

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 17 за 2002 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 29 октомври 2002 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 17 за 2002 г., образувано по искане на пленума на Върховния касационен съд за установяване противоконституционността както на отделни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт, обнародван в "Държавен вестник", бр. 74 от 2002 г. (ЗИД ЗСВ), така и на закона в неговата цялост.

1. По § 1, т. 2, с който се изменя чл. 20, ал. 3 от ЗСВ

В искането се твърди, че участието в заседанията без право на глас на член на Висшия съдебен съвет, чийто избор се оспорва, противоречи на чл. 4, ал. 1, на духа и идеите, заложили в глава шеста от Конституцията, както и се нарушава принципът за петгодишен мандат.

Разпоредбата на чл. 20, ал. 3 не нарушава конституционноустановения в чл. 130, ал. 4 петгодишен мандат на изборните членове на Висшия съдебен съвет, тъй като не съдържа уредба за предсрочното му прекратяване. От друга страна предвид установените в чл. 20, ал. 2 срокове за произнасяне на Висшия съдебен съвет по оспорения избор, отнемането на възможността за гласуване е толкова ограничено по време, че не може да засегне реализацията на мандата. И в разпоредбата на чл. 31 от закона, която не се оспорва като

противоконституционна, законодателят допуска член на Висшия съдебен съвет да участва в заседание, без да гласува. Тази разпоредба обаче не се оспорва в искането като противоконституционна, а това означава че и пленумът на Върховния касационен съд споделя виждането на законодателя, което не абсолютизира упражняването на мандата на член на Висшия съдебен съвет до гласуването на всяко заседание.

С чл. 20, ал. 3 законодателят гарантира спазването на конституционните (чл. 130, ал. 2 относно минимално необходимия петнадесетгодишен юридически стаж) и законовите изисквания (чл. 17, ал. 2; чл. 18; чл. 19 относно законността на процедурата) за избор на член на Висшия съдебен съвет. Гласуването на член на Висшия съдебен съвет, чийто избор може да се окаже незаконосъобразен, би поставило под съмнение законосъобразността на всяко решение на органа. Ето защо прилагането на разпоредбата не само няма да доведе до атакуемост на всички решения, взети с наличен кворум, но при минимизирано мнозинство, както се твърди в искането, а точно обратното – с уредбата в чл. 20, ал. 3 законодателят гарантира правната стабилност на актовете на Висшия съдебен съвет чрез ограничаване на основанията за тяхната атакуемост като незаконосъобразни. Затова твърдението за противоречие на разпоредбата с духа и идеите, заложили в глава шеста от Конституцията, насочени към осигуряване на стабилна съдебна власт, включително чрез стабилитет на решенията на органа, който я администрира, е неоснователно.

Твърдението за нарушение на чл. 4, ал. 1 също е неоснователно, защото същностна характеристика на принципа на правовата държава е спазването на Конституцията и законите на страната, а разпоредбата на чл. 20, ал. 3 създава законови условия за гарантиране на този принцип.

2. По § 3, т. 1, б. "а", с който се изменя чл. 27, ал. 1, т. 3 от ЗСВ, относно израза "съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители"

В искането се твърди, че определянето на броя на съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители от Висшия съдебен съвет противоречи на чл. 129, ал. 1 от Конституцията.

Конституционната норма на чл. 129, ал. 1 не е нарушена, защото чл. 27, ал. 1, т. 3 не предвижда съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители да се назначават, понижават, повишават, преместват или

освобождават от Висшия съдебен съвет. Той само определя броя им и това негово правомощие е в тясна връзка с основното му конституционно правомощие по кадровото изграждане на съдебната власт.

Съдия-изпълнителите и съдиите по вписванията, без да са магистрати по смисъла на конституционното понятие, извършват дейност, която е непосредствено свързана със съдебната дейност. Спецификата на тази дейност изисква тя да се извършва само от лица, които в съответствие с чл. 150, ал. 1 и чл. 160, ал. 1 отговарят на изискванията за съдии, прокурори и следователи по чл. 126 от ЗСВ. Организационно съдия-изпълнителите и съдиите по вписванията са обособени към районните съдилища, а функционално в осъществяването на дейността си те имат заменяемост с районните съдии. Съдебните служители пък пряко подпомагат органите на съдебната власт при осъществяването на правомощията им - чл. 187, ал. 1 от закона.

Следователно с определянето броя на съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители от Висшия съдебен съвет се осигурява необходимата връзка и баланс между броя на магистратите в органите на съдебната власт и броя на лицата, които извършват дейност, пряко свързана с магистратската дейност или непосредствено подпомагаща тази дейност. А разграничението между органите по назначаване е извършено от законодателя съвършено ясно: Висшият съдебен съвет – за магистратите (чл. 27, ал. 1, т. 4); министърът на правосъдието – за съдебните изпълнители (чл. 150, ал. 2) и за съдиите по вписванията (чл. 160, ал. 2); съответният ръководител на орган на съдебната власт – за съдебните служители (съгласно чл. 188, ал. 1).

3. По § 3, т. 1, б. "б", с която се допълва чл. 27, ал. 1, т. 6 от ЗСВ

В искането се твърди, че изменението на разпоредбата противоречи на чл. 127, т. 1 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

С изменението се създава възможност Висшият съдебен съвет да взема решение за сваляне на имунитета на магистрат и по искане на не по-малко от една пета от членовете му. Действително в Решение № 1 от 1999 г. Конституционният съд отрече възможността такова искане освен главният прокурор да правят и председателите на Върховния административен съд и Върховния касационен съд и министърът на правосъдието с мотиви, че според конституционната разпоредба на чл. 127, т. 1 само прокуратурата разполага с

обвинителни функции за привличане към отговорност на лицата, които са извършили престъпления.

В Решение № 14 от 1992 г. на Конституционния съд се казва:

“В други случаи, поради особеностите и важноста на правата и задълженията, които имат някои граждани (народни представители, президент, вицепрезидент, министър–председател, министри, съдии, прокурори и следователи), те имат привилегировано правно положение спрямо останалите граждани относно наказателната отговорност и личната неприкосновеност. За да изпълняват високоотговорните си задължения, Конституцията предоставя на тези граждани съвкупност от права, чрез които им обезпечават по–голяма свобода, сигурност и независимост спрямо органите на изпълнителната и съдебната власт, отколкото на другите граждани.”

Следователно конституционният законодател установява определени привилегии, с които да гарантира изпълнението на високоотговорни задължения, но не установява привилегии, с които да даде възможност за злоупотреба с права. В тази връзка възниква въпросът няма ли да се наруши чл. 132, ал. 2 във връзка с чл. 6, ал. 2 от Конституцията в случая, когато са налице достатъчно данни за извършено престъпление от главния прокурор, но законът не предвижда друг орган, освен него, който може да направи искане пред Висшия съдебен съвет за снемането му? Такова нарушение ще има, защото Конституцията както установява имунитет за всички магистрати без изключение, така също изисква законът да определи случаите, в които се взема решение за снемането му, без да изключва главния прокурор. Ако за конституционния законодател непреодолима конституционна пречка беше разпоредбата на чл. 127, т. 1 по смисъла на изложеното в Решение № 1 от 1999 г., в чл. 132, ал. 2 той щеше изрично да изключи главния прокурор. Щом за всички магистрати Конституцията установява имунитет, безспорно и за всички тях следва да се установят еднакви законови условия за снемането му. В противен случай само един магистрат ще бъде поставен в привилегировано положение спрямо останалите. А това противоречи на чл. 6, ал. 2 и на чл. 132, ал. 2 от Конституцията. При това положение не може да се поставя под съмнение възможността искане да прави една част от органа, който по Конституция е оправомощен да вземе решение за снемане на имунитет. Не се застрашава или нарушава конституционната му компетентност за това.

От друга страна привличането към наказателна отговорност на лицата, извършили престъпление, не е самостоятелна функция на главния прокурор. Той ръководи всички прокурори, но еднолично не привлича към наказателна отговорност. Разпоредбите на Наказателно–процесуалния кодекс възлагат действията в досъдебното производство и на други прокурори и на следователите. Затова не може да се подкрепи тезата, че единственият орган, който разполага с процесуални средства за събиране и преценка на достатъчно данни за извършено тежко престъпление, е главният прокурор. Наличието на достатъчно данни може да се установи и от други прокурори и от следователи, които да ги предоставят на членове на Висшия съдебен съвет. При това прокурори и следователи има и във Висшия съдебен съвет – задължително 5 от съдебната квота, а такива може да има и от парламентарната квота. Следователно няма конституционна пречка искане за снемане на имунитета на магистрат да се прави освен от главния прокурор и от поне една пета от членовете на Висшия съдебен съвет.

Ето защо изменението на чл. 27, ал. 1, т. 6 не само не е противоконституционно, но и привежда разпоредбата в съответствие с чл. 6, ал. 2 и чл. 132, ал. 2 от Конституцията.

4. По § 3, т. 1, б.”г”, в частта, с която се създава т. 10 в чл. 27, ал. 1 от ЗСВ, относно израза “обобщен от министъра на правосъдието въз основа на изпратените от съдилищата, прокуратурите и следствените служби годишни доклади и статистически данни”

В искането се твърди, че обобщаването на годишните доклади на съдилищата, прокуратурите и следствените служби от министъра на правосъдието противоречи на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Не споделяме доводите в искането и считаме, че оспорената разпоредба не противоречи на Конституцията. Обобщаването на докладите на съдилищата, прокуратурите и следствените служби не е правораздавателна дейност и докладът не е съдебен акт, поради което няма конституционна пречка тези функции да бъдат възложени на министъра на правосъдието. Ясна е логиката на законодателя – министърът на правосъдието разполага с администрация, която може да извърши тази дейност и да подготви обобщен доклад, който да представи на Висшия съдебен съвет. Това не е творческа дейност, при която министърът може да се отклони от посоченото в докладите на отделните съдилища, това е дейност, отразяваща и обобщаваща съществуващите факти, а не създаваща нови

факти относно дейността на съдебната власт. Съдържанието на доклада е определено в закона, а Висшият съдебен съвет, когато разглежда този доклад, ще направи необходимите оценки и ще приеме съответните решения в съответствие с конституционните и законовите си правомощия.

Ето защо възложеното от законодателя задължение на министъра на правосъдието да обобщава изпратените от съдилищата, прокуратурите и следствените служби годишни доклади и статистически данни не само не нарушава независимостта на съдебната власт предвид същностното съдържание на това понятие, а в действителност подпомага осъществяването на дейността ѝ.

