

Шестата поправка на Конституцията. Очаква ли ни по-добро правосъдие?

На 20-ти декември шестата поправка на Конституцията на Република България стана факт. Конституционните промени бяха гласувани на трето четене в парламента, като гласуването се осъществи поименно. С гласуваните поправки окончателно се прие следното:

- ВСС окончателно се разделя на два съвета – за съдиите и прокурорите
- Ограничават се правомощията и се намалява мандатът на главния прокурор
- Дава се възможност за опосреден достъп на гражданите до Конституционния съд
- Допуска се двойни граждани да стават депутати и министри
- Стеснява се властта на президента при служебно управление

Дотук се стигна след като на 16-ти и 17-ти декември конституционната комисия в парламента разгледа и гласува предложените промени, внесени от „Продължаваме промяната – Демократична България“, ГЕРБ и ДПС на второ четене. След като внесенят на 28 юли 2023г. законопроект за изменение и допълнение на Конституцията предизвика бурни и противоречиви реакции, народните представители в комисия направиха някои редакции. Първоначалните предложения включваха:

- Разделяне на Висшия съдебен съвет на Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет, като се премахва Пленума
- Различно съотношение на разпределението на парламентарната и магистратската квота в двата съвета
- 24 май да стане национален празник
- По-кратки мандати за главния прокурор и председателите на ВКС и ВАС
- Различно сформирание на служебните правителства

Венецианската комисия изрази подкрепа за разделянето на Висшия съдебен съвет, но и критика по отношение на липсата на обществено обсъждане, както и критика по отношение на разпределението на членовете в Прокурорския съвет, като препоръча балансирано представителство на прокуратурата. В доклада на комисията още се казва, че не съществува международен стандарт относно необходимостта от създаване на Прокурорски съвет, но правилно съставените съвети засилват автономията на прокурорската система по отношение на другите клонове на властта, както и вътрешната автономия на отделните прокурори. Независимостта на отделните членове на прокурорския съвет следва да бъде не прерогатив или привилегия, предоставена в техен интерес, а гаранция в интерес на справедливо, безпристрастно и ефективно функциониране на системата на прокуратурата. Комисията препоръчва да се преразгледа съставът на Прокурорския съвет, за да се избегне рискът от политическо влияние върху прокуратурата. Въпреки препоръките, финалният текст остана същия.

Какво се прие?

Президентът запазва правомощието си да назначава и освобождава главния прокурор и председателите на върховните съдилища. В първоначалния законопроект това правомощие беше премахнато, но след множество критики и коментари народните представители решиха да го оставят сред правомощията на държавния глава. Беше приет текст, според който, ако президентът не издаде указ за назначаването на председател на ВКС, на ВАС или на главния прокурор в 7-дневен срок, решението за избора на съответния съвет ще се обнародва и с него назначението влиза в сила.

Главният прокурор запазва методическото ръководство на обвинението, ще утвърждава еднакъв стандарт за делата в досъдебната фаза, но няма да бъдат изготвяни еднолично от него, а по предложение на Върховната прокуратура.

Висшият съдебен съвет окончателно ще бъде разделен на два съвета – Висш съдебен

съвет и Висш прокурорски съвет. Новият Висш съдебен съвет ще има 15 членове – председателите на ВКС и ВАС, 8 избрани от съдиите и 5 от Народното събрание. Новият Висш прокурорски съвет ще се състои от 10 членове – Главният прокурор, двама избрани от прокурорите, един от следователите и 6 от парламента.

Общо събрание ще наследи пленума на ВСС, като правомощията му ще са ограничени до решаване само на някои въпроси. В това събрание главният прокурор и министърът на правосъдието ще са без право на глас. То ще се председателства от председателя на Върховния касационен съд, а в негово отсъствие от този на Върховния административен съд.

Мандатът на Съдебния съвет ще е четири години, на Прокурорския съвет също 4, на главния прокурор - пет, на председателите на върховните съдилища седем. Отпадна предложението от "Има такъв народ" главният прокурор да се избира с пряк избор.

Сегашният състав на ВСС, макар и с изтекъл мандат, ще продължи да действа поне още девет месеца. Това беше прието с преходни и заключителни разпоредби, в които е записано, че в срок от шест месеца след влизането в сила на измененията в Конституцията Народното събрание "приема законите, които се отнасят до прилагането на променените текстове". След това е записан друг тримесечен срок от влизането в сила на законите за провеждане на процедура за избор на изборни членове. Сега действащият ВСС няма да може да назначава само председатели на върховните съдилища и главен прокурор.

