обикновено и кои от Велико Народно събрание; какво се случва с внесен, но не гласуван проект за конституционно изменение; доколко, съобразени с обхвата на приетия на първо четене законопроект, са направените предложения между първо и второ четене; могат ли да се приемат на второ четене правни конструкции, които обезсмислят концептуално същността на внесения законопроект. На тези въпроси, както и на такива, възникнали във времето на подготовката и разглеждането на изменението на Конституцията, прави опит да отговори това изследване.

Първият знак, че ще се стигне до осъществяването на конституционна промяна може да бъде разчетен в Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната власт². Тя бива приета от Министерски съвет (МС) на 17 декември 2014 г. В стратегическите и специфични цели на Стратегията е изведено следното: „гарантиране независимостта на съда и другите органи на съдебната власт“. В специфична цел 1, а именно преодоляване на институционалните причини за неправомерно влияние върху и

¹ обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г.; изм., бр. 85 от 2003 г., бр. 18 от 2005 г., бр. 27 от 2006 г.; Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г. – бр. 78 от 2006 г.; изм., бр. 12 от 2007 г.

² http://www.justice.government.bg/Files/strategia_MS_635569122146613305.pdf

чрез Висшия съдебен съвет (ВСС), се предвижда реструктуриране на ВСС по начин, при който решенията по кариерни и дисциплинарни въпроси за съдии да се вземат *от колегия, включваща мнозинство от съдии, избрани от съдии*, а за прокурори и следователи – от колегия на прокурорите и следователите. Други цели, заложи в Актуализираната стратегия, предвиждат пряк избор на членовете на професионалната квота на ВСС, съдийско самоуправление, политика за превенция на корупцията в съдебната власт, укрепване на етичната регулация и др.

Предвидената формулировка ясно дефинира съда като орган на съдебната власт, изведен пред прокуратурата и следствието. Целта е да се подчертае мястото на съда в системата, а именно, че съдът е този, чиято независимост трябва да се гарантира, в това число независимост и от останалите органи в съдебната власт. Това може да бъде постигнато, като кадровите въпроси се решават при доминиране на съдиите, избрани от съдии в органа, който взема кадрови решения.

На 21 януари 2015 г. Народното събрание с Решение одобрява Актуализираната стратегия за продължаване на реформата в съдебната система, приета с Решение № 825 на Министерския съвет. Парламентът определя Стратегията като основа за законодателни промени, управленски действия и анализ на конституционната рамка за съдебната власт. В Решението си Народното събрание заявява, че трябва да се продължи повишаване на качеството и ефективността на модела на ВСС като постоянно действащ орган; да се засили ролята на Инспектората към ВСС за гарантиране на независимостта и отговорността на съдебната власт; да се завишат изискванията към магистратите, които кандидатстват за административни ръководители; да не се допуска членство на магистрати в организации с непубличен характер³.

По време на разискванията в парламента обект на коментар е въпросът, че изпълнението на Актуализираната стратегия най-вероятно ще доведе до изменение и на Конституцията, като ще се търси мнозинство сред народните представители за такава промяна, както и анализ за това, кои промени могат да се извършат от това Народно събрание (НС) и кои са от компетентността на Велико народно събрание с оглед Решение № 3 от 2003 г. на Конституционния съд на Република България (КС)⁴. От страна на министъра на правосъдието е подчертано, че „една от основните цели на тази съдебна реформа е да се гарантира независимостта на съда, която има за цел едно нещо, което е известно като антимажоритарна роля на съда“⁵.

В резултат на приетата Стратегия и преговори между парламентарно представените политически сили на 26 май 2015 г. е внесен Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, с вх. № 554-01-103. Основните моменти в него са:

- разделянето на ВСС на съдийска и прокурорска колегии;
- съдийска колегия, която се състои от тринадесет члена, включваща председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, шестима членове, избрани от Общото събрание на съдиите и петима, избрани от Народното събрание;
- прокурорска колегия от дванадесет членове и включваща главния прокурор, четирима членове, избрани от общото събрание на прокурорите, един член, избран от общото събрание на следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание;
- премахване на тайното гласуване във ВСС;

³ <http://www.parliament.bg/bg/desision/ID/15189>.

