

ПОХВАЛНО СЛОВО ЗА ЗАКОНА ЗА УСТРОЙСТВОТО
НА СЪДИЛИЩАТА ОТ 1898 г.

Райна Николова

A WORD OF PRAISE FOR THE 1898 COURT STRUCTURE ACT

Rayna Nikolova

Abstract: *The article presents the author's views on the need for a substantial effort by the Bulgarian legal community to develop a mechanism for investigating the Prosecutor General, the President of the Supreme Court of Cassation, and the President of the Supreme Administrative Court in the Republic of Bulgaria. It analyzes the content of the 1898 Court Structure Act which was drafted by Dr. Konstantin Stoilov, the then Prime Minister of the Principality of Bulgaria. The paper also highlights its advantages and commends the legislative approach used to guarantee the independence of the judiciary. Furthermore, it submits a proposal for introducing, in the Constitution of the Republic of Bulgaria, a mechanism for holding the heads of the Prosecutor's Office, the Supreme Court of Cassation, and the Supreme Administrative Court accountable in case of serious misconduct or systematic failure to perform their duties, as well as in the event of actions that undermine the prestige of the judiciary.*

Keywords: *chief prosecutor; independence; judiciary; President of the Supreme Court of Cassation; President of the Supreme Administrative Court; court structure.*

През последните няколко години професионалната дискуссия относно независимостта на съдебната власт в България не се случва. Научната общност учудващо се дистанцира от нея. Безмълвно е отстъпила разглеждането на въпроса за организацията ѝ единствено на политическия елит. Но именно на политическата плоскост дебатите придобиха възможно най-уродливи измерения. И това е така, защото почти без изключение българският управленски елит през годините след 1989 г. negliжираше проблемите на най-фината система на държавното устройство, като възприемаше в законодателството недобре формулирани концепции относно нейната настройка. Тяхната негодност се вижда и с невъоръжено око. От друга страна, вече възприел ги и към днешна дата, той страда от странното неудобство да признае грешката си и вместо да

поправи стореното зло, се насочва към още по-нелепи идеи, с надеждата, че ще се случи поредното отлагане на разрешаването на проблема. Вероятно това негово усещане за вина поради перманентните опити да подчини съдебната власт, да „синхронизира“ нейната структура и да я нагласи според собствените си неясни представи за позволен контрол, също оказват своето влияние за деградирането на обсъжданията и безрезултатно водения обществен диспут. Но трудностите не се преодоляват с тяхното забавяне, още по-малко с пренебрегването им, а най-малко с помощта на вълшебна пръчица. Вече е налице институционална криза. Три десетилетия се правят различни законодателни експерименти, които засягат най-чувствителната част от споменатия вече деликатен държавоформиращ механизъм – съд, прокуратура и следствие.

На този фон особено се обезцениха становищата на Венецианската комисия към Съвета на Европа, която е призовавана на абонаментен принцип ежегодно да се поти над българските правни неблагоприятия. Трябва да е ясно, че разгадаването на ребуса „как да се гарантира независима българска съдебна система, която да работи ефективно?“ няма как да се случи с помощ отвън. Защото става въпрос за българско, за национално дело. За знанията, уменията и морала на българските юристи, отговорност не могат да носят техни колеги от Албания, Алжир, Андора, Армения, Австрия, Азербайджан, Белги, Босна и Херцеговина, Бразилия, Канада, Чили, Коста Рика, Хърватия, Кипър, Чехия, Дания, Естония, Финландия, Франция, Грузия, Германия, Гърция, Унгария, Исландия, Ирландия, Израел, Италия, Казахстан, Южна Корея, Косово, Киргизстан, Латвия, Лихтенщайн, Литва, Люксембург, Малта, Мексико, Молдова, Монако, Черна гора, Мароко, Холандия, Северна Македония, Норвегия, Перу, Полша, Португалия, Румъния, Сан Марино, Сърбия, Словакия, Словения, Испания, Швеция, Швейцария, Тунис, Турция, Украйна, Великобритания и Съединените американски щати, колкото и големи експерти да са последните в областта на правото.¹