Върховната административна прокуратура се закрива. Така на практика няма да има Върховна касационна и Върховна административна прокуратура, а само Върховна прокуратура. Отпада възможността прокуратурата да прави проверки във всички администрации, но пък ще бъде запазено правото ѝ да атакува административни актове, както и да се намесва в случаи, когато трябва да бъде защитен общественият интерес или интересът на лица, които се нуждаят от специална закрила.

Въпреки становището на Инспектората към ВСС от 5.12.2023г. с предложение състава на инспектората да бъде разширен и броят на инспектората от 10 на 15 заедно с главния инспектор, инспекторатът остава непроменен. Инспекторите ще могат да бъдат преизбирани на същата длъжност и за още един мандат.

Служебните премиери ще се избират измежду председателя на Народното събрание, председателя на Върховния касационен съд, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник. Първоначалният проект предвиждаше по-тесен кръг от лица, които да могат да стават служебни премиери.

Разрешава се двойно гражданство за народните представители. Първоначалният проект предвиждаше условие те да са живели последните 18 месеца в страната. С тази поправка се дава възможност и за двойно гражданство на министрите, като за тях няма да има изискване за уседналост.

Запазва се идеята парламентът да не се разпуска при невъзможност за сформирание на кабинет. По този начин ще се избегне законодателен вакуум при провеждане на избори. Новият текст вече изглежда така:

„Чл. 64. (1) Народното събрание се избира за срок от четири години.

(2) В случай на война, военно или друго извънредно положение, настъпили по време на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия се продължава до отпадането на тези обстоятелства.

(3) Избори за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание.”

(4) С полагането на клетвата на новоизбраните народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание.“

Чрез съдилищата гражданите ще могат да сезират Конституционния съд. Всеки съд може да сезира Конституционния съд по своя преценка или искане на страна, но само за

противоконституционност на закон, приложим по конкретно дело - няма да има възможност да се иска тълкуване на Конституцията.

По-широка ще е формулировката за текста за регулаторите: "Народното събрание спазва принципите на откритост, прозрачност, публичност и обоснованост при избора на членове на органи, които изцяло или частично се попълват от него, за да гарантира тяхната независимост. Решенията за избор се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон", гласи новият вариант на текста.

Отпадна предложението националният празник да бъде променен от 3 март на 24 май.

Опозицията се обяви против промените в Конституцията.

Лидерът на „Възраждане“ Костадин Костадинов заяви, че те са противоконституционни и че „Възраждане“ ще атакуват всички промени в Основния закон.

Лидерът на БСП Корнелия Нинова изрази подозрение, че правителството е отворило врата за преговори с Президента Румен Радев, тъй като не е приет изричен текст, гласящ, че със специален закон се ограничават правомощията на служебния кабинет.

От „Има такъв народ“ също остро разкритикуваха промените и изразиха сигурност, че Конституционният съд ще ги спре.

Какви становища за реформите бяха дадени?

ВКС със свое официално становище изрази категорично несъгласие по отношение на предложението председателят на Върховният касационен съд да бъде включен в кръга от лица, измежду които да се определя служебен министър-председател,

тъй като това би противоречало на принципа за разделение на властите и би повлияло на независимостта му. В становището още се казва, че така направеното предложение противоречи на прогласената в чл. 117 от КРБ независимост на съдебната власт и е противоконституционно.

Висшият адвокатски съвет направи предложение в свое становище до конституционната комисия на конституционно ниво да се създаде гаранция, че „обществената квота“ действително ще бъде такава, а няма да бъде политическа, като изрично бъде записано, че не могат да бъдат избирани от Народното събрание членове на политически партии и организации и народни представители. В становището си изразява несъгласие с предложението за разширяване на правомощията на Инспектората чрез предлаганото правомощие да извършва проверки за системно нарушение на закона и съдопроизводствените правила, тъй като това би засегнало независимостта на съдебната власт.

Критикуват се предвидените промени по отношение на изключването на главния прокурор от кръга на субектите с обща компетентност да сезират Конституционния съд при нарушаване на права и свободи на граждани, като в противен случай прокуратурата би останала лишена от механизъм да осъществява функцията си да следи за законност.