⁴ ДВ, бр. 36 от 18.04.2003 г.

⁵ Стенографски протокол, 43-то НС, 28з., 21.01.2015 г.

- намаляване мандата на ВСС от пет на четири години;
- правомощия на Инспектората към ВСС да прави проверка за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, като проверява пълнотата и верността на имуществените декларации, прави проверка за установяване на прояви, уронващи престижа на съдебната власт и др.;
- правото на Висшия адвокатски съвет да сезира Конституционния съд с искане за установяване противоконституционност на закон, с който се засяга статута на свободната, независима и самоуправляваща се адвокатура или се нарушават права и свободи на гражданите.

Центърът на предложената реформа на съдебната власт е разделянето на ВСС на две колегии, като чрез съотношението на членовете в съдийската да се гарантира независимост на съда. Т. е. при вземането на решения, свързани с кадрови въпроси, те ще се решават от мнозинство от съдиите, които са избрани от съдии в колегията. Така няма да има възможност прокурори или следователи да имат влияние относно кариерните решения, отнасящи се до съдии.

Споровете по този законопроект са основно относно съотношението в двете новосъздаващи се колегии на ВСС, намаляването на мандата на членовете на ВСС и премахването на явното гласуване. Поставя се и въпросът дали направените предложения са от компетентността на този парламент или от Велико народно събрание, с оглед Решение № 3 от 2003 г. на КС, според което формата на държавно управление може да бъде променена при изменение, когато се нарушава балансът на основните принципи, върху които е изградена държавата – разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт. Основните аргументи „за“ и „против“ законопроекта са развити по време на заседанията на Временната комисия за обсъждане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, тъй като този законопроект не бива поставен за разискване и гласуване в пленарния състав на Народното събрание⁶.

Защитниците на тезата, че няма пречка законопроектът да бъде приет се аргументират, че при нормативното тълкуване диспозитивът, а не мотивите на конституционното решение, е със задължителен характер. А диспозитивът на Решение № 3 от 2003 г. казва, че нарушение във формата на държавно управление има само тогава, когато се нарушава принципът за разделение на властите, балансът между властите, правовата държава, народният суверенитет, каквито в случая няма. В подкрепа на тази теза се сочи и диспозитивът на Решение № 8 от 2005 г. на Конституционния съд. Според него промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, които са насочени към реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата – правата на личността, народният суверенитет, политическия плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт⁷.

Дискусията извежда и теоретичния, и практически въпрос за еволюцията на правото, за това, че един конституционен акт веднъж създаден, трябва да се развива, а

⁶ <http://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2487/steno/ID/3798>.

⁷ ДВ, бр. 74 от 13.09.2005 г.

не да остане „завинаги замръзнал, да няма живот в него“. Акцентира се, че ценността е *върховенството на правото и това следва да са целите на закона*. И именно заради господство на правото следва да се гарантира независимостта на съда, който трябва „да каже кое е правото, за да го приложи“. Освен това, не съществува спор от необходимостта за реформиране на съдебната власт, в това число и относно гарантирането на независимостта на съда, поради което дискусиите не би следвало да са дали нещо може да се направи, а да са за това „*какво е необходимо да се направи*“⁸.