5. По § 3, т. 1, б. "г", в частта, с която се създава т. 11 в чл. 27, ал. 1 от ЗСВ

В искането се твърди, че овластяването на Висшия съдебен съвет да приема правилник за работата на съвета и на неговата администрация противоречи на чл. 133 от Конституцията, тъй като регулирането на тази материя трябвало да стане на законово ниво.

Член 133 от Конституцията изисква в закон да се уреди организацията и дейността на Висшия съдебен съвет. В изпълнение на това конституционно изискване в ЗСВ са уредени всички основни обществени отношения по процедурата за образуване на Висшия съдебен съвет, определени са правомощията му, начинът на вземане на решения и т. н.

Вътрешният ред на работа на един орган не е и не може да бъде предмет на уредба в закон. Въпросите относно конкретните организационно-технически действия по прилагането на закона, свързани с подготовката, провеждането на заседания, оформянето на актовете и документацията, организирането на административната и деловодната работа и др. подобни са типично вътрешноорганизационни въпроси, които са предмет на уредба на вътрешните актове на конституционно или законово предвидените органи. В тази връзка следва да се има предвид, че аналогична на оспорваната е хипотезата на приемане на Правилник за организацията на дейността на Конституционния съд. Член 152 от Конституцията изисква със закон да се определи организацията и редът на дейността на Конституционния съд. Съгласно § 1 от преходните и заключителни разпоредби на Закона за Конституционния съд Конституционният съд приема правилник за организацията на дейността си. На това правно основание Конституционният съд е приел Правилник за организацията на

дейността на Конституционния съд. Възприемането на тезата на пленума на Върховния касационен съд означава, че по аналогични на изложените в искането съображения може да се твърди, че и § 1 от ПЗР на Закона за Конституционния съд противоречи на чл. 152 от Конституцията.

Законовото оправомощаване на Висшия съдебен съвет да приеме правилник не противоречи на конституционната разпоредба, тъй като не създава каквато и да било правна възможност за органа да извърши регламентация на основни обществени отношения по организацията и дейността му. Регулирането на подобна материя с подзаконов акт е в съответствие и с принципа за правовата държава - йерархията на нормативните актове трябва да е съответна на обществените отношения, които урежда, отчитайки тяхната важност и значимост. Разбира се, този правилник трябва да бъде съобразен с конституционните и законови разпоредби, уреждащи организацията и дейността на Висшия съдебен съвет и не може по никакъв начин да им противоречи. Това обаче не е въпрос на конституционносъобразността на законовата разпоредба.

6. По § 3, т. 1, б. "г" в частта, с която се създава т. 13 в чл. 27, ал. 1 от ЗСВ

В искането се твърди, че с разпоредбата противоконституционно на Висшия съдебен съвет се възлагат нормотворчески функции, които го превръщат в законодателен орган.

С чл. 27, ал. 1, т. 13 се възлага на Висшия съдебен съвет да утвърждава правила за професионална етика, приети от съсловните професионални организации на съдиите, прокурорите и следователите.

Правилата за професионална етика не са нормативен акт, тъй като те действат само в рамките на една съсловна организация и не пораждат права и задължения за лицата извън тази организация. При това както ясно личи от наименованието им, тези правила не са правни, а са етични норми. Чрез тях орган на съответната съсловна организация определя съдържанието на понятието "професионална етика" без намеса на държавен орган и съответно без приемане на нормативен акт. Подобен подход отдавна е възприет в редица европейски страни и не е чужд и на нашето законодателство. Само като пример могат да бъдат посочени неизчерпателно:

- чл. 39, ал. 5 от Закона за независимия финансов одит, съгласно който Съветът по професионална етика контролира изпълнението на Професионално-етичния кодекс на Института на дипломираните експерт-счетоводители;

- чл. 5, т. 3 от Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите, съгласно който Българският лекарски съюз и Съюзът на стоматолозите в България изготвят Кодекс за професионална етика на лекарите, съответно на стоматолозите, и упражняват контрол по спазването му;

- чл. 12, ал. 1, т. 9 от Закона за туризма, според който туристическите сдружения в съответствие със своя устав регламентират професионалната етика.

- чл. 15, ал. 1, т. 12 от Закона за публичното предлагане на ценни книжа, според който Държавната комисия по ценните книжа приема правила за професионалната етика на комисията и административната ѝ служба.

Висшият съдебен съвет е орган на управление на съдебната власт. Както се казва в Решение № 17 на Конституционния съд от 1995 г., той "е съставна част на съдебната система и е учреден от Конституцията с компетентност да управлява другите (правораздавателни) органи на тази власт (вж. чл. 129, 130 и 131 от Конституцията)." Очевидно е, че така замислен и създаден от конституционния законодател именно Висшият съдебен съвет е органът, който може и следва в съответствие с конституционно предписаната му функция да установява правила за професионална етика в магистратската гилдия. А законодателят даже не му възлага да създаде и приеме, а само да утвърди правилата, приети от съсловните организации на съдиите, прокурорите и следователите, които са етични, а не правни норми. Затова не споделяме твърдението в искането, че било противоконституционно Висшият съдебен съвет да утвърди правилата за професионална етика.

7. По § 3, т. 1, б. "г" , в частта с която се създава т. 14 в чл. 27, ал. 1 от ЗСВ

Твърдението за противоконституционност на разпоредбата се обосновава с доводите, посочени в т. 6 от искането. Също така се твърди, че Висшият съдебен съвет няма никакви конституционни правомощия спрямо съдебните служители.

Според чл. 27, ал. 1, т. 14 Висшият съдебен съвет утвърждава правила за професионална етика, приети от съответните съсловни организации на съдебните служители.

Изложените съображения по т. 6 от становището се отнасят и за тази разпоредба. Подчертаваме, че правилата за професионална етика се приемат от съсловните организации на съдебните служители, а Висшият съдебен съвет само ги утвърждава. С утвърждаването на правилата за професионална етика от Висшия съдебен съвет те не се превръщат в нормативен акт и не стават правни норми. Това са етични норми, които действат само в рамките на съсловната организация на съдебните служители. А съдебните служители пък образуват администрацията, която пряко подпомага органите на съдебна власт в осъществяването на дейността им.

Ето защо считаме, че разпоредбата не е противоконституционна.

8. По § 6, с който се изменя чл. 30 и § 4, т. 1, с който се изменя чл. 28, ал. 1 от ЗСВ

В искането се твърди, че § 6 трябва да бъде отменен изцяло, тъй като противоконституционните му части са многобройни и съществени, неотделими са от цялостното съдържание и смисъл на съответните текстове и чл. 30 е изменен по начин, по който са лишени противоконституционно от инициатива да правят предложения председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор. Направено е и хронологично изложение на противоконституционните (според пленума на Върховния касационен съд) разпоредби от целия § 6.

8.1. В искането не се посочват случаите, в които председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и главният прокурор са лишени от инициатива да правят кадрови предложения и на кои конституционни разпоредби противоречат тези случаи.

Сравнението между сега действащия чл. 30, ал. 1, т. 2 и редакцията на текста преди изменението му не показва никаква разлика относно магистратите, за чието назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване, предложение може да прави председателят на Върховния административен съд. Следователно твърдението, че с изменението на закона председателят на Върховния административен съд бил лишен от инициатива да прави предложения, е невярно.

Сравнението между сега действащия чл. 30, ал. 1, т. 3 и редакцията на текста преди изменението му показва, че главният прокурор вече не може да прави кадрови предложения за всички прокурори от апелативните, военните и

окръжните прокуратури и за директорите на окръжните следствени служби и заместниците им. Кадрови предложения за прокурорите от апелативните, военните и окръжните прокуратури съгласно чл. 30, ал. 1, т. 4, 5 и 6 правят преките им административни ръководители, а за директорите на окръжните следствени служби и заместниците им съгласно чл. 30, ал. 1, т. 10, б. "б" и "в" - директорът на Националната следствена служба.

Сравнението между сега действащия чл. 30, ал. 1, т. 1 и редакцията на текста преди изменението му показва, че председателят на Върховния касационен съд вече не може да прави кадрови предложения за председателите и заместник-председателите на окръжните съдилища. Кадрови предложения за тях съгласно чл. 30, ал. 1, т. 7, б. "б" и "в" правят председателите на апелативните съдилища.

В искането не се сочи на кои конституционни норми противоречат горепосочените законови разпоредби и не става ясно на какво се основава заключението, че единственото конституционносъобразно решение е кадрови предложения да се правят от председателите на двете върховни съдилища и от главния прокурор и за магистрати извън ръководените от тях съдилища и прокуратури. Считаме, че законовата уредба в чл. 30, ал. 1 не само не е противоконституционна, но тя е и най-обоснована с оглед необходимостта предложенията да се правят от тези ръководители, които имат "най-верен поглед върху дейността и качествата на предлаганите магистрати от съответните звена" по израза, употребен в искането на пленума на Върховния касационен съд.

8.2. Смятаме, че правомощието на Висшия съдебен съвет по чл. 27, ал. 1, т. 3 във връзка с чл. 30, ал. 1 да определя броя на съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители не е противоконституционно по съображенията, изложени в т. 2 от становището.

8.3. Не може да бъде споделено и твърдяното противоречие с чл. 8 от Конституцията на предвидената в чл. 30, ал. 1 процедура за даване на предложения до Висшия съдебен съвет за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистратите. Внасянето на предложенията във Висшия съдебен съвет чрез министъра на правосъдието, който в 7-дневен срок ги изпраща със становище, по никакъв начин не нарушава принципите на разделение на властите и на независимост на съдебната власт. Даването на становище е само едно мнение на министъра на правосъдието, което не обвързва и не предопределя по никакъв начин решението на съвета.

Хипотезата в цитираното в искането Решение № 3 от 1998 г. на Конституционния съд, обуславяща търсенето на наказателна отговорност на лица без имунитет от разрешение на орган на изпълнителната власт, е свършено различна и абсолютно неотнормима към хипотезата в оспорваната разпоредба на даване на становище, което не е задължително и определящо за решението на Висшия съдебен съвет. Дори когато Конституционният съд е констатирал противоконституционна намеса на изпълнителната власт в работата на съдебната власт, не е подлагал на съмнение конституционността на възможността министърът на правосъдието да дава становища. В този смисъл е Решение № 3 от 1992 г., в което се казва:

"Ето защо § 6, т. 2 ЗИДЗВСС ... следва да се обяви за противоконституционен, като по този начин се възстановят правомощията на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 1 от Конституцията в пълния им обем, т.е. включително и възможността за всички негови членове да правят предложения по кадрови въпроси, както и правомощията на председателите на апелативните, окръжните и военните съдилища да правят предложения. С това не се изключва възможността на министъра на правосъдието да вземе становище по предложенията във Висшия съдебен съвет."