Висшият адвокатски съвет предложи още правомощията на Омбудсмана и на Висшият адвокатски съвет за сезиране на Конституционния съд да бъдат разширени с оглед предметния обхват на исканията, като отпадне ограничението исканията да се свеждат само до противоконституционност на закони, които нарушават основни права и свободи на граждани, което в практиката на КС е тълкувано стеснително и лишава от възможност да получат конституционна защита всички права на гражданите, които не са уредени в глава Втора от Конституцията и най-вече икономическите права, които са уредени в глава Първа.

На следващо място се предложи възможността за сезиране на Конституционния съд да бъде разширена като се даде възможност искането да не бъде само за противоконституционност на приложим по делото закон, но и до несъответствие на приложим делото закон с международен договор, по който България е страна.

Висшият съдебен съвет от своя страна изрази подкрепа за предвиденото мнозинство на съдии, избрани от съдии в Съдийска колегия, но счита предложенията за премахване на Пленума на ВСС и създаването на два отделни съвета за противоконституционни, позовавайки се на Решение №3 на Конституционния съд от 10 април 2003 г. по к.д. 22/2002 г. и Решение №3 от 10 април 2003 г. по к.д. 22/2002 г., съгласно които това може да се направи само от Велико Народно събрание. Поради тази причина народните представители приеха на второ и трето четене Пленумът на ВСС да се нарича Общо събрание на Висшия съдебен и Висшия прокурорски съвет, тъй като премахването му изисква свикване на Велико народно събрание.

Кои са проблемните текстове?

Текстовете около съдебната власт събудиха най-много спорове в общественото пространство. Идеята обществената квота в новосъздадения Прокурорски съвет да има превес беше критикувана от съображения да няма политическо влияние в държавното обвинение. Целта на тази промяна е в прокурорския съвет да не доминират членове, излъчени от прокуратурата, върху които главният прокурор има влияние. За да се избегне политическо влияние, беше прието, че избиращите членове от обществената квота не трябва да бъдат партийно обвързани.

Разрешаването на двойно гражданство за народните представители и министри предизвиква също опасения и разнопосочни реакции. Основните притеснения са по този начин да не бъде отворена вратата за чуждо влияние, като се даде достъп на чужди

граждани до държавното управление. Според приетите разпоредби за народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство и е живял последните 18 месеца в страната. Изискването за уседналост няма да важи за министрите. В конституционната комисия при обсъждането на промените на второ четене, експертите от Обществения съвет поставиха въпроса за начина по който ще се доказва „уседналост“. Изтъкнато беше и съображението, че това може да доведе до потенциален казус за дискриминация, тъй като за редица други длъжности се забранява притежаването на двойно гражданство.

Както става ясно и от становището на Върховния касационен съд, включването на председателя на съда в кръга от опции за служебен премиер също може да доведе до проблеми, тъй като се създава риск за нарушаване на принципа на разделение на властите.

Обществени нагласи



Видно от проведеното изследване на обществените нагласи от Българския институт за правни инициативи¹, завишаването на стандартите при избиране на ръководствата на независимите регулатори, намаляването на мандатите на главния прокурор, председателите на ВКС, ВАС и ВСС и намаляването на правомощията на главния прокурор са широко приветствани с над 50% изразено одобрение от анкетиранияте. За сметка на това даването на възможност граждани с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители се приема по-скоро негативно с 59% изразено неодобрение.

Маргарита Дилова,
РЕСЕКО България

Заключение

Поправките на Конституцията бяха окончателно приети от Парламента, но препятствията пред конституционната реформа все още не са приключили. Вече има заявки от опозицията, че измененията ще бъдат атакувани пред Конституционния съд. Съдът би могъл да отмени приетите текстове, ако установи, че обикновеното Народно събрание е влязло в компетентността на Великото народно събрание, каквито опасения изразиха множество експерти. Подобно решение би създавало нормативен вакуум и множество проблеми, тъй като обявяването на новите разпоредби за противоконституционни няма автоматично да „възкреси“ старите (вж. Решение № 3 от 2020г. на КС).

Въпреки всички критики, които промените в Конституцията получиха, шестата поправка на Основния закон беше изключително наложителна и желана. Тези промени имат своята логика, проследявайки динамиката на политическия живот в България последните години. Абсолютната власт на главния прокурор и продължителното управление на служебните кабинети на Президента бяха от основните предпоставки за търсене и намиране на решение по един демократичен начин.

¹ Български институт за правни инициативи Global Metrics Ltd. (2023, November), Нагласи към промени в Конституцията свикване на Велико Народно събрание http://www.bili-bg.org/11/1163/news_item.html