

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх. No	ПГ-44-2194-П-23
Дата	17. 3. 2022г.

ЧРЕЗ
Г-Н НИКОЛА МИНЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

ДО
Г-Н МИЛЕН МАТЕЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОМИСИЯТА ПО
КОНСТИТУЦИОННИ И ПРАВНИ
ВЪПРОСИ

СТАНОВИЩЕ

Относно: проект на Закон за изменение и допълнение на Гражданския процесуален кодекс, № 47-202-01-13, внесен в Народното събрание на 8 март 2022 г. от Министерския съвет

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН МАТЕЕВ,

На основание чл. 73, ал. 7 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, изразявам следното становище относно посочения по-горе законопроект:

С внесения в Народното събрание проект на Закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Гражданския процесуален кодекс (ГПК) се предлагат промени в чл. 31, ал. 1 и чл. 32 от ГПК, с които като процесуален представител на държавата да бъде определен министърът на правосъдието. Считам, че подобно законодателно разрешение ще има за последица колизия между конституционно определените правомощия на министъра на правосъдието в сферата на съдебната власт от една страна и качеството процесуален представител на държавата от друга страна и като резултат ще доведе до нарушаване на принципите за независимостта на съда и равенството на страните в съдебните производства, установени в чл. 117, ал. 2 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията на Република България /Конституцията/, по делата, водени от и срещу държавата. Основание за посочения извод ми дават следните съображения:

I. В съответствие с чл. 8 от Конституцията, държавната власт в Република България се осъществява в съответствие с принципа за разделение на властите, като

конституционният законодател е предвидил редица правомощия за взаимен контрол и баланс между законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Израз на взаимния контрол и баланс между съдебната и изпълнителната власт е от една страна правораздавателният контрол върху актовете, действията и бездействията на изпълнителната власт, а от друга правомощията, с които изпълнителната власт разполага в сферата на съдебната власт, свързани с бюджета и управлението на имуществото на съдебната власт, кадрови въпроси, кариерно израстване, квалификацията на магистратите и др. Посочените правомощия на изпълнителната власт в сферата на съдебната власт се осъществяват именно чрез министъра на правосъдието като централен едноличен орган на изпълнителната власт със специална компетентност.

Съгласно чл. 130в, т. 1 от Конституцията, министърът на правосъдието предлага проект на бюджет на съдебната власт и го внася във Висшия съдебен съвет. Съгласно чл. 130в, т. 3 от Конституцията, министърът на правосъдието може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи. Съгласно чл. 130в, т. 4 от Конституцията, министърът на правосъдието участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите. Съгласно чл. 130б, ал. 1 от Конституцията, министърът на правосъдието председателства заседанията на пленума на Висшия съдебен съвет, без право на глас.

Конституционно определените правомощия на министъра на правосъдието в сферата на съдебната власт са доразвити на законово и подзаконово ниво чрез Закона за съдебната власт (ЗСВ) и Устройствения правилник на Министерството на правосъдието (УПМП).

Съгласно чл. 169, ал. 3, т. 5 от ЗСВ, министърът на правосъдието може да предлага назначаване на председател на съд, с изключение на председател на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, а съгласно чл. 173, ал. 2 от ЗСВ, министърът на правосъдието може да предлага кандидатури за председател на Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Съгласно чл. 304 от ЗСВ, министърът на правосъдието може да отправя предложение до съответната колегия на Висшия съдебен съвет за поощрение на съдии, прокурори и следователи по реда на глава петнадесета от ЗСВ. Съгласно чл. 312, ал. 1, т. 4 от ЗСВ, министърът на правосъдието може да отправя предложение за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание на съдия, прокурор и следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител на съответен съд или прокуратура. Съгласно чл. 265, чл. 271, чл. 305 и чл. 328е от ЗСВ, министърът на правосъдието назначава, освобождава от длъжност, може да поощрява с отличие или награда и налага дисциплинарни наказания на държавните съдебни изпълнители. Съгласно чл. 370, ал. 1 от ЗСВ, чрез министъра на правосъдието и администрацията на Министерството на правосъдието се осъществява взаимодействието между съдебната и изпълнителната власт, включително в насоките съдебна дейност, професионална квалификация, управление на имуществото на съдебната власт, дейности във връзка с изготвяне проект на бюджет на съдебната власт, дейности във връзка с държавните и частните съдебни изпълнители, с нотариусите, със съдиите по вписванията и със синдиците.

Съгласно чл. 5, т. 4 от УПМП, министърът на правосъдието управлява имуществото на Министерството на правосъдието, в което се включват и недвижимите имоти, предоставени на Министерството на правосъдието за нуждите на органите на съдебната власт, недвижимите имоти - почивни бази, предоставени за нуждите на органите на съдебната власт и заведени в баланса на Министерството на правосъдието и недвижимите имоти, предоставени на Министерството на правосъдието за нуждите на следствените отдели (описани в публично поддържаните регистри). Съгласно чл. 5, т. 7 от УПМП, министърът на правосъдието осъществява дейности, свързани с държавните и частните съдебни изпълнители, с нотариусите, съдиите по вписванията и със синдиците. Съгласно чл. 5, т. 15 и чл. 5, т. 16 от УПМП, министърът на правосъдието определя критериите и процедурата за провеждане на избора на кандидатите за съдия в Европейския съд по правата на човека в съответствие с чл. 21 и 23 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и организира провеждането му и организира и провежда процедурата за избор на кандидат за съдия и за генерален адвокат в Съда на Европейския съюз и за съдия в Общия съд.

Конституционно определените и законови правомощия на министъра на правосъдието в сферата на съдебната власт са израз на „контролните“ правомощия, които изпълнителната власт упражнява спрямо съдебната власт, като част от баланса между трите власти. Това определя ролята на министъра на правосъдието на своеобразен „коректив“ на изпълнителната власт спрямо съдебната власт, в рамките на принципа за разделение на властите.