На 24 юли 2015 г. в Народното събрание е внесен втори законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България с вх. № 554-01-144. До този нов вариант се стига след постигната яснота, че предходният няма да получи необходимата парламентарна подкрепа, която се изисква от чл. 155 от Конституцията. Компромисът, който постигат парламентарно представените политически сили, е на основата на намаляване на част от предложените вече промени от една страна, а от друга – да се направи искане до КС за задължително тълкуване на спорните въпроси в проектозакона. Идеята е КС да отговори на спорните въпроси по възможност още преди първото гласуване на законопроекта, а ако ли не, то поне това да стане между първото и второто гласуване. Ако КС даде ясен отговор на поставените въпроси, народните представители ще могат да изразят своята воля без опасения, че направените промени могат да бъдат атакувани и да бъдат обявени за противоконституционни в един следващ момент.

Като резултат от постигнатия компромис 144 народни представители се обръщат с искане към КС да даде задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158, ал. 3 от Конституцията във връзка с израза „промени във формата на държавно управление“, като се вземат предвид предложените структурни и организационни промени на ВСС. На 17 септември 2015 г. КС отхвърля искането за тълкуване като недопустимо и прекратява делото. Основните му аргументи са, че по въпросите, поставени от народните представители, КС е отговорил с предходни тълкувателни актове⁹.

Новият законопроект, внесен в Народното събрание, за изменение и допълнение на Конституцията на Република България съдържа следните основни моменти:

- структурни и организационни промени на ВСС: разделяне на ВСС на две колегии (на съдиите, на прокурорите и следователите, като съотношението вътре в колегиите е повторен като в предходния законопроект), които изпълняват самостоятелно и независимо кадрови и дисциплинарни функции по отношение на съдиите, прокурорите и следователите;
- намаляване на функциите на министъра на правосъдието по отношение на ВСС;
- укрепване на Инспектората на ВСС чрез въвеждане на нови функции, насочени към гарантиране на отчетност и почтеност в съдебната система (проверка за конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, проверка на имуществените декларации, проверки на действия, свързани с накърняване на престижа на съдебната власт и нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите);
- Създаване на възможност за достъп на Висшия адвокатски съвет до КС (когато даден закон нарушава човешките права и свободи).

Всъщност, голямата разлика в новия законопроект от предходния е, че не се предвижда намаляването на мандата на ВСС и отпадане на тайното гласуване във ВСС. Запазва се обаче сърцевината на предложената реформа – гарантиране на

⁸ <http://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2487/steno/ID/3798>.

⁹ ДВ, бр. 74 от 26.09.2015 г.

независимостта на съда, при което мнозинство от съдии, избрани от съдии, ще взимат кадровите решения за съдиите.

Внесените законопроекти са предоставени за становище и на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), която на 104-то си пленарно заседание приема становище. В доклада ѝ се заявява, че от 1999 г. Венецианската комисия поставя въпросите пред България за: неделимостта на структурата на сегашния ВСС, в който на едно място участват съдии, прокурори и следователи; ролята на министъра и значимите му правомощия; избора на 11 от членовете на ВСС от НС да се извършва с квалифицирано мнозинство, а не с обикновено мнозинство, както е по действащата Конституция. Венецианската комисия заявява, че *приветства разделянето на ВСС на две колегии*, като подчертава, че макар и да няма общ европейски модел за самоуправлението на съдебната власт, то новата структура, имаща цел да раздели съдиите, от една страна, от прокурорите и следователите, от друга страна, *е една значителна стъпка към постигане целта за укрепване на независимостта и прозрачността на съдебната власт*. Изтъква се, че така при новата структура на ВСС, прокурорите и следователите няма да могат да оказват намеса при вземането на решения по кадрови въпроси на съдиите, което представлява важна гаранция за независимостта на последните.