В тези дни на професионално отчаяние пред мен като че ли съвсем естествено изникна образът на д-р Константин Стоилов, защитил докторат по право в Хайделбергския университет, а по-късно специализирал гражданско право в Париж. Представих си как този почтен и високо образован българин, поставил основите на модерното съдебно устройство на Третата българска държава, не е ползвал услугите на Венецианската комисия, не е обвинявал политическите си опоненти в мързел и липсата на морал. Или иначе казано, не се е вайкал и оправдавал. Той е разчитал в тежки за отечеството си дни и смутни за държавното управление времена на собствените знания,

опит и политическа добродетел. Изпитанията ги е преодолявал с немалко усилия, упоритост и без малодушие.² Бил е безспорно великолепен, изключителен юрист, отлично подготвен за мисията, която в края на XIX век му възлага провидението, оставил впечатлението за смел мъж с твърд характер.

Има един нормативен акт, който традиционно българската научна доктрина пренебрегва. Просто не го споменава в учебниците, не го коментира, не се позовава на него. Все едно никога не е съществувал в националния правен мир.³ Той е негово дело – на д-р Константин Стоилов. Отстояван е пред парламента лично в качеството му на министър-председател. Това е Законът за устройството на съдилищата от 1898 г. Обнародван е в „Държавен вестник“ в бр. 7 от 12.01.1899 г. Тази година се навършват 125 години от неговото приемане от Народното събрание. Утвърден е с указ на Княза № 130 от 19.12.1898 г. Изпитвам дълбоки съмнения, че министърът на правосъдието на съвременна Република България, който и да е той, ще отбележи тази дата по тържествен и подобаващ начин.

Когато внимателно се запознаем със Закона за устройството на съдилищата, разбираме, че в него се съдържа в пълнота необходимата нормативна уредба на всички онези въпроси, които се отнасят до статута на съдебната власт. Със съвършена прецизност и дълбок смисъл са отразени най-подробно задължителните правни институти, които гарантират нейната независимост и авторитет.

Глава първа определя статута на мировите, т. е. районните, съдии (чл. 11 – чл. 15).

Глава втора се занимава с окръжните съдилища. В нея се определят структурата на тези съдилища (чл. 16 – чл. 20) и кандидатстването за съдебните длъжности (чл. 21 – чл. 39).

Глава трета е посветена на устройството на апелативните съдилища (чл. 40 – чл. 43).

¹ Виж списъка на индивидуалните членове на Венецианската комисия, достъпен на адрес [онлайн]: <https://www.venice.coe.int/WebForms/members/default.aspx?lang=EN>, посетена на 24.02.2023 г.

² Методиев, В. „Един много добър човек“. Константин Стоилов и политическата добродетел. София, Нов български университет, 2019, с. 268.

³ Поместен е в *Сборник на действующите съдебни закони в царството (1878 – 1918)*. София: Държавна печатница, 1918 г.

Глава четвърта е озаглавена „За върховния касационен съд“ (чл. 44 – чл. 48).

Глава пета „Прокурорски надзор“ представя хоризонталното разпределение на тези длъжности и на контролните функции, упражнявани от висшестоящите прокурори. Тази организация на работата е лишена тогава от каквато и да е централизираност (чл. 49 – чл. 56), така присъща на съвременната българска прокуратура.

Глава шеста отделя внимание на канцелариите на съдебните места (чл. 57 – чл. 60).

Следващата глава седма урежда вътрешното устройство на съдебните места (чл. 61 – чл. 78).

В глава осма „Правилник за съдебните места“ се посочва, че правилата за вътрешния ред и деловодната дейност се утвърждават от министъра на правосъдието (чл. 79 – чл. 80), който изпълнява в цялост функциите на съвременния Висш съдебен съвет.

Глава девета се занимава с ваканцията на съдебните места (чл. 81 – чл. 83).

Отпускът на длъжностните лица по съдебното ведомство е уреден в глава десета (чл. 84 – чл. 90).