II. Като част от основните начала, уредени в Глава първа от Конституцията, чл. 7 от нея урежда принципа за отговорността на държавата за вреди от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица. Посоченият конституционен принцип намира практическа реализация чрез ангажиране отговорността на държавата по реда на Закона за отговорността на държавата и общините за вреди, чрез съответния държавен орган като процесуален субституент, или по реда на чл. 45, във връзка с чл. 49 от Закона за задълженията и договорите, чрез процесуалния представител на държавата по чл. 31, ал. 1 от ГПК. Реализирането на отговорността на държавата по съответния приложим ред, се осъществява в съответствие с чл. 117, ал. 2 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията, съгласно които по делата пред съдилищата следва да се осигури независимост на съда и равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес.

Конституционно закрепените и взаимно кореспондиращи си принципи за равенството на страните в съдебните производства и за независимостта на съда следва да бъдат съблюдавани от законодателя при уреждане на съответните обществени отношения на законово ниво. В тази връзка, при определяне на процесуалния представител на държавата по чл. 31, ал. 1 от ГПК, в лицето на конкретен министър, законодателят следва да направи своята преценка от гледна точка на гарантиране в пълна степен на принципите по чл. 117, ал. 2 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията по делата, по които държавата е страна. Възлагането на качеството процесуален представител на държавата по чл. 31, ал. 1 от ГПК на министъра на правосъдието, който е в състояние да влияе спрямо съдебната власт, разполагащ със съответни институционални механизми на въздействие, включително

правото да прави предложения за повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, макар и решението по такова предложение да е на съответната колегия на Висшия съдебен съвет и министърът на правосъдието да не участва при гласуването, неизбежно ще постави под съмнение независимостта на съда и равенството на страните по делата, водени от и срещу държавата. Такова законодателно разрешение ще има за резултат подкопаване доверие на гражданите и организациите към съда, в случаите, в които те се обръщат към него за защита на накърнените си права, в резултат на незаконосъобразната дейност на държавните органи. Същевременно съдилищата ще бъдат поставени в положението по всяко дело, водено от и срещу държавата, насрещните на държавата страни да оспорват независимостта на съда и да поставят под съмнение преценката му по вътрешно убеждение, поради институционалните правомощия, с които процесуалният представител на държавата по чл. 31, ал. 1 от ГПК, в лицето на министъра на правосъдието, ще разполага.

Тук следва да се подчертае, че поради значението, което правото на съдебна защита от независим съд има, като гарант за всички останали права на гражданите и организациите, дори най-малкото съмнение в независимостта на съда е неприемливо и е в разрез с конституционните ценности в съвременните демократични общества. В тази връзка следва да се има предвид последователната практика и високите стандарти, които Конституционният съд е възприел при тълкуването на Конституцията и преценката за конституционност на законови разпоредби, в светлината на принципа за независимостта на съдебната власт, включително независимостта ѝ от изпълнителната власт. Така, във връзка с финансовата и материална независимост, със свое Решение № 8 от 12.07.2007 г. по к. д. № 5/2007 г., Конституционният съд е дал задължително тълкуване, съгласно което *„Управлението на имуществото на съдебната власт от министъра на правосъдието съгласно чл. 130а, т. 2 от Конституцията се осъществява при съблюдаване на баланса с чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията и се отнася до това имущество, управлението на което от министъра не затруднява нормалното функциониране на съдебната власт, не пречи ефикасното упражняване на функциите ѝ и не засяга в каквато и да било степен нейната независимост.“* Последователно в своята практика Конституционният съд също така е обявявал за противоконституционни законови разпоредби, които са нарушавали независимостта на съдебната власт, във връзка с независимостта при стопанисване на предоставеното ѝ имущество и самостоятелността на нейния бюджет – Решение № 4 от 14.07.2015 г. по к. д. № 3/2015 г., Решение № 11 от 14.11.2002 г. по к. д. № 18/2002 г., Решение № 17 от 03.10.1995 г. по к. д. № 13/95 г. и др.

На следващо място следва да се подчертае, че правото на разглеждане на делата от независим и безпристрастен съд е гарантирано и от чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, която на основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията, е част от вътрешното право на Република България. На основание нейното пряко действие, следва да се приеме, че решенията на Европейския съд по правата на човека също имат обвързващо действие, доколкото не противоречат на Конституцията. В своята практика Европейският съд по правата на човека е утвърдил стандарти за преценка на независимостта и безпристрастността на съда, в това число начинът на назначаване на

членовете на съдебния състав, съществуването на предпазни мерки срещу външен натиск и въпросът дали съдът изглежда независим за външния обективен наблюдател (в този смисъл решения по делата *Salov v. Ukraine* - 6.12.2005; *Kleyn and others v. The Netherlands* - 6.05.2003; *Цанова - Гечева срещу България* - 15.09.2015 г.; *Piersack v. Belgium* - 1.10.1982; *Miracle Europe UFT v. Hungary* - 12.04.2016; *Findlay v. UK* - 25.02.1997).

В заключение, при преценката за определяне на процесуалния представител на държавата по чл. 31, ал. 1 от ГПК, законодателят следва да съобрази възприетите от Конституционния съд високи стандарти относно независимостта на съдебната власт, така че да гарантира спазването на принципите на чл. 117, ал. 2 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията по делата със страна държавата, както и ангажиментите на Република България по чл. 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи. В този смисъл направеното с проекта на ЗИД на ГПК предложение за определяне на министъра на правосъдието за процесуален представител на държавата не може да бъде подкрепено.

Проф. д-р ~~Цанова~~ Кирова