Относно съотношението вътре в колегиите, Венецианската комисия напомня, че няма единен модел, *но подкрепя системи, при които „Съществена част или мнозинството от членовете на ВСС се избират от самата съдебна власт“*. Освен това, Венецианската комисия препоръчва да се въведе изискването за *квалифицирано мнозинство* при избор на членовете от Народното събрание, за да се избегне впечатлението за внасянето на политически елемент при избора им. Предлага също така да се изберат от Народното събрание за членове на ВСС квалифицирани юристи и от други професионални категории – преподаватели по право, адвокати, представители на гражданското общество, като се избягва избор на активно действащи политици или пък депутати. Венецианската комисия доразвива предложенията си относно гарантиране на независимостта на съда при вземане на кадрови решения, като препоръчва новите колегии да правят предложението до президента за назначаване: съдийската – за председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, прокурорската колегия – за главен прокурор, а не както е досега от общият състав на ВСС, в който влизат и съдии, и прокурори и следователи.

На 23 септември 2015 г. вторият внесен законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България е поставен на разглеждане и гласуване от пленарния състав на НС. Той получава подкрепата на 184 народни представители, 34 гласуват против, а 8 се въздържат¹⁰. Изискването от Конституцията мнозинство е постигнато, поради което законопроектът може да се придвижи напред към второ гласуване.

Какво става с първия законопроект? Въпрос, който логично следва да получи отговор. Приетите процедурни правила¹¹, които в следствие са изменени само с допълването на данните на втория законопроект¹², не дават отговор на този въпрос. Конституцията в чл. 154, ал. 2 казва, че предложението за изменение и допълнение на Конституцията се разглежда от Народното събрание не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след постъпване на законодателната инициатива. Т. е. Конституцията е определила времеви прозорец, в който следва да се разглежда законопроектът на първо гласуване. Първият внесен законопроект е разгледан от

¹⁰ <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/51/ID/5436>.

¹¹ 44, от дата 16.6.2015 г.

¹² <http://www.parliament.bg/bg/desision/ID/15527>.

Временната комисия, но не и от пленарния състав. Конституцията поставя изискването за разглеждането му от целия състав на НС, а не от помощните му органи, каквито се явяват парламентарните комисии. Практиката при обикновените законопроекти сочи, че ако един законопроект, макар и да е внесен, ако не бъде разгледан за времето на мандата на НС, то след прекратяване на пълномощията му, този законопроект „умира“. По аналогия следва да се приеме, че ако един законопроект за изменение на Конституцията, не бъде разгледан от НС в посочения от самата Конституция срок, то той също „умира“. Според нас сроковете в чл. 154, ал. 2 от Конституцията, които се дават, водят до погасяване на възможността да се разгледа един законопроект за изменение на Конституцията, ако това не е направено в предвидения за това срок – между един и три месеца.

В подкрепа на тази теза е и парламентарната практика относно Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх. № 154-01-50, внесен на 26 май 2011 г. от група народни представители. Той се разглежда от Временната комисия, дори стига до разисквания в пленарно заседание на 28 юли 2011 г. на Народното събрание, но не бива подложен на гласуване. Впоследствие този законопроект не се поставя на разглеждане и гласуване. Така той остава само в историята на парламента¹³.

Между първото и второ гласуване основните предложения за изменение на законопроекта са в следните насоки:

- Народното събрание да може да изисква, изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за прилагането на закона, резултатите от противодействието на престъпността и осъществяването на наказателната политика;
- с квалифицирано мнозинство от две трети от всички народни представители да се извършва избор на парламентарната квота на ВСС;
- да отпадне тайното гласуване при вземане на решенията във ВСС;
- предложенията за председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор до президента на Републиката да се правят от новосъздаващите се съдийска, съответно прокурорска колегия;
- разширяване на достъпа до Конституционния съд, като се даде възможност и на съдебния състав, който действа като втора или последна инстанция по делото, в случай, че прецени, че приложимият по делото закон противоречи на Конституцията, да спре висящото пред него дело и да внесе въпроса в Конституционния съд;
- промяна на съотношението на съдии, прокурори и следователи в двете колегии на ВСС, като се намали броят на съдиите, избрани от съдии в съдийската колегия, за сметка на увеличение на прокурорите в прокурорската колегия.