8.4. Предвиденото в чл. 30, ал. 6 правомощие на министъра на правосъдието да прави предложения до Висшия съдебен съвет по чл. 27, ал. 1, т. 1, 3 и 4 за всички длъжности на съдиите, прокурорите и следователите не се различава по обем от правомощието му по отменения чл. 30, ал. 2. За конституционността на това правомощие в Решение № 1 от 1999 г. Конституционният съд отбелязва, че то "...не нарушава принципите на разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Това е така, защото Висшият съдебен съвет е единственият орган, който може да вземе решение по посочените по-горе въпроси, както изисква чл. 129, ал. 1 от Конституцията. При вземането на тези решения правосъдният министър не гласува."

Не може да се твърди, че това решение е изолирано в практиката на Конституционния съд. Съдът приема за неконституционна тази законова уредба, според която министърът на правосъдието е единственият орган, оправомощен да прави кадрови предложения. Съображения в този смисъл са изложени в мотивите на Решение № 3 от 1992 г., а именно:

“По този начин инициативата за формирането на съдийските състави на съдилищата и промените в тях се предоставя единствено на министъра на правосъдието. Това надхвърля конституционните му правомощия... Висшият съдебен съвет е ограничен да се произнася само в рамките на направените от министъра на правосъдието предложения, без да е предвидена възможност такива предложения да изхождат от неговите членове.”

Твърдението в искането, че министърът на правосъдието се превръща в единствен кадровик на съдебната система в случаите на чл. 30, ал. 6 и чл. 125а, ал. 9, е невярно. Няма нито един случай на кадрово предложение, включително и за заемане на длъжност на административен ръководител, което законодателят да предоставя в единствена компетентност на министъра на правосъдието.

При определяне правната същност и значение на предложенията на министъра на правосъдието следва да се имат предвид и мотивите на Конституционния съд, изложени в Решение № 2 от 2002 г.:

“Предложението на Министерския съвет служи като правна основа за издаване на указа, то не подлежи на пряко изпълнение, тъй като няма годно за изпълнение съдържание (разпоредителна част). Следователно предложението на МС може да се определи като подготвителен, несамостоятелен акт... След издаване на указа “правните последици” на предложението на Министерския съвет се поглъщат от указа на президента и се вграждат в него като негова органична част.”

Тези мотиви на Конституционния съд без съмнение могат да бъдат отнесени и към характеристиката на предложението на министъра на правосъдието до Висшия съдебен съвет – това предложение няма самостоятелно правно значение, то не подлежи на пряко изпълнение, правните му последици се вграждат в решението на Висшия съдебен съвет, прието въз основа на него, поради което с нищо не се нарушава конституционноустановената в чл. 129, ал. 1 компетентност на Висшия съдебен съвет.

8.5. Твърди се, че предвидената в чл. 30, ал. 1, т. 1, б. “б”; т. 3, б. “б” и “в”; т. 7, б. “б”; т. 8; т. 9, б. “а”; т. 10, б. “б” и ал. 2 и 3 от ЗСВ възможност общите събрания да правят кадрови предложения за административни ръководители противоречи на чл. 129, ал. 1 и на чл. 133.

Не споделяме твърдението в искането, че със закон не може да се създават органи, които не са предвидени в Конституцията (като такива в искането

се сочат общите събрания на различните органи на съдебна власт). Възможността със закон да се създават непредвидени в Конституцията органи в структурата на съдебната власт, ако не се нарушават конституционни правомощия на други органи, е допустима от Конституцията. В този смисъл са изложени мотиви в Решение № 10 от 1998 г на Конституционния съд.

Конституцията в чл. 129, ал. 1 определя органът, който взема решение за назначаване на магистрати, а в чл. 133 препраща към закон относно редът и условията за назначаването им. Следователно Конституцията овластява законодателя да направи преценка кои органи и лица могат да правят предложения до Висшия съдебен съвет за назначаване на магистрати. Тази преценка включва и възможността законодателят да установи процедура за даване на предложения за назначаване на административни ръководители, която е по-различна от тази за останалите магистрати. Подкрепата на тази теза може да се намери в мотивите на Решение № 6 на Конституционния съд от 1993 г.:

“От друга страна директорът на Националната следствена служба е не само с права на следовател, но и ръководител на това обособено звено от системата на съдебната власт (като примерно председателя на ВКС, който е не само съдия, но и ръководител на ведомство). Директорът на Националната следствена служба има изпълнително-разпоредителни функции, различни от тези на следователя... Затова би могло законът да предвиди по-особен начин на назначаването и освобождаването на директора, различен от начина за назначаване и освобождаване на другите следователи. В това няма нищо противоконституционно, защото във всяка демократична държава висшите нейни служители се назначават (избират) по специфичен начин, различен от общите правила за назначаване на другите държавни служители.”

Към тези доводи на Конституционния съд може да се добави, че този по-особен, специфичен начин за назначаване на административни ръководители на органи на съдебната власт включва и процедура по даване на предложения за назначаването им от определени от законодателя органи и лица, които не са предвидени за останалите магистрати. Ето защо установената от законодателя процедура предложения за назначаване на административни ръководители да се правят от общите събрания на съответните съдилища, прокуратури и следствени служби не противоречи на чл. 129, ал. 1 и на чл. 133 от Конституцията.

Оспорването пък на чл. 30, ал. 1, т. 3, б. "в", съгласно който главният прокурор предлага на Висшия съдебен съвет заместниците на районните, на окръжните, на военните и на апелативните прокурори по предложение на ръководителите на съответните прокуратури, и на чл. 30, ал. 1, т. 8, съгласно който председателите на военните съдилища предлагат съдиите от тези съдилища, няма никаква връзка с изложените в искането твърдения за противоконституционност на процедурата за даване на предложения от общите събрания.

Във връзка с искането за обявяване на противоконституционност на § 6 се прави искане и за обявяване на противоконституционност на § 4, т. 1, с който се изменя чл. 28, ал. 1. Предвидената в този текст процедура за даване на предложения за избор на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд от пленумите им и на главния прокурор и директора на Националната следствена служба от общите им събрания също не е противоконституционна по изложените по-горе съображения.

8.6. Според пленума на Върховния касационен съд разпоредбата на чл. 30, ал. 8 за издаване на заповеди от председателстващия Висшия съдебен съвет в изпълнение на решенията по чл. 27, ал. 1, т. 4, противоконституционно изземва функции на ръководителите на органите в съдебната власт. Това правомощие на министъра на правосъдието е било предмет на проверка за конституционносъобразност. В Решение № 1 от 1999 г. Конституционният съд приема, че:

"Относно заповедите на министъра по чл. 30, ал. 1, б."б", т. 6 и 7 от ЗСВ следва да се отбележи, че те се издават в условията на обвързана компетентност в изпълнение на взети кадрови решения от Висшия съдебен съвет. Без да изземват компетенциите на този орган, те само оформят служебното положение на съответните магистрати, породено от решенията на ВСС. (Подобна възможност съществува от момента на приемането на ЗСВ през 1994 г.)"

8.7. Що се касае до искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 30, ал. 4 в редакцията ѝ преди изменението на закона, при положение, че искането за обявяване на противоконституционност на сега действащия чл. 30 бъде уважено, то е недопустимо, тъй като Конституционният съд се е произнесъл по същия предмет в Решение № 1 от 1999 г.

Предвид гореизложеното по твърденията за противоконституционност на отделни разпоредби от § 6 считаме, че искането за обявяване на целия § 6 за противоконституционен е неоснователно.

9. По § 8, с който се изменя чл. 34, ал. 1 от ЗСВ

Твърди се, че с разпоредбата се предвижда обжалваемост на всички решения на Висшия съдебен съвет, което е противоконституционно.

Съгласно новата редакция на чл. 34, ал. 1 заинтересуваните лица могат да обжалват решенията на Висшия съдебен съвет пред Върховния административен съд в 14-дневен срок от съобщението, като жалбата против решението по чл. 27, ал.1, т. 2, 4, 6 и 7 спира изпълнението му, освен ако съдът постанови друго.

Този законов текст по никакъв начин не нарушава конституционната норма на чл. 120, ал. 2. Със закон не може да се въведе обжалваемост на административни актове, а може единствено тя да се изключи, защото при непосредственото действие на Конституцията всички административни актове, които засягат правата на граждани и юридически лица, подлежат на обжалване, освен изрично изключените със закон. Оспорваната разпоредба не въвежда или изключва обжалване, а само установява за някои решения на Висшия съдебен съвет специални еднакви правила относно действието на подадената жалба спрямо установените общи правила в Закона за Върховния административен съд (по чл.15, ал. 1 за общите административни актове и по чл. 15, ал. 2 за индивидуалните административни актове). Няма никакво съмнение, че посочените в разпоредбата решения на Висшия съдебен съвет, подадената жалба срещу които не спира изпълнението им, са административни актове (общи - по чл. 27, ал.1, т. 2 и индивидуални – по чл. 27, ал. 1, т. 4, 6 и 7).

10. По § 9, с който се изменя глава трета от ЗСВ

В искането се твърди, че включването на глава трета с наименование "Министър на правосъдието" противоречи на конституционната разпоредба на чл. 133, в чието пълно изброяване не се включват ролята и функциите на министъра на правосъдието. Също така се твърди, че на министъра на правосъдието, който е политическо лице – част от изпълнителната власт, се предоставят правомощия, които по Конституция не му се полагат и така се нарушават принципите за разделение на властите и за независимост на съдебната власт.

В Решение № 6 от 1993 г. на Конституционния съд се казва:

“Правното и политическото съдържание на термина “разделение на властите” се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относителни независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие, изключено в управлението на съвременната държава. Така схванато, разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи, което рефлектира върху правата на гражданите. Научното обяснение изисква да се държи сметка и за това, че няма “китайска стена” между трите власти, че те взаимодействат помежду си и че в последна сметка са прояви на единната държавна власт и суверенитет. Тази е идеята, вложена в чл. 8 от Конституцията...”