„Редът за сношенията на съдебните места и длъжностните лица по съдебното ведомство“ е наименованието на глава единадесета (чл. 91 – чл. 102).

Глава дванадесета се отнася до назначението на служба в съдебното ведомство (чл. 103). В първия раздел се разглеждат условията за назначаване на съдиите (чл. 104 – чл. 109). В раздел втори са отразени условията за назначаване на секретари и подсекретари (чл. 110 – чл. 112). На назначаването на нотариусите и съдебните пристави е посветен раздел трети (чл. 113 – чл. 114). Статутът на адвокатите е уреден в раздел четвърти (чл. 115 – чл. 119). На реда за назначаването на служба в съдебното ведомство (на съдебната администрация) е отделено внимание в пети раздел (чл. 120 – чл. 135).

Глава тринадесета е особено важна за дейността на съдебната власт „Несъвместимост и родствени отношения между длъжност-

ни лица по съдебното ведомство“ (чл. 136 – чл. 142).

Глава четиринадесета е наименована „За клетвата“ (чл. 143 – чл. 146). В навечерието на Сирни Заговезни, когато се изготвя настоящото похвално слово, не ни остава нищо друго, освен да се възхитим на непреходното съдържание на полаганата в края на XIX век от съдии и прокурори клетва:

„Обещавам се и се заклевам в името на всемогъщия Бога да бъда верен на Негово Царско Височество княза, да изпълнявам свято и ненарушимо законите на княжеството, да съдя с чиста съвест, без всяко пристрастие и лицеприятие⁴, да пазя свято тайната на съвещанията и да постъпям във всичко като честен, добър и справедлив съдия, като помня, че за всичко ще давам отчет пред закона и пред Бога. Амин“.

Не става въпрос за онази уводна част относно верността към държавния глава, която произтича от Търновската конституция, а за цялата съкровеност на това публично и свято обещание за безукорно и почтено изпълнение на служебния дълг в полза на българските граждани и общество. То е пропито от отговорност и национално посвещаване. Конституцията много ясно очертава монарха като централен стълб, който крепи съдебната система в качеството му на публичноправен пазител на законността и иманентен носител на справедливостта. Тази негова позиция произтича от държавната му функция в условията на наследствена и конституционна власт (чл. 4). Монархът няма и не би могъл да има никакви лични амбиции, освен доброто на държавата, защото от ефективното държавно управление зависи и неговото присъствие в живота на българското княжество. Това аксиоматично правило на споделена зависимост и отговорност при монархическата форма на държавно управление е залегнало в чл. 13 от Основния закон: „Съдебната власт във всичката нейна ширина принадлежи на съдебните места и лица, които действуват от името на Князя. Отношенията на Князя към тия места и лица се определяват чрез особни наредби“.

⁴ В съвременния български език думата „лицеприятие“ се разглежда като синоним на лицемерие, сервилност, угодничество, подмазване, мили очи, подлизурство, ласкателство, раболепие.

Глава петнадесета „За длъжностите на лицата от съдебното ведомство“ се отнася до служебните задължения на ангажираните с работа в съдебната система лица (чл. 147 – чл. 155).

Глава шестнадесета е кратка и посветена на възнагражденията „За заплатата на служащите по съдебното ведомство“ (чл. 156).

Глава седемнадесета засяга независимостта на съдиите и е озаглавена „За несменяемостта на съдиите“ (чл. 157 – чл. 166).

„За надзора на съдебните места и длъжностните лица по съдебното ведомство“ се нарича осемнадесета глава (чл. 167 – чл. 177).

Глава деветнадесета е най-обемна, защото се отнася „За отговорността на длъжностните лица по съдебното ведомство“ (чл. 178). В раздел първи се разглежда понятието „Дисциплинарно наказание“ (чл. 179 – чл. 194). Раздел втори обсъжда осъществяването на дисциплинарното производство (чл. 195 – чл. 217).

Глава двадесета обсъжда отчета на съдебните места (чл. 218 – чл. 222).