Въпросите, пред които са изправени народните представители между двете четения, са доколко направените предложения влизат в обхвата на приетия на първо четене законопроект. Според чл. 4, ал. 1 от Правилата за процедурата по обсъждане и приемане на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България се разглеждат само тези предложения, които не противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. Разбира се, конституционната практика сочи, че преценката за наличие или липсата на такова противоречие принадлежи единствено на самото Народно събрание, т. е. всяко от предложенията, които са направени, се разглежда, но дали се подкрепя или не, е единствено в правомощията на народното представителство¹⁴.

¹³ <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/7/ID/2638>.

¹⁴ Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к. д. № 15 от 2011 г., обн., ДВ, бр. 73 от 25.09.2012 г.

На 9 декември 2015г. се провежда второто гласуване на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията. След разглеждането на направените предложения във Временната комисия има яснота за парламентарната подкрепа или неподкрепа на текстовете. Изключение прави само предложението, което променя съотношението на квотите вътре в новосъздаващите се съдийска и прокурорска колегии. Интригата около това решение продължава до самото пленарно заседание. Вниманието и на общественост, и на експертна общност, е насочено именно към тази промяна, тъй като както отбелязахме по-горе, сърцевината на конституционната реформа е да се раздели ВСС на две колегии, като съотношението във всяка от тях да се извърши по начин в полза на мнозинство на съдиите, избрани от съдии в съдийската колегия.

Резултатът от гласуванията в НС води до приемане на следните постановки:

- създава се възможност Народното събрание да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика - чл. 84, т. 16;
- ВСС се разделя на съдийска, съответно прокурорска колегия - чл. 129;
- Народното събрание, с мнозинство от две трети от народните представители, избира членовете на ВСС – чл. 130, ал. 3;
- създават се нови чл. 130а и чл. 130б, според които ВСС осъществява правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия. Пленумът се състои от всички членове на Висшия съдебен съвет и решава въпроси относно бюджета на съдебната власт, за прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет, организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, решава общи за съдебната власт организационни въпроси, управлява недвижимите имоти на съдебната власт и др.
- запазва се предложението до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор да се прави от Пленума на ВСС, а не от всяка от двете колегии;
- съдийската колегия на ВСС се състои от 14 членове и включва председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, шестима членове, избрани пряко от съдиите, и шестима членове, избрани от Народното събрание. Прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет се състои от 11 членове и включва главния прокурор, четирима членове, избрани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и петима членове, избрани от Народното събрание;
- съдийската, съответно прокурорската колегия назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, прокурорите и следователите; правят периодични атестации на съдиите, прокурорите, следователите и административните ръководители в органите на съдебната власт и решават въпроси за придобиване и възстановяване на несменяемост; налагат дисциплинарни наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите, следователите и административните ръководители в органите на съдебната власт; назначават и освобождават административните ръководители в органите на съдебната власт и др.;
- отпада тайното гласуване във ВСС при вземане на кадрови решения, чрез отмяната на чл. 131;
- Инспекторатът към ВСС извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и

такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите;

- чрез създадената нова ал. 4 в чл. 150 се създава възможност Висшият адвокатски съвет да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите¹⁵.

При второто гласуване на законопроекта се приемат и преходни и заключителни разпоредби, каквито не са били въобще предвидени във внесената законопроект на народните представители. Политически дискуссионен и спекулативно използван аргумент срещу идеята за промяна на Конституцията, в частта „Съдебна власт” е, че чрез промяната на основния закон се цели прекратяване мандата на ВСС и заменянето му с нов, удобен на управляващите. Подсилването на тази теза се основава именно на липсата на предварително заявена воля от народните представители каква ще е съдбата на действащия към момента ВСС. С появата на текстове за преходни и заключителни разпоредби се дава отговор, а именно, че се запазва действието на съществуващия до момента ВСС за времето на мандата му.