В същото решение по-нататък Конституционният съд продължава:

“Независимостта на съдебната власт и по точно на съдебния магистрат (в по-широкия смисъл съдия, прокурор, следовател) се гарантира от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решение; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че се ползва с имунитета на народен представител; че актът, постановен от съдия, може да бъде отменян само от по – горен съд, т.е. от съдебната власт, а не от друга власт; че съдебните актове имат задължителна сила и др.”

Тезата за тясната връзка и взаимодействието между властите е застъпена и в Решение № 1 на Конституционния съд от 1999 г., в което съдът приема, че:

“Министерският съвет като висш изпълнителен орган ръководи и осъществява вътрешната политика на страната и осигурява обществения ред и националната сигурност – чл. 105 от Конституцията. Очевидно е, че както правителството, така и отделни негови министри осъществяват определени правозащитни функции, в това число и в борбата с престъпността. Не случайно самата Конституция – чл. 130, ал. 5, предоставя на правосъдния министър правото да председателства заседанията на Висшия съдебен съвет. Това право е ярък израз на необходимата връзка между съдебната и изпълнителната власт.”

Тези мотиви на Конституционния съд категорично и еднозначно изразяват волята на конституционния законодател, вложена в прокламираните принципи за разделение на властите и независимост на съдебната власт.

Глава трета - Министър на правосъдието, от ЗСВ е именно този закон израз на конституционната нужда от взаимодействие между изпълнителната и съдебната власт. В нея не се урежда устройството и дейността на Министерството на правосъдието и не се отнемат конституционни правомощия на органи на съдебната власт, както се твърди в искането. Тя съдържа регламентация на взаимодействието на министъра на правосъдието с органите на съдебната власт и на дейността на структурните звена, които го подпомагат, в ясно и изчерпателно посочени направления в съответствие с конституционните изисквания на:

- чл. 133, който изисква уредба със закон на организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, на статута на магистратите, на условията и реда за назначаването и освобождаването им от длъжност и за осъществяване на тяхната отговорност;

- чл. 130, ал. 5, който определя министъра на правосъдието за председателстващ заседанията на Висшия съдебен съвет;

- чл. 129, ал. 1, който определя Висшия съдебен съвет като орган за управление на съдебната власт.

Твърдението, че глава трета противоречи на чл. 133, защото в него не се включвали ролята и функциите на министъра на правосъдието е неоснователно, тъй като не отчита както пряката връзка между тези конституционни разпоредби, така и правната характеристика на нормите на Конституцията като върховен закон. В този смисъл в Решение № 8 от 1994 г. Конституционният съд отбелязва:

“Поначало конституционната норма се характеризира с висока степен на правна абстракция. Много често, за да бъде приложена, тя трябва да бъде конкретизирана от нормите на обикновеното законодателство.”

Неоснователен е и доводът, че Министерството на правосъдието можело винаги, без конституционни изменения, да бъде закрито от Народното събрание, за разлика от органите и структурите на съдебната власт - ако Конституцията изобщо съдържа някаква гаранция за съществуването на друг орган на изпълнителната власт освен Министерския съвет, то този орган е министърът на правосъдието - чл. 130, ал. 5 от Конституцията.

Предвид изложеното считаме, че глава трета не противоречи на чл. 8, чл. 117, ал. 2 и чл. 133 от Конституцията.

Искането за обявяване на противоконституционност само на наименованието на глава трета – “Министър на правосъдието”, ако Конституционният съд не обяви за противоконституционна цялата глава трета, е неоснователно по изложените вече съображения. От друга страна ако то бъде обявено за противоконституционно, ще се възстанови заглавието на глава трета в редакцията преди изменението - “Инспекторат”. След като инспекторатът е структура към Министерството на правосъдието, принципна разлика няма.

11. По § 9, в частта, с която се създават чл. 35б, ал. 1, т. 1, 2 и 4 и чл. 35б, ал. 2 в ЗСВ

В искането се твърди, че правомощието на инспектората към Министерството на правосъдието да проверява организацията на административната дейност и общата организация по образуването, движението и приключването на делата във висшите звена на съдебната власт – Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура и Национална следствена служба противоречи на чл. 124, 125 и 126, ал. 2 от Конституцията.

В действителност не се оспорва съдържанието на правомощията на инспектората по чл. 35б, ал. 1, т. 1, 2 и 4, а се оспорва липсата на разпоредба, която изключва прилагането им спрямо върховните съдилища и прокуратури. Не е в компетентност на Конституционния съд да разглежда твърдения за непълнота в закона (Определение № 2 от 1994 г. по к.д. № 1 от 1994 г.)

Въпреки това обаче твърдението е и неоснователно. Не се нарушават разпоредбите на чл. 124, 125 и 126, ал. 2 от Конституцията, защото тези проверки не са намеса в същинската работа на съдебната власт по смисъла на изложеното в мотивите на цитираното по-горе Решение № 6 от 1993 г. на Конституционния съд. В Решение № 9 от 1994 г. съдът приема, че:

“Правомощията на инспектората нямат характер на намеса в работата на независимата съдебна власт. Проверката на организацията по образуването и движението на съдебните, прокурорските, следствените, изпълнителните и нотариалните дела и анализа на свършените дела и актове, до каквато дейност се ограничават тези правомощия, не може да се приеме като намеса на изпълнителната власт в работата на съдебната. Нещо повече – макар и създаден

към Министерството на правосъдието, инспекторатът с дейността си ще подпомага съдебната власт, тъй като съгласно разпоредбата на чл. 35, ал.1, т. 5 от ЗСВ той е длъжен да предоставя информация за констатациите си на ВСС.”

Освен това изрично трябва да се обърне внимание на разпоредбата на чл. 35б, ал. 3 от ЗСВ, съгласно която инспекторатът извършва съвместни проверки по ал. 1, т. 1 и 2 с определен от административния ръководител на съответния съд, прокуратура или следствена служба съдия, прокурор или следовател. Извършването на проверки съвместно с представители на съответния орган на съдебната власт не може по никакъв начин да се приеме като намеса на изпълнителната власт в работата на съдебната, защото остават ненакърнени “конституционно гарантираната независимост на съдебната власт, изразяваща се в подчинението ѝ единствено на закона при вземането на решения, тяхната неотменимост от законодателната и изпълнителната власт, както и кадровото ѝ формиране от Висшия съдебен съвет” (Решение № 1 от 1999 г. на Конституционния съд).

Що се отнася до твърдението за недопустимост на извършване на проверка на висшите магистрати от съдебните инспектори, аргументирано с по-малките законови изисквания за юридически стаж за длъжността “съдебен инспектор” (не се изисква специализиран такъв), следва да се има предвид, че естеството на тези проверки, както вече беше коментирано, не засяга същината на дейността на съдебната власт. А повече от естествено е най-високи да са законовите изисквания към юридическия стаж на лицата, заемащи висши магистратски длъжности, макар че както Конституционният съд е имал повод да се произнесе в Решение № 8 от 1994 г., “продължителността на общия и специален юридически стаж не е абсолютен критерий за професионализъм, но е предпоставка за него.”

Разпоредбата на чл. 35б, ал. 2 също не е противоконституционна, защото установяването на данни за нарушения по чл. 168, ал. 1, т. 1 и 2 на съдия, прокурор или следовател при извършването на проверките от инспектората и внасянето на доклада за разглеждане от Висшия съдебен съвет, по никакъв начин не засяга правомощието на съвета по налагане на дисциплинарни наказания на магистрати. А магистратите от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура отговарят дисциплинарно за

професионалната подготовка и усъвършенстване на магистратите и естественото му място е към Висшия съдебен съвет.

Разпоредбата не е противоконституционна, защото липсва каквато и да било намеса на изпълнителната власт в осъществяването на правомощието на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 1 от Конституцията да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава магистратите. Въпросът към кой орган да се създаде Националният институт на правосъдието – към Висшия съдебен съвет или към министъра на правосъдието, е въпрос на законодателна целесъобразност на уредбата, а не на нейната конституционност. Създаването му към министъра на правосъдието има за цел създаването на по-добри условия за обучение на магистратите и облекчаването на дейността на Висшия съдебен съвет от несвойствени функции. Следва да се отбележи, че и до влизането в сила на оспорения ЗИД ЗСВ организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите бе дейност, възложена от законодателя на изпълнителната власт, а именно на инспектората към Министерството на правосъдието (чл. 35, ал. 1, т. 4 - отм.)

Неоснователно е и твърдението, че е противоконституционно издаването от министъра на правосъдието, съгласувано с Висшия съдебен съвет на правилник, който урежда дейността и организацията на работа на Националния институт на правосъдието. Подобна законова уредба не нарушава която и да било конституционна норма. При това ако издаденият правилник противоречи на конституционни или законови разпоредби, той може да бъде обжалван и евентуално отменен при условията и по реда на Закона за Върховния административен съд.

Не е противоконституционна и разпоредбата на чл. 35е, ал. 7 съгласно която юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност, които може да извършват повишаване на квалификацията на магистрати, се одобряват от министъра на правосъдието съгласувано с Висшия съдебен съвет. Тя не нарушава чл. 129, ал. 1 от Конституцията, а създава условия за осигуряване на високо качество на обучението чрез предвидения избор на юридически лица. Дори нещо повече - точно това законодателно решение е съобразено и с разпоредбите на Закона за юридическите лица с нестопанска цел: юридическите лица с нестопанска цел за общественополезна дейност се вписват в централния регистър при Министерството на правосъдието. При условията на чл. 4б, ал. 3 и

извършените от тях дисциплинарни нарушения така, както и всички останали магистрати. Длъжностите, които те заемат, не им създават привилегирован спрямо останалите магистрати статут при нарушение на служебните им задължения.

12. По § 9, в частта, с която се създава чл. 35а в ЗСВ

В искането се твърди, че с чл. 35а, ал. 1, 2 и 3 се създава правомощие за инспектората да обобщава годишните доклади на Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Върховната касационна прокуратура, Върховната административна прокуратура и апелативните съдилища и прокуратури, в качеството му на помощен апарат на министъра на правосъдието.

Това твърдение не е вярно. В чл. 35а, ал. 1 се възлага на министъра на правосъдието да обобщава годишните доклади и статистическите данни, предоставени от съдилищата, прокуратурата и следствените служби и да изготвя обобщен доклад за дейността на органите на съдебната власт, който се внася за разглеждане във Висшия съдебен съвет. С разпоредбите на ал. 2 и 3 се възлага на министъра на правосъдието да внася ежегодно в Народното събрание доклада по ал. 1 и доклад за състоянието, структурата и динамиката на престъпността, за причините и условията, които ги обуславят, както и за взетите мерки. В цялата разпоредба на чл. 35а дори не се споменава думата "инспекторат", поради което не става ясно на какво основание пленумът на Върховния касационен съд прави извод за противоконституционност на несъществуващо в закона правомощие на инспектората.