Последната, двадесет и първа глава „За съдебния език“ съдържа няколко важни разпоредби (чл. 223 – чл. 226).

Преходните разпоредби са поместени между чл. 227 – чл. 234.

В основата на разгледаното по-горе законодателно начинание е стояла вярата в човешкия морал и идеалът да се изградят високи професионални качества у всички онези, ангажирани в дейността на органите на съдебната власт: „Но нека не забравяме най-после и друго едно нещо: че и съдиите и другите чиновници са хора, които излизат из нашата среда. Те не са хора, които са дошли с кораби от далечни страни да завладеят България и да ни управляват както искат. Нашите съдии, нашите инспектори, нашите учители, нашите горски инспектори са хора от нашата среда. Те са наши родни братя. Те ще участват в нашите пороци, в нашите преимущества; те са такива българи, каквито сме всички ние; следователно, ако искате нашето правосъдие да достигне идеалното положение, което ние желаем, нека не хвърляме вина само върху съдиите и

чиновниците, нека не гледаме сламката в очите на другите, а да не видим гредата в своите очи. Нека не забравяме, и нека захванем с преобразуване на нашите политически обществени нрави, които може да се каже, се намират още на долен уровень. (Ръкопляскания) ... Нека дадем пример на гражданска доблест, нека дадем пример на възвишеност, нека докажем, че стоим по-високо от обикновените нрави, и бъдете уверени, че след нас малко по-горе ще се възкачат и обществените деятели, тия жреци на олтаря на отечеството и честта, които са най-добрият контрол на съдиите и чиновниците. (Продължителни ръкопляскания)⁵.

Законът за устройството на съдилищата от 1898 г. е истински повод да изразим своята дълбока признателност към един талантлив и способен юрист, светъл пример от миналото, носител на най-високи добродетели, възприемани като „умението да се извършват такива постъпки, които водят до положителни резултати в полза на обществото и са водени от нравствени помисли и подбуди, т.е. да работиш в името на другите, а не само за себе си“⁶.

Отгласът от онази трудна епоха, в която се е изграждала нашата държавност и когато сме съумели да се справим с предизвикателствата, е особено актуален и днес. Защото ни напомня за цялата сложност и заплетеност на ситуацията около т. нар. механизъм за разследване на главния прокурор – препятствие, което вече няколко години не можем да преодолеем като общество. Със сигурност дискусиата за статута не само на главния прокурор, но и на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд относно предсрочното прекратяване на техните мандати трябва да засегне темата и за промени в Конституцията на Република България. Но това едва ли трябва да ни притеснява, ако имаме ясна визия какво желаем да постигнем, а именно – независимост, отчетност, отговорност на ръководителите на основните структури в съдебната власт. И като следваме решителния пример на д-р Константин Стоилов от преди 125 години.

Разбира се, всички промени трябва да се правят в контекста на съвременните изме-

⁵ Методиев, В. *Цит. съч.*, с. 270-271.

⁶ Методиев, В. *Цит. съч.*, с. 12.

рения на конституционната рамка. Една възможна хипотеза за въвеждането на механизъм на текущ надзор по отношение работата на главния прокурор, на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд е предсрочното им освобождаване при условията на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията на Република България⁷ (КРБ) да се осъществява след проведено разследване от ръководителя на Националната следствена служба. Събраните доказателства за наличието на такива данни ще могат да подкрепят внасяно от Висшия съдебен съвет обвинение срещу съответния магистрат пред Конституционния съд. Възможен вариант е последният, по подобие на правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 8 от КРБ, да може да се произнесе с решение, което при констатирано нарушение на Основния закон по чл. 129, ал. 3, т. 5, да е задължително за Висшия съдебен съвет да прекрати предсрочно мандата и президентът да издаде указ за предсрочното освобождаване от длъжност. Тази идея издига процедурата на дължимото ѝ възможно най-високо държавно ниво – Конституционния съд. Друго нейно преимущество е, че членовете на Висшия съдебен съвет няма да изпитват човешкото неудобство да „осъждат“ и критикуват друг свой колега – „изпитание“, което административният орган понесе през 2022 г., но в лишено от тежест и престиж административно производство, при влошена комуникационна колегиална среда.