Преходните и заключителните разпоредби дават тримесечен срок на Народното събрание да приеме законите, които да са в синхрон с измененията на Конституцията, след което в едномесечен срок от влизането им в сила ВСС следва да разпредели членовете на съвета, избрани от Народното събрание, в съдийската и прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет. Ако това не бъде сторено, то Народното събрание ще извърши разпределението.

Според нас това решение повдига следния въпрос – доколко конституционносъобразно на принципа на разделението на властите и правовата държава е разпределението на избрани членове на Народното събрание да бъде извършено от орган, какъвто е ВСС, състоящ се не само от изборни членове на парламента? На базата на какви критерии ВСС ще реши, че един от членовете му ще попадне в съдийската колегия, а друг – в прокурорската? Освен това, дори и самият парламент да извърши разпределението, то следва да се отчете, че един персонален състав на Народното събрание е избрал членовете в тази парламентарна квота, а съвсем друг ще извърши разпределението му по колегии. Каквото и да е решението – и на ВСС, и на НС, субективизмът ще надделее.

Ще се спрем и посочим плюсовете и минусите на приетите изменения на Конституцията, според мен.

ПЛЮСОВЕ:

- **РАЗДЕЛЯНЕТО НА ВСС НА СЪДИЙСКА, СЪОТВЕТНО ПРОКУРОРСКА КОЛЕГИЯ**

По този начин се утвърждава съществуващият международен стандарт, предписващ колективният орган, който взема кадровите решения за съдиите, да е излъчен от съдийска общност. Такова разделение на съдебния съвет присъства и в много от държавите, членове на Европейския съюз.

- **НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ С МНОЗИНСТВО ОТ ДВЕ ТРЕТИ ОТ НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ДА ИЗБИРА ЧЛЕНОВЕТЕ НА ВСС**

Изборът по този начин на членовете на ВСС, излъчени от Народното събрание, предполага, че няма да се избират само кандидати, излъчени от управляващото парламентарно мнозинство. Мнозинството от две трети от всички народни представители ще принуди парламента да търси по-широка подкрепа за кандидатите за ВСС, т. е. предполага се това да са лица с висок професионален и обществен авторитет.

¹⁵ <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/51/ID/5466>.

Разбира се съществува риск за договаряне между парламентарно представените сили за взаимна подкрепа на кандидати, предложени от различните политически групи. Но дори и при такава хипотеза, все пак депутатите ще търсят решение, което да не е превръща ВСС в политически зависим орган от управляващите.

- **ОТПАДАНЕ НА ТАЙНОТО ГЛАСУВАНЕ ВЪВ ВСС ПРИ ВЗЕМАНЕ НА КАДРОВИ РЕШЕНИЯ**

До този момент единственият конституционно регламентиран орган, за който се предвижда провеждане на тайно гласуване, е ВСС. За всички останали – Народно събрание, Министерски съвет, Конституционен съд и др., подобно изискване не е въведено на конституционно ниво. Хипотезите, при които се допуска тайно гласуване за тези органи, се решават нормативно от законов или подзаконов акт.

Освен това, отпадането на тайното гласуване „отваря” ВСС към обществото, тъй като ще се персонализира отговорността на членовете. Така ще се постигне и още нещо, а именно: ще се осигури право на защита на магистратите. Това е така, защото с тайното гласуване не могат да бъдат мотивирани актовете на Висшия съдебен съвет и по силата на Закона на съдебната власт се счита за мотив мотивът на предложителя, когато никой не е взел становище по предложението. По този начин се нарушава правото на защитата на магистрата.

При отпадането на тайното гласуване отпада и противоречието с чл. 56 и чл. 41 от Конституцията – правото на защита и правото на информираност на обществото.