Що се отнася до възможността министърът на правосъдието да обобщава годишните доклади на съдилищата, прокуратурите и следствените служби, считаме че тя не е противоконституционна по съображенията, изложени в т. 4 от становището.

13. По § 9, в частта, с която се създава чл. 35е, ал. 2 в ЗСВ относно израза "към министъра на правосъдието" и ал. 6 и 7 относно израза "министърът на правосъдието, съгласувано с"

Твърди се, че създаването на Националния институт на правосъдието като юридическо лице към министъра на правосъдието, е противоконституционно, тъй като той е в помощ на кадровото изграждане на съдебната власт и

чл. 47 от Закона за юридическите лица с нестопанска цел ежегоден и текущ контрол извършва министърът на правосъдието.

14. По § 9, в частта, с която се създава чл. 35б, ал. 1, т. 5 в ЗСВ

В искането се твърди, че изпълнението от страна на инспектората и на други задачи на министъра на правосъдието е намеса на изпълнителната власт в съдебната.

С чл. 35б, ал. 1, т. 5 се възлага на инспектората да изпълнява в рамките на своята компетентност и други задачи относно дейността на съдилищата, прокуратурите и следствените служби по заповед на министъра на правосъдието или по решение на Висшия съдебен съвет. Законодателят изрично регламентира границите, в които е допустимо възлагането на и изпълнението от инспектората на други задачи относно дейността на органите на съдебната власт – тези задачи са само в рамките на неговата компетентност, произтичаща от възложените му правомощия по т. 1 - 4 от ал. 1. Тъй като разпоредбата не съдържа уредба на конкретни задачи, нарушаващи принципите на разделение на властите и на независимост на съдебната власт, не може да се твърди нейната противоконституционност. При положение, че със заповедта на министъра на правосъдието на инспектората се възлагат задачи, които нарушават Конституцията или закона, тази заповед може да бъде обжалвана и съответно отменена при условията и по реда на Закона за Върховния административен съд.

15. По § 9, в частта, с която се създава чл. 35г в ЗСВ

В искането се твърди, че с разпоредбата на чл. 35г по недопустим начин се накърнява самостоятелността и престижа на съдебната власт.

Искането е неоснователно, тъй като организирането от министъра на правосъдието на воденето и съхраняването на кадровите досиета на съдиите, прокурорите и следователите е само една организационно–техническа дейност, която с нищо не засяга правораздавателната работа и затова не накърнява независимостта на съдебната власт. Тя е логическо следствие от разпоредбата на чл. 30, ал. 8, която оправомощава министъра на правосъдието да издава заповеди в изпълнение на решенията на Висшия съдебен съвет по чл. 27, ал. 1, т. 4. А тези заповеди само оформят служебното положение на магистратите. Несъответно на изречение второ от чл. 35г от закона е твърдението, че за всяка справка трябва да се изисква документация от Министерството на правосъдието,

защото екземпляри от кадровите дела се съхраняват и от съответния орган на съдебната власт.

16. По § 9, с който се създава чл. 35д в ЗСВ

Съгласно чл. 35д от ЗСВ Министерският съвет приема правилник за организацията на съдебните експертизи и дейността на съдебните експерти. В искането се твърди, че този текст е противоконституционен, тъй като според чл. 133 от Конституцията организацията и дейността на съдилищата, прокурорските и следствените органи се уреждат със закон, а организацията на експертизите и експертната дейност са неотменима част от осъществяване на правосъдието.

Действително организацията на съдебните експертизи и дейността на съдебните експерти са тясно свързани с правораздавателната дейност. Това обаче не означава, че те са част от нея. Както е посочено в чл. 157, ал. 1 от Гражданския процесуален кодекс (ГПК), вещо лице се назначава, когато за изясняване на някои възникнали по делото въпроси са нужни специални знания из областта на науката, изкуството, занаятите и др., каквито съдът няма. Според чл. 117, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК) когато за изясняване на някои обстоятелства по делото са необходими специални знания из областта на науката, изкуството или техниката, съдът или органът на досъдебното производство назначава експертиза. Съдебните експерти не са магистрати и тяхната дейност не е част от дейността на съдебните органи. Техните заключения не са съдебни актове и не са задължителни за съда и за органите на досъдебното производство - чл. 157, ал. 3 от ГПК, чл. 127, ал. 1 от НПК.

С оглед посоченото считаме, че няма правна пречка да се препрати към подзаконов нормативен акт за уредбата на организацията на съдебните експертизи и дейността на съдебните експерти. При това следва да се има предвид, че дейността на съдебните експерти в частта ѝ, която пряко влияе върху правораздавателната дейност - съдържанието на акта за възлагане на експертизата, условията, на които трябва да отговарят експертите, техните права и задължения, съдържанието на заключението и др.) е уредена със съответни разпоредби в процесуалните закони (раздел IV – Вещи лица, от глава тринадесета – Доказателства, в ГПК и раздел II – Експертиза, от глава девета – Събиране и проверка на доказателствата в НПК). Това, което законът задължава Министерският съвет да направи, е да осигури с акта си необходимата организация и условия за извършване на експертизите по начин, улесняващ

работата на съда при възлагането им и при избора на експерти и вещи лица. При приемането на подзаконовия акт с правно основание чл. 35д от ЗСВ Министерският съвет е безусловно длъжен да се съобрази с действащите закони и той не може да преурежда законово уредена материя във връзка с организацията и дейността при извършване на съдебни експертизи.

17. По § 12, с който се създава чл. 56а в ЗСВ

Съгласно чл. 56а от ЗСВ районният съд има общо събрание, което се състои от всички съдии, съдия-изпълнители и съдии по вписванията.

Според пленума на Върховния касационен съд този текст е противоконституционен, тъй като с него е предвидено създаването на нов орган в съдебната власт – общо събрание на районния съд. В искането се твърди, че след като общите събрания не са конституционно предвидени органи на съдебната власт, те са помощни образувания и могат да се създават само на вътрешно-организационен принцип. Също според искането участието на длъжностни лица, които не са магистрати, в общите събрания на районния съд, е противоконституционно.

Не споделяме становището на пленума на Върховния касационен съд относно противоконституционността на оспорения законов текст. Няма конституционно ограничение със закон да се създават органи в структурата на съдебната власт, стига тези органи да не отнемат конституционни правомощия на други органи и да не им се възлагат функции, недопустими от Конституцията. Дори и в конкретния случай подател на искането до Конституционния съд е пленумът на Върховния касационен съд, който не е конституционен орган, а е орган, създаден със ЗСВ. На този орган чл. 89 от закона възлага конкретни правомощия, включително и да определя съдиите от своя състав, които ще извършват ревизии на съдиите от Върховния касационен съд (чл. 89, т. 4 от ЗСВ). По аналогичен начин се поставя въпросът и с общите събрания на съдилищата, на прокурорите и на следователите от съответните органи на съдебната власт, които също не са конституционни органи, а са създадени със ЗСВ. След като не се оспорва конституционосъобразността на нормите, предвиждащи създаването на пленуми на върховните съдилища и на общи събрания на съдилищата, прокурорите и следователите, няма основание да се оспорва и конституционосъобразността на чл. 56а, който предвижда създаване на общо събрание на районния съд.

Няма конституционна пречка в общото събрание на районния съд да участват съдия-изпълнителите и съдиите по вписванията, които не са магистрати. Правомощията и функциите, които законът възлага на общото събрание на районния съд, не са част от съдебната дейност и актовете на общото събрание не са съдебни актове, издадени в изпълнение на правораздавателна дейност. Напротив, изключването на съдия-изпълнителите и съдиите по вписванията от общото събрание на районния съд би било недопустимо подценяване на значението и ролята на извършваната от тях дейност и необосновано ограничаване на техните права като членове на колегията на районния съд.

В искането на пленума на Върховния касационен съд се твърди, че е противоконституционно да се възлагат правомощия на общите събрания на съдилищата да правят предложения за председател на съответния съд, тъй като те не били предвидени в Конституцията органи. Няма конституционна пречка със закон да бъдат определени органи и лица, които да предлагат на Висшия съдебен съвет назначаването на магистратски длъжности. Член 129 от Конституцията определя единствено органът, който взема решение за назначаване или освобождаване на магистрати, а чл. 133 препраща към закон относно реда и условията за назначаване и освобождаване от длъжност на магистратите. Посочените конституционни текстове дават основание да се направи извод, че законодателят е овластен от Конституцията да определи по своя преценка кои органи и лица могат да правят предложения за назначаване и освобождаване на магистрати до Висшия съдебен съвет.

В тази връзка следва да се има предвид и посоченото в мотивите на Решение № 2 от 2002 г. на Конституционния съд относно правния характер на предложението на Министерския съвет до президента на Републиката за назначаване и освобождаване на ръководители на дипломатическите и консулските представителства и на висши военни длъжности. В решението се обосновава, че актът на Министерския съвет, с който той предлага на президента назначаване или освобождаване, няма самостоятелно и годно за изпълнение съдържание, че този акт има белези на подготвителен акт, който сам по себе си не може да породи правни последици. Според Конституционния съд това е така, тъй като след издаване на указа "правните последици" на предложението на Министерския съвет се поглъщат от указа на президента и се вграждат в него като негова органична част. Изложените в мотивите на решението съображения за

правния характер на предложението на Министерския съвет са напълно съотносими и към предложението на общото събрание на районния съд. Овластяването на общото събрание да прави предложение за ръководител на съответния съдебен орган не е кадрово правомощие, тъй като от решението на общото събрание не възникват правните последици на назначаването и то не ограничава възможността всички други овластени от закона органи и лица да правят подобни предложения, нито се намесва в правомощията на Висшия съдебен съвет да определи самостоятелно по своя преценка кое от предложенията да приеме.

18. По § 13, с който се правят изменения и допълнения в чл. 59, § 14, с който се изменя чл. 63, ал. 1, § 15, с който се изменя чл. 69, ал. 2 и § 16, с който се изменя и допълва чл. 76 от ЗСВ

Конституционносъобразността на посочените текстове се оспорва с доводите, посочени в т. 17 от искането.

Не споделяме твърденията за противоконституционност по съображенията, посочени в т. 17 от становището.