Любопитна подробност от съдържанието на Закона за устройството на съдилищата е правилото, че главен прокурор има към Върховния касационен съд (чл. 49, ал. 2).⁸ Когато се запознаем с председателите на Върховния касационен съд и на главните прокурори към него⁹, ще установим, че името на нито един от тях не е било замесено и помрачено от корупционни скандали и афери. Това се дължи на създаденото от д-р Константин Стоилов демо-

кратично устройство на съдилищата в България по европейски образец. При приемането на Закона за административното правосъдие през 1912 г. (обн., ДВ, бр. 74 от 3.04.1912 г., в сила от 1.09.1912 г.) Върховният административен съд също се сдобива с главен прокурор (чл. 7, ал. 1). Това правно положение е възприето и в чл. 5 на Наредбата-закон за административното правосъдие, обн., ДВ, бр. 182 от 12.11.1934 г.

Конституцията от 1947 г. въвежда в чл. 62 единната фигура на „главния прокурор на Народната Република“, на когото е възложен „върховният надзор за точното изпълнение на законите както от различните правителствени органи и длъжностни лица, така и от гражданите се извършва от главния прокурор на Народната Република“. Главният прокурор е мандатен орган, избран за срок от 5 години от Народното събрание, на който прокурорът е подчинен (чл. 63). Като се има предвид единството на властите през този период от държавното развитие на България, не е необичайно за онова политическо време да се въвежда проформа модел на отчетност. По категоричен начин тогава се създава централизираната структура на прокуратурата, която познаваме и днес: „Всички останали прокурори при съдилищата от всички степени се назначават и уволняват от главния прокурор на Народната Република и при изпълнение на длъжностите си са подчинени само на съответните по-горни прокурори, а всички те – на главния прокурор на Народната Република.“ (чл. 64).

В Конституцията от 1971 г. главният прокурор също се избира от парламента (чл. 78). Продължава да е мандатен орган – за 5 години с възможност за предсрочно прекратяване на мандата му (чл. 134, ал. 1). Йерархичната зависимост и централизирано ръководство се задълбочават: „Останалите прокурори се назначават и уволняват от главния прокурор и са подчинени на него.“ (чл. 134, ал. 2).

⁷ При тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

⁸ Тази длъжност дълги години изпълнява Иван Каранджулов – вуйчо на Кирил Христов Совичанов (баща на двама юристи – Николай и Борис, по-малкият от които десетилетия разнася по целия свят славата на България като най-великия оперен бас на XX век).

⁹ Информацията за ръководството на Върховния касационен съд е достъпна [онлайн] на адрес: <https://meteff.blog.bg/history/2007/06/15/vyrhovni-sydlilishta.80752>, посетена на 24.02.2023 г.

Днес функционална компетентност на главния прокурор е изрично изведена в чл. 126, ал. 2 от КРБ, като той „осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.“ Подобна норма отсъства за председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Тя неоснователно изтъква като че ли по-значимия статут на главния прокурор в сравнение с този на останалите двама административни ръководители-магистрати. Струва ни се, че става въпрос за едно ненужно ехо от тоталитаризма, на което е дошло времето да заглъхне.

БИБЛИОГРАФИЯ//REFERENCES

Методиев, В. „Един много добър човек“. *Константин Стоилов и политическата добродетел*. София, Нов български университет, 2019 // **Metodiev, V.** „Edin mnogo dobar chovek“. *Konstantin Stoilov i politicheskata dobrodetel*. Sofiya, Nov balgarski universitet, 2019.

Сборник на действующите съдебни закони в царството (1878 – 1918). София: Държавна печатница, 1918 // *Sbornik na deystvuyushtite sadebni zakoni v tsarstvoto (1878 – 1918)*. Sofiya: Darzhavna pechatnitsa, 1918.