- **ИНСПЕКТОРАТЪТ КЪМ ВСС ДА ИЗВЪРШВА ПРОВЕРКИ ЗА ПОЧТЕНОСТ И КОНФЛИКТ НА ИНТЕРЕСИ**

Така се доразвиват принципите на правовата държава, върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, засилват се гаранциите за тяхното спазване. Независимостта на съдиите, прокурорите и следователите се гарантира чрез изключване на възможността за влияние върху тях чрез контрол от страна на изпълнителната или законодателната власт. Инспекторатът към ВСС е вътрешен на съдебната система орган.

- **ВИСШИЯТ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ ДА СЕЗИРА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД С ИСКАНЕ ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЗАКОН, С КОЙТО СЕ НАРУШАВАТ ПРАВА И СВОБОДИ НА ГРАЖДДАНИТЕ**

Разширява се достъпът до Конституционния съд – достъп, който е доста ограничен според Конституцията. Макар и малка стъпка, тя е във върнатата посока – още един субект ще може да сезира Конституционния съд.

МИНУСИ:

- **ЗАПАЗВАНЕ НА ХИПОТЕЗАТА, ПРИ КОЯТО ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ДО ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА ЗА НАЗНАЧАВАНЕ И ОСВОБОЖДАВАНЕ НА ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД, ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД И ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР ДА СЕ ПРАВИ ОТ ПЛЕНУМА НА ВСС, А НЕ ОТ ВСЯКА ОТ ДВЕТЕ КОЛЕГИИ**

По този начин предложението за назначението на т. нар. трима големи в съдебната власт остава в правомощията на Пленума, което означава, че няма само съдии да правят предложението за председателите на Върховния касационен и Върховния административен съд. При вземането на решение във ВСС то ще се определя от мнозинство, което може да е преобладаващо от прокурори, следователи и други лица, които не са съдии.

- **СЪОТНОШЕНИЕТО В СЪДИЙСКАТА И ПРОКУРОРСКИТЕ КОЛЕГИИ, КОИТО СЕ СЪЗДАВАТ. СЪДИЙСКАТА КОЛЕГИЯ ЩЕ СЕ СЪСТОИ ОТ 6 ЧЛЕНОВЕ, ИЗБРАНИ ОТ СЪДИИ, А ОСТАНАЛИТЕ 8 СА ИЗБРАНИ ОТ**

НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ И ОТ ПЛЕНУМА НА ВСС (ПЛЕНУМЪТ СЕ СЪСТОИ НЕ САМО ОТ СЪДИИ)

Не се гарантира в пълна степен независимостта на съда. Запазва се в определена степен риск решенията в съдийската колегия да не се вземат от мнозинство на съдии, избрани от съдии. Това може да се получи, тъй като двама от членовете по право – Председателят на Върховния касационен съд и Председателят на Върховния административен съд няма да се избират само от съдии. Първоначално предвиденото съотношение в съдийската колегия, което е в законопроекта при първото четене, е променено. Най-важното изискване за гарантиране на независимостта на съдебната власт, което се съдържа в съотношението в създаващата се съдийска колегия, е нарушено.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение, приетият Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България постига цели, отдавна поставени, а именно: да се намали политическата намеса в избора на ВСС, което се очаква да се постигне с квалифицираното мнозинство на членовете от Народното събрание, както и да се премахне тайното гласуване. Промените обаче не могат да се измерват с показателите: брой позитивни и брой негативни промени. Добре известно е, че правните норми могат да навредят не само като количество, а и като качество. Именно затова, промяната на съотношението в двете новосъздадени колегии на ВСС, води до остри негативни реакции и в обществото, и сред юристи, а най-вече – сред съдийската общност. Това е така, защото най-важната цел, която е преследвал и законопроектът, и Актуализираната стратегия за реформа на съдебната власт - съдът да е този орган, за който да се гарантира независимост, не се постига. Концепцията, че съдебната власт е съдът, остава да търси решението си в бъдеще.

проф. д-р Екатерина Михайлова е почетен професор и щатен преподавател в Нов български университет, департамент „Право“, Е-mail: ekmihaylova@gmail.com.