19. По § 14, с който се изменя чл. 63, ал. 1, т. 3, буква "б", §17, с който се изменя чл. 79, ал. 1, т. 2, б. "а", § 23, с който се изменя чл. 100, ал. 1, т. 6 и § 27, с който се изменя чл. 114, ал. 6 от ЗСВ

Посочените законови текстове са оспорени като противоконституционни в частта им, с която е предвидено докладите на съответните съдилища, прокуратури и следствени служби да се изпращат на министъра на правосъдието.

Според пленума на Върховния касационен съд възлагането на задължението за обобщаване на годишните доклади на министъра на правосъдието накърнява разделението на властите и създава основание за намеса на изпълнителната власт в работата на съдебната.

Не споделяме доводите в искането и считаме, че оспорените текстове не противоречат на Конституцията на Република България по съображенията, посочени в т. 4 от становището. Обобщаването на докладите на съдилищата, прокуратурите и следствените служби не е правораздавателна дейност и докладът не е съдебен акт, поради което няма конституционна пречка тези функции да бъдат възложени на министъра на правосъдието.

20. По § 35 и 36, с които се изменя чл. 125 и се създава чл. 125а в ЗСВ

В искането се оспорва конституционносъобразността на законовите текстове, с които е въведено разграничаване на магистратските длъжности в съдебната власт от качеството на административен ръководител.

Според пленума на Върховния касационен съд концепцията на законодателя, че административните ръководители на органите на съдебната власт са сменяеми и могат да бъдат освободени на основанията, посочени в чл. 125а, ал. 8, т. 1 – 6 от ЗСВ, е в противоречие с практиката на Конституционния съд, изразена в Решение № 9 от 1994 г.

Действително в посоченото решение на Конституционния съд се казва, че в чл. 125 от ЗСВ (в редакцията му към датата на решението на съда) са изброени съдийските, прокурорските и следователските длъжности, като в т. 1 са посочени висшите ръководители на тези органи. Тази констатация на съда в мотивите на решението обаче не означава, че според Конституционния съд това е единствено възможната конституционносъобразна редакция на текста. Извод в такъв смисъл липсва в решението, а това означава, че от него не могат да се черпят доводи, обосноваващи противоконституционността на всяка следваща промяна в редакцията на чл. 125 от ЗСВ.

Длъжностите в съдебната власт, посочени в Конституцията, са съдия, прокурор, следовател, председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд и главен прокурор. Длъжности като председател на районен, окръжен или апелативен съд, районен, окръжен или апелативен прокурор, директор на Националната следствена служба и директор на окръжна следствена служба, както и длъжностите на техните заместници, изброени в чл. 125а, ал. 3 от ЗСВ, липсват в Конституцията и са създадени със закона.

Съгласно чл. 129, ал. 3 от Конституцията съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми след навършване на тригодишен стаж на специалността, която заемат. Според чл. 129, ал. 2 от Конституцията председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор се назначават за срок от седем години без право на повторно избиране.

Съпоставянето на двете алинеи на чл. 129 дава основание да се направи извод, че Конституцията също провежда разграничаването между магистратската длъжност и длъжността на административния ръководител, макар и само за

председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор. Мандатът на тези ръководители, предвиден в ал. 2, не е антитеза или изключение от несменяемостта на магистратите, предвидена в ал. 3, а се отнася единствено до тяхното качество на административни ръководители на съответните органи на съдебната власт. С назначаването на действащ магистрат за председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд или главен прокурор за определен мандат той не губи несменяемостта, която е придобил като магистрат. Това означава, че мандатът се отнася единствено до качеството му на административен ръководител, но не и до качеството му на магистрат.

След като конституционният законодател е възприел подобно решение, разграничаващо качеството на магистрата от качеството на административния ръководител и е възложил на законодателя да уреди условията и реда за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, считаме, че няма конституционноправна пречка и в закона да бъде проведено подобно разграничаване на длъжността на магистрата от качеството на административен ръководител. Твърдението, че несменяемостта на магистрата по чл. 129, ал. 3 включва и несменяемост на заеманата от него ръководна длъжност, не позволява да се даде логичен отговор на въпроса защо тогава Конституцията не е осигурила несменяемост на висшите ръководители на органите на съдебната власт, а напротив - въвела е за тях определен мандат и то без право на повторно избиране. Явно е, че конституционният законодател не свързва качеството на административен ръководител с несменяемостта по чл. 129, ал. 3. И това е логично, защото несменяемостта е предназначена да охранява независимостта на магистратите при осъществяването на правораздавателната дейност, а не да съхрани властническите правомощия на едни магистрати по отношение на други магистрати.

Конституционният съд е имал повод да се произнесе по отношение значението на несменяемостта на магистратите. В Решение № 6 на Конституционния съд от 1993 г. се казва:

“Независимостта на съдебната власт и по-точно на съдебния магистрат (в по-широкия смисъл, съдия, прокурор, следовател) се гарантира от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решение; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че се ползва с имунитета

на народен представител; че актът, постановен от съдия, може да бъде отменен само от по-горен съд, т.е. от съдебната власт, а не от друга власт; че съдебните актове имат задължителна сила и др.”

Следователно Конституционният съд приема, че несменяемостта е гаранция за независимостта на всеки магистрат в това му качество, т.е. при правораздавателната му дейност, а не е гаранция за неговите ръководни функции по отношение на другите магистрати.

Не споделяме твърденията в искането, че мандатът по Конституция бил предвиден само за председателите на върховните съдилища и главния прокурор и че кръгът на лицата, за които е предвиден мандат, не може да се разширява със закон. Няма конституционна пречка със закон да бъде въведен мандат за длъжности, за които в Конституцията не е предвиден такъв. В такъв смисъл е Решение № 33 от 1998 г. на Конституционния съд, в което се казва:

“Няма конституционна разпоредба, която да изключва възможността мандат да имат и други органи освен изрично посочените в Конституцията. Щом няма забрана, не може да се говори за нарушаването ѝ, за противоконституционност. За случаите, посочени в нейните разпоредби, Конституцията изисква задължително мандат за определени органи. Това не означава, че за други случаи Народното събрание със закон не може да предвиди мандатност.”

Не е основателен и доводът, че с измененията щяло да се стигне до пряко освобождаване от длъжност на магистрати от законодателната власт в нарушение на чл. 129, ал. 1 от Конституцията. Законът не засяга магистратите в това им качество и не ги освобождава от длъжност, а предвижда единствено провеждане на общи събрания по чл. 30, ал. 1 (§ 91 от Преходните и заключителните разпоредби), последвани от предвидената в закона процедура по чл. 30, ал. 2 – 8 от ЗСВ, за определяне на административни ръководители.

В тази връзка следва да се има предвид и Решение № 1 от 1993 г. на Конституционния съд, в мотивите на което се казва:

“Трудът се гарантира от закона и всички граждани свободно избират своята професия и място на работа. С допълнителните изисквания не се ограничава правото на труд на учените в областта на науката. Не се ограничава правото им на творческа изява и реализиране при равни условия за придобиване на научни звания и степен в съгласие с принципите за свобода, равенство и справедливост.

Възможността на един учен да стане ръководител или член на ръководен орган не е право, не е избор на професия и място на работа.

Възможността на гражданите да участват в съответни ръководни органи не се третира като право, не се гарантира и защитава от Конституцията и законите на Република България.“

В отговор на въпросите, които според Пленума на Върховния касационен съд възникват за административните ръководители, считаме, че:

- няма правна пречка със закон да се въвеждат понятия, непредвидени в Конституцията, включително понятието “административен ръководител в съдебната власт”;

- административните ръководители са магистрати, които имат и други функции и правомощия освен магистратските – функции и правомощия на административен ръководител, които определят единствено техните взаимоотношения с останалите магистрати от съответния орган на съдебна власт, но не влияят върху тяхната дейност на магистрати;

- административните ръководители са несменяеми като магистрати, но не и като административни ръководители. Като административни ръководители те имат мандат, тъй като техните функции и правомощия на административни ръководители не са част от правораздавателната дейност и нямат нищо общо с независимостта на съдебната власт и с тяхната несменяемост като магистрати;

- мандатът на административните ръководители не е противоконституционен, тъй като това е мандат за техните функции и правомощия на административни ръководители, но не и за техните функции и правомощия като магистрати. Те са несменяеми като съдии, прокурори или следователи от съответния орган на съдебната власт, а не като носители на административни правомощия по отношение на другите магистрати от този орган. Те стават несменяеми на магистратските длъжности, а не като административни ръководители;

- статутът на административните ръководители в това им качество и техните функции и правомощия са определени в ЗСВ, статутът им на магистрати и техните функции и правомощия в това им качество е определен в Конституцията и в ЗСВ.

21. По § 37, т. 2, с който се създава ал. 2 в чл. 126

Оспореният законов текст предвижда, че преценката за наличието на необходимите професионални и нравствени качества на магистрата се прави в съответствие с правилата за професионална етика за съдиите, прокурорите и следователите (а не Етичния кодекс за съдиите, прокурорите и следователите, както е посочено в искането).

Според пленума на Върховния касационен съд начинът, по който това се реализира, а именно чрез приемането на правилата от Висшия съдебен съвет, който се превръща в законодателен орган и напуска разрешените му от Конституцията предели на компетентност, е противоконституционен

Не споделяме посоченото твърдение по съображенията в т. 6 от становището. При това съгласно чл. 129, ал. 1 Висшият съдебен съвет назначава, преназначава и освобождава от длъжност магистратите. Това е негово конституционно правомощие и единствено възможното конституционносъобразно решение е той да бъде овластен да утвърди приетите от съсловните организации правила и в съответствие с тях да приема решенията си по отношение на магистратите. С утвърждаването на правилата за професионална етика от Висшия съдебен съвет те не се превръщат в нормативен акт и не стават правни норми. Това са етични норми, определени по предвидения в закона начин, с неспазването на които законът свързва определени правни последици.

22. По § 40 в частта му, с която се изменя чл. 129, ал. 1 от ЗСВ относно израза “първоначално назначените в органите на съдебната власт съдии, прокурори и следователи стават несменяеми след навършване на 3 години стаж на съответната длъжност

Според чл. 129, ал. 1, изречение първо първоначално назначените в органите на съдебната власт съдии, прокурори и следователи стават несменяеми след навършване на три години стаж на съответната длъжност.

Пленумът на Върховния касационен съд счита, че този текст е противоконституционен, тъй като с него се добавят две нови изисквания: текстът изисквал тригодишен стаж на съответната длъжност, а не на длъжността, която заемат, и се отнасял само за първоначално назначените магистрати.

Редакцията на чл. 129, ал. 1 от ЗСВ отразява становището на Министерския съвет и на Народното събрание по тълкуването на чл. 129, ал. 3 от Конституцията. Тълкуването на Конституцията при прилагането ѝ, включително и

при упражняване на правото на законодателна инициатива и при законодателната дейност, е присъща дейност на носителите на правото на законодателна инициатива и на законодателния орган. В съответствие с чл. 149, ал. 1, т. 1 задължителни тълкувания на Конституцията дава единствено Конституционният съд.

Действително редакцията на чл. 129, ал. 1 от ЗСВ се различава от редакцията на чл. 129, ал. 3 от Конституцията. Считаме обаче, че тази редакция съответства на съдържанието и смисъла на конституционния текст и не добавя нищо към или отнема нещо от това съдържание.

За да се прецени конституционността на законовия текст, следва да се даде отговор на въпроса дали от чл. 129, ал. 3 от Конституцията следва, че при всяко преназначаване на друга магистратска длъжност започва да тече нов тригодишен срок за придобиване на статут на несменяемост, или напротив – от него следва, че статутът на несменяемост се придобива след изтичане на тригодишен срок на първата длъжност, която е заемал магистратът в орган на съдебната власт. Нашето тълкуване на този конституционен текст е, че статутът на несменяемост се придобива след изтичане на тригодишен срок от назначаването на първата магистратска длъжност, независимо каква е била тя и независимо в кой орган на съдебната власт е изпълнявана, и че статутът на несменяемост не се губи при преназначаване на друга магистратска длъжност, включително и в друг орган на съдебната власт. Това означава, че при преназначаване на друга длъжност в съдебната власт не започва да тече нов тригодишен срок за придобиване на несменяемост. Израз на това наше тълкуване на конституционния текст е редакцията на чл. 129, ал. 1 от ЗСВ, който посочва, че първоначално назначените в органите на съдебната власт съдии, прокурори и следователи стават несменяеми след навършване на три години стаж на съответната длъжност, т.е. при всички последващи преназначавания на магистрата той няма да бъде първоначално назначен и няма да е необходим нов тригодишен стаж за придобиване на статут на несменяемост.

Възприемането на противното тълкуване по наше мнение не дава логичен отговор на въпроса защо един несменяем магистрат трябва да губи придобития статут само поради факта, че е преназначен на друга длъжност в съдебната система и какви конституционни принципи и ценности би охранило такова тълкуване на текста на чл. 129, ал. 3 от Конституцията.

23. По § 40 в частта му, с която се създава ал. 4 в чл. 129 от ЗСВ

Според оспорения законов текст редът за извършване на атестацията на магистратите преди изтичане на тригодишния срок за придобиване на статут на несменяемост се определя от Висшия съдебен съвет с наредба.

В искането се твърди, че текстът противоречи на чл. 133 от Конституцията, тъй като било противоконституционно Висшият съдебен съвет да урежда с наредба въпроси, които Конституцията изисква да се уреждат със закон.

Член 133 от Конституцията предвижда, че условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност, се уреждат със закон. Съответно чл. 129, ал. 1 овластява Висшия съдебен съвет да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. Атестацията, въведена с оспорения ЗИД ЗСВ е условие за заемане на длъжността и тя е предвидена със закон. Няма конституционноправна пречка приемането на акта, определящ реда за извършване на атестацията, да се възложи на Висшия съдебен съвет. Напротив, това е единственото конституционносъобразно решение – след като Народното събрание на основание чл. 133 от Конституцията въвежда подобно изискване за заемане на длъжността, Висшият съдебен съвет, който е овластен от Конституцията да назначава, освобождава, повишава, понижава и премества магистратите следва да определи реда за извършване на атестацията, за да не бъдат накърнени неговите конституционни правомощия по чл. 129, ал. 1.

24. По § 43, с който се създава чл. 131а в ЗСВ

С оспорения законов текст се създава възможност за понижаване на магистрат на длъжност, по-ниска от заеманата с не повече от две степени, когато се установи, че той вече не притежава необходимите качества за изпълнение на професионалните си задължения.

Според искането текстът противоречи на чл. 4 от Конституцията, тъй като е нарушен принципът, че всяко дисциплинарно наказание може да бъде наложено само за конкретно нарушение. Твърди се също, че текстът допуска противоконституционна намеса на изпълнителната власт в съдебната, тъй като министърът на правосъдието няма конституционна компетентност да преценява качествата на магистратите.

Понижаването в длъжност по чл. 131а от ЗСВ не е дисциплинарно наказание за дисциплинарно нарушение по смисъла на раздел II в глава четиринадесета – Поощрения и дисциплинарна отговорност, от ЗСВ. Понижаването в длъжност по оспорения законов текст има смисъл на преназначаване вследствие на установена липса на качества за изпълнение на професионалните задължения така, че заеманата длъжност да съответства на качества на лицето, което я заема. Не е основателно твърдението в искането, че при така формулираното основание за понижаване се ограничавало правото на магистрата на защита. Правото на магистрата на защита е осигурено преди всичко чрез процедурата, предвидена в оспорения законов текст. Съгласно чл. 131а, ал. 2 от ЗСВ в тези случаи Висшият съдебен съвет определя от своя състав комисия за извършване на проверка, на която възлага да изясни определени обстоятелства, свързани с преценка на качества за изпълнение на професионалните задължения. По този начин се конкретизират основанията за преназначаване и се осигурява възможност на магистрата да обори констатациите във връзка с тези обстоятелства. Осигурена е и възможност за съдебна защита срещу решението на Висшия съдебен съвет пред Върховния административен съд – чл. 131а, ал. 5 от закона.

Необосновано и неоснователно е твърдението за недопустима намеса на изпълнителната власт в работата на съдебната власт, тъй като министърът на правосъдието няма конституционна компетентност да преценява качества на магистратите. Както вече бе посочено, в мотивите на Решение № 2 от 2002 г. на Конституционния съд се обосновава, че актът, който съдържа предложението, няма самостоятелно и годно за изпълнение съдържание, а има белези на подготвителен акт, който сам по себе си не може да породи правни последици. При това положение няма конституционноправна пречка и друг орган извън органите на съдебната власт да прави предложение за понижаване на магистрати. Висшият съдебен съвет е органът, който в изпълнение на конституционните си правомощия ще прецени основателността на предложението и ще приеме съответното решение.

25. По § 45, с който се изменя и допълва чл. 134 от ЗСВ

Според пленума на Върховния касационен съд § 45 в частта му относно израза “или не по-малко от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет” за ал. 3 и относно израза “от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет” за

ал. 4 противоречи на чл. 117, ал. 2 и чл. 127, ал. 1 от Конституцията, тъй като не можело да се овласти "тази минимална част от членовете на Висшия съдебен съвет" да искат снемане на имунитета на всеки съдия, прокурор или следовател. В противоречие с Конституцията било и второто изречение в ал. 4, съгласно което при снемане на имунитета главният прокурор временно се отстранява от длъжност до приключване на наказателното производство, тъй като не можело несъдебен орган да налага мярка за процесуална принуда "отстраняване от длъжност".

Съгласно чл. 132, ал. 1 и 2 от Конституцията съдиите, прокурорите и следователите се ползват с имунитета на народните представители, като в определени със закон случаи решение за снемане имунитета на съдия, прокурор или следовател се приема от Висшия съдебен съвет. Текстът посочва органа, който приема решение за снемане на имунитета, без обаче да урежда по чие предложение може да стане това и препраща към закон за определяне на случаите на снемане на имунитета, включително и по отношение на органите и лицата, които могат да направят предложение в такъв смисъл. В този смисъл няма ограничение за законодателя да определи по своя преценка органите и лицата, които ще правят предложение за снемане на имунитета, включително и като овласти за това част от състава на Висшия съдебен съвет.

Не споделяме довода в искането, че една пета от членовете на Висшия съдебен съвет не разполага със законови правомощия и инструменти за събиране на данни, за извършване на процесуално-следствени действия.

Възприемането на схващането, че след като само прокуратурата разполага с обвинителни функции за привличане към отговорност на лицата, които са извършили престъпление, само главният прокурор може да прави искане за снемане на имунитета, не намира опора в чл. 132, ал. 2 от Конституцията, от една страна, а от друга, в противоречие с чл. 6 от Конституцията нарушава равенството пред закона, като ограничава възможността да бъде търсена наказателна отговорност от прокурорите като част от магистратите и напълно изключва тази възможност по отношение на главния прокурор. Подобен резултат не може да бъде желан от конституционния законодател и никоя правова държава не може да си позволи да създаде статут на недосегаемост на държавен орган.

Съображения, обосноваващи конституционосъобразността на този текст, се съдържат също в т. 3 от становището.

Не е противоконституционно и второто изречение в чл. 134, ал. 4. Случаите, условията и редът за налагане на мерки за процесуална принуда не се уреждат в Конституцията, се определят от законодателя. С оспорения законов текст Народното събрание не овластява Висшия съдебен съвет да преценява дали да наложи или не такава мярка, а го задължава да я наложи. Ясна е логиката на това изискване – то е необходимо, за да се създадат условия за разкриване на обективната истина и осъществяване на правосъдието и за да се осигури равенството пред закона, прогласено в чл. 6 от Конституцията. Ако законодателят не осигури прилагането на мярка за процесуална принуда в този случай, той ще наруши чл. 6 от Конституцията и ще затрудни осъществяването на правосъдието. Неоснователни са и твърденията, че било противоконституционно несъдебен орган да налага мярка за процесуална принуда – както вече бе посочено, законът определя условията и реда за налагане на такива мерки. В тази връзка следва да се има предвид, че в мотивите на Решение № 17 от 1995 г. на Конституционния съд се казва:

“Висшият съдебен съвет е съставна част на съдебната власт и е учреден от Конституцията с компетентност да управлява другите (правораздавателните) органи на тази власт (вж. чл. 129, 130 и 131 от Конституцията)”

Ако Конституционният съд обяви за противоконституционна частта от ал. 4, посочена в искането, в останалата си част разпоредбата няма да може да се прилага – няма орган или лица, които могат да направят искане за снемане имунитета на главния прокурор. Така формулираното искане е резултат или на пропуск, или отразява виждането на пленума на Върховния касационен съд (което ние споделяме), че трябва да има законова процедура за снемане имунитета и на главния прокурор.

26. По § 49, т. 2, с която се създава ал. 2 в чл. 139б от ЗСВ

Искането за обявяване на противоконституционността на тази норма е отклонено с определението на Конституционния съд, поради което не представяме становище по него.

27. По § 54 и 55, с които се изменят чл. 143 и чл. 144 от ЗСВ

С оспорените законови текстове се правят изменения в чл. 143 и чл. 144 от ЗСВ, които уреждат ранговете на съдиите, прокурорите и следователите. Според пленума на Върховния касационен съд с измененията се осъществява недопустимо вмешателство на законодателната власт в дейността на съдебната,

тъй като със закон се постига фактическо понижаване на магистратите в ранг и заплащане, което е в противоречие с чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Твърди се също, че законът отнема придобити права и при това има обратно действие, което по общите принципи и дух на Конституцията е недопустимо.

Според нас няма противоречие на оспорените законови текстове с чл. 117, ал. 2, чл. 8 и общите принципи и дух на Конституцията. Доводите, с които се обосновава искането, са изцяло доводи по целесъобразност на уредбата в текста, а не по конституционосъобразност. Съгласно чл. 133 от Конституцията статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите се уреждат със закон. Ранговете на магистратите не са уредени на конституционно ниво и въпрос на законодателна преценка по целесъобразност е изменението на съществуващата уредба на ранговете, включително и премахването им. Не е вярно и твърдението, че законът отнема придобити права – както е посочено в чл. 73, ал. 1 и 2 от Закона за държавния служител рангът е израз на равнището на професионална квалификация на държавния служител и притежаването на съответен ранг е условие за заемане на длъжност, а не право.

Независимо от посоченото не е вярно и твърдението, че обратното действие на закона е недопустимо по общите принципи и дух на Конституцията. Довод относно допустимостта на обратната сила на нормативния акт следва от чл. 5, ал. 3 от Конституцията. Този конституционен текст изключва възможността за придаване на обратна сила в конкретна хипотеза, което би било излишно, ако Конституцията изобщо не допускаше обратната сила на нормативния акт. В тази връзка следва да се има предвид и посоченото в мотивите на Решение № 18 от 1997 г. на Конституционния съд, в които се казва:

“А и по начало Конституцията не изключва правото на Народното събрание да приема норми с обратна сила. Такова изключение изрично е постановено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията, но очевидно не съществува обща забрана за други случаи.”

28. По § 59, с който се създава чл. 148а от ЗСВ

Съгласно чл. 148а от ЗСВ във Върховния касационен съд и във Върховния административен съд могат да се назначават съдебни помощници, които подпомагат съдиите при тяхната дейност.

Според пленума на Върховния касационен съд такава длъжност не отговаря на конституционните изисквания, необходими за признаване на магистратско качество и не може със закон да се създава длъжност в съдебната власт, без тя да е предвидена в Конституцията, което е в противоречие с идеите и духа на цялата глава шеста от Конституцията.

Не споделяме доводите в искането и считаме, че няма конституционна пречка да бъде създадена длъжността "съдебен помощник" във Върховния касационен съд и във Върховния административен съд със статута, предвиден в чл. 148а от ЗСВ. Съображения в подкрепа на този извод се съдържат в т. 20 от становището. При това съдийските, прокурорските и следователските длъжности са посочени в чл. 125 от ЗСВ. В текста липсва длъжността "съдебен помощник", което означава, че според законодателя това не е длъжност на магистрат. След като съдебният помощник не е магистрат, по отношение на него не е необходимо да се прилагат конституционните и законодателните изисквания към магистратите. Посочените в закона функции на съдебните помощници – да подпомагат съдиите при тяхната дейност, не са правомощия на магистрати и не могат да доведат до подмяна на функциите и отговорностите, които един магистрат следва да поеме и изпълнява, както се твърди в искането. От друга страна създаването на длъжност с подобни функции е ясен израз за желанието на законодателя да създаде по-добри условия за работа на магистратите и да облекчи дейността им.

29. По § 69, с който се изменя чл. 163 от ЗСВ

Според чл. 163 от ЗСВ завършилите висше юридическо образование и положили държавен изпит придобиват юридическа правоспособност след тримесечен стаж като стажант-юристи и полагане на изпит при условия и по ред, определени с наредба на министъра на правосъдието.

В искането се твърди, че разпоредбата е вътрешно противоречива, тъй като юридическата правоспособност, т.е. квалификацията на юрист, се дава от съответното висше учебно заведение, а не след положен изпит, което е в противоречие с чл. 4 от Конституцията. Също според искането в противоречие с чл. 8 от Конституцията е редът и критериите за изпит за правоспособност да се определят от изпълнителната власт, което било недопустима намеса на изпълнителната власт в работата на съдебната, тъй като голяма част от юристите постъпвали на работа в съдебната система.

Квалификацията и правоспособността са две различни понятия, първото от което определя наличието на необходимите знания и умения за извършване на определена дейност, а второто – правото да се упражнява тази дейност. В такъв смисъл чл. 163 от ЗСВ не е вътрешно противоречива разпоредба и няма противоречие с чл. 4 от Конституцията. Законодателят прави разлика между квалификация и правоспособност и това личи не само от оспорения законов текст, а и от § 4в от Допълнителните разпоредби на Закона за висшето образование, който дава легална дефиниция на понятието “регулирани професии” в смисъл, че това са “професиите, правото за упражняването на които е определено чрез закони, подзаконови или административни разпоредби за притежаването на специфична професионална квалификация, удостоверена с документи за образование и правоспособност...”

Явно е, че според чл. 163 от ЗСВ дипломата от висшето учебно заведение за завършена магистърска степен по право е документ за образование и квалификация, а документът за положен изпит е документ за юридическа правоспособност.

Овластяването на министъра на правосъдието да определи условията и реда за полагане на изпит не противоречи на чл. 8 от Конституцията така, както не противоречи на Конституцията и овластяването на Министерския съвет да утвърждава държавни изисквания за придобиване на висше образование по образователно-квалификационни степени и единни държавни изисквания по специалностите от регулираните професии – чл. 9, ал. 3, т. 5 от Закона за висшето образование. Изпитът е установено със закон държавно изискване за придобиване на правоспособност и няма пречка законодателят да възложи на министъра на правосъдието да определи условията и реда за провеждането му. Твърдението, че след като голяма част от юристите постъпвали на работа в съдебната система, това било недопустима намеса на изпълнителната власт в работата на независимата съдебната власт, е необосновано. Изпитът се провежда преди постъпването на работа на завършилите висше юридическо образование и е необходим за да могат те да практикуват професията си, независимо дали това ще бъде в сферата на изпълнителната, законодателната или съдебната власт или в стопанската дейност. Независимостта на съдебната власт при подбора на магистратите е осигурена с чл. 127а, съгласно който назначаването на младши съдии и на младши прокурори се извършва след

провеждане на конкурс при условия и по ред, определени от Висшия съдебен съвет.

30. По § 74, с който се изменя чл. 168, ал. 1, т. 3 от ЗСВ

Съгласно чл. 168, ал. 1, т. 3 от ЗСВ съдиите, прокурорите и следователите отговарят дисциплинарно за действия в кръга и извън кръга на службата им в нарушение на правилата за професионална етика за съдиите, прокурорите и следователите.

Според пленума на Върховния касационен съд овластяването на Висшия съдебен съвет да утвърди правила за професионална етика, предложени от съсловните организации, е противоконституционно, тъй като му се възлагат нормотворчески функции, които не са предвидени в Конституцията и го превръщат в законодателен орган.

Не споделяме доводите в искането и считаме, че текстът на чл. 168, ал. 1, т. 3 не противоречи на Конституцията по съображенията, посочени в т. 6 и в т. 21 от становището. В допълнение към тях не е противоконституционно и не е прецедент и определянето на нарушението на професионалната етика като дисциплинарно нарушение или налагането на други санкции. Текстовете в такъв смисъл съществуват в чл. 100, т. 4 от Закона за адвокатурата, чл. 41, ал. 1, т. 3 от Закона за независимия финансов одит, чл. 37, т. 1 и 2 от Закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите. Тази тенденция в законодателството, при която държавата предоставя на съсловните организации, а не на държавен орган, правото да преценяват и определят правилата на професионалната етика и да следят за спазването им, следва да бъде подкрепена. В тази връзка в Решение № 29 от 1998 г. Конституционният съд приема, че:

“Като поверява на самите лекари и стоматолози чрез управлявани от тях корпорации да ръководят двете професии, атакуваният закон постига най-целесъобразния способ за контрол върху спазването на Кодекса за професионална етика и на Правилата за добра медицинска практика, както и за надлежно управление на професията. Иначе тези функции би следвало да се възложат на държавни служители, които не биха могли да разполагат със същата компетентност и биха стрували не малко средства на държавния бюджет. Казаното обяснява защо същият способ за организация на лекарите и стоматолозите, който се използва от ЗСОЛС, се практикува в ред европейски

държави като Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Италия, Испания, Исландия, Полша, Словения, Хърватска, Чехия, Франция.”

31. По § 85, т. 3, с която се създава нова ал. 3 в чл. 190 от ЗСВ

Според чл. 190, ал. 3 от ЗСВ лицата, които дават разрешение за отпуск на административните ръководители по чл. 125а, уведомяват за това председателстващия Висшия съдебен съвет. В искането се твърди, че това изискване е противоконституционно, тъй като разпоредбата създава впечатление за отношение на подчиненост.

Считаме подобен довод за несъстоятелен. В искането не се твърди, че разпоредбата създава отношение на подчиненост, което действително би било противоконституционно, а се твърди единствено, че разпоредбата създава впечатление за отношение на подчиненост. Не може да се оспорва конституционността на законова разпоредба по съображения, че макар и съобразена с Конституцията, тя създава у някого впечатление за противоконституционност.

Текстът на чл. 190, ал. 3 от ЗСВ изисква председателстващия Висшия съдебен съвет да бъде уведомяван за отпуските на административните ръководители. Той не овластява председателстващия да се произнася или да се намесва при вземането на решение от лицата, които разрешават тези отпуски, нито да санкционира това тяхно решение. Текстът е необходим за нормалната оперативна работа на Висшия съдебен съвет с административните ръководители на органите на съдебната власт. За сравнение чл. 172 от ЗСВ задължава министърът на правосъдието да уведомява Висшия съдебен съвет при осъществяване на правомощията си по този текст, но никой не твърди, че това създава отношения на власт и подчинение между Висшия съдебен съвет и министъра или дори че създава такова впечатление.

Предвид гореизложеното считаме, че искането на пленума на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционността както на отделни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 74 от 2002 г.), така и в неговата цялост, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

ЗА МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

