

141 1

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ
ОТ
АНТОН СТАНКОВ – МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 17 ОТ 2002 Г.**

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 29.10.2002г. на Конституционния съд на Република България съм конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело №17/2002г., образувано по искане на Пленума на Върховния касационен съд за установяване противоконституционността на отделни разпоредби от Закона за

изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 74 от 2002 г.), както и в неговата цялост.

Приетият и обнародван ЗИДЗСВ няма амбициозната задача да постигне цялостна промяна в дейността на съдебната система. Това не е и по силите на един ЗИД, нито пък някои от целените радикални промени могат да бъдат осъществени без промяна в конституционния текст.

Въпреки това, ЗИДЗСВ бележи още една стъпка в изпълнение на приетата от правителството и подкрепена и утвърдена от Народното събрание Стратегия за реформа на съдебната система. Законът решава някои от натрупаните в съдебната система проблеми, други се нуждаят от допълнително осмисляне и обсъждане. Важна цел на закона е, също така, да отговори на някои от изискванията и критиките, поставени в ежегодните доклади на Европейската комисия, да отговори на потребностите на нашето общество, както и да развие по-добра организация на работата на органите на съдебната власт и взаимодействието ѝ с изпълнителната власт.

С промените - в отговор на констатациите за недостатъчен правоприлагащ капацитет - се въвежда конкурсното начало при подбор на младши съдии и прокурори, районни съдии и прокурори и следователи, както и при първоначално встъпване в длъжност органите на съдебна власт; оценка на работата на магистратите преди придобиване статут на несменяемост; въвеждане на задължителна атестация за магистратите при повишаване в ранг; на ВСС се възлага изработването на критерии и ред на атестиране; въвежда се принцип на мандатност за ръководните административни длъжности във всички звена на съдебната система; въвежда се принцип на изборност и екипност, като се дава възможност на

общите събрания на районно, окръжно и апелативно ниво да избират и предлагат на ВСС кандидатури за ръководители на съответния орган в съдебната система; дава се законодателна уредба на Националния институт на правосъдието като публична институция за обучение на всички магистрати и служителите от съдебната администрация; урежда се процедура за понижаване на магистрати, които не показват необходимите професионални качества; конкретизират се правомощията на министъра на правосъдието за постигане на по-добра координация и сътрудничество между изпълнителната и съдебната власт; предвижда се 1/5 от членовете на ВСС да могат да предлагат снемане на имунитета на магистрати; възприема се изготвянето на проекто-бюджета на съдебната власт от ВСС да става по органи на същата; въвежда се по-голяма прозрачност в работата на звената от съдебната система.

Посоченото се отнася до конкретни законови разрешения на значителна част от проблемите, констатирани от международния мониторинг на съдебната власт у нас и в изпълнение на одобрената с решение на Министерски съвет № 672 Стратегия за реформа на българската съдебна система и програмата за нейното изпълнение.

Подготовката на законопроекта и приемането на ЗИД се основават на основните принципи, залегнали в стратегията:

- конституционосъобразност;
- актуалност и ориентираност към бъдещи потребности;
- стабилност;
- максимален обхват на уредбата;
- приемственост и национална идентичност.

Главната цел на Стратегията, за конкретизиране на която са положени усилия при разработването на приетите законодателни разрешения, е развитието на европейските стандарти в правосъдието

и определяне на политическите и законодателни приоритети в реформата на съдебната система, за да се подпомогне подготовката на РБ за присъединяване на страната към ЕС.

ОБЩИ БЕЛЕЖКИ

Направеното пред Конституционния съд оспорване конституционността на редица текстове от ЗИДЗСВ, както според съдържащото се изрично искане, така и както това произтича от заключителното искане с коментар и аргументация за противоконституционност на много от конкретните текстове на ЗИД, сочат, че ВКС иска от Конституционния съд да бъде постановено несъответствие с Конституцията на закона в неговата цялост.

Преди всичко, искането за обявяване противоконституционност на целия ЗИД е направено на второ място, след като е поискано за противоконституционни да бъдат признати редица законови разпоредби. Ако действително се оспорва философията на закона с убедителни аргументи, естествено е да се иска обявяване на закона в неговата цялост на първо място, като това се подкрепи с доказване противоконституционността на основни и смислово свързани с нея разпоредби. Защото тъкмо една силна аргументация относно твърдяната противоконституционност на концептуалните положения в законовия текст, убедителното доказване на субсидиарния характер би могло да мотивира цялостна противоконституционност на един закон.

Внимателният прочит на искането не оставя впечатление, обаче, за доказаност на това твърдение на искателя.

Лайтмотивът за нарушения на съществени конституционни принципи в конституционния текст е, че самият замисъл на

5

законовите промени на ЗСВ е в несъответствие с конституционния принцип на разделение на властите. Това твърдение е многократно повторено, но това не е допринесло за неговото доказване с убедителна аргументация. Прави впечатление, че твърдението за нарушаване на принципа на разделение на властите не черпи съображения от дълбоката същност на един философски за конституционната конструкция на държавната власт проблем, а се задоволява с твърде формално обяснение. Цитираните части от решения на КС по тази материя, не са най-съществените. Позоваването на тях е в повечето случаи **откъслечно**. А това е изненадващо, като се има предвид, че предявителят на искането цели да обоснове концептулна несъвместимост на закона с основни конституционни положения.

Относно искането за обявяне противоконституционността на закона като цяло има поне три съществени момента, които подлежат на доказване:

1. че норми с характер на основни положения за съдържанието на текста на ЗИД, са противоконституционни;
2. че други са субсидиарни спрямо тях, но се твърди наличие на противоконституционност на същото основание;
3. че действително е налице твърдяното противоречие с принцип на Конституцията, и че се нарушава духа и разума на същата.

Конституционният съд в свои решения достатъчно ясно е изразил позицията си, кога има основание да бъде обявен закон за противоконституционен в неговата цялост. И тази позиция не е изчерпателно отразена само в цитираното от искателя **решение** на

6

Конституционния съд - **№9 от 1994 г.** То не е и най-подходящото, макар и да може да се позоваваме на него в допълнение.

Това решение на КС се предшества от **решение №6/93 г.**, в което КС приема, че определен брой противоконституционни текстове от един закон могат да доведат до противоконституционност на целия закон. Дори нещо повече, КС счита, че може да е противоконституционен дори само един текст, **но той да е толкова съществен и във връзка с други текстове**, че неговото обявяване за противоконституционен да води до противоконституционност на целия закон.

В **решение №6 от 1997 г.** КС посочва, че субсидиарният характер на една разпоредба е основание тя да бъде обявена за противоконституционна, ако основната норма е обявена за такава. Както се вижда от цитираните решения на КС, необходимо е твърденият за противоконституционен текст, **първо - да е толкова съществен, второ – да е във връзка с други текстове**, че неговото обявяване за противоконституционен да води до противоконституционност на целия закон.

В искането тези основни стъпки на аргументация за противоконституционност на закона не са осъществени. Преди всичко, твърдението за нарушаването на принципа на разделение на властите не взема предвид дълбокия му смисъл, изложен от КС в **решение №6 от 1993 г.**, което е основното в неговата юриспруденция по материята. Не е обоснован субсидиарният характер на другите норми, от което логично би произтекло искането за обявяване противоконституционност на закона изцяло.

Освен това, некоректно е цитирано и **решение №9 от 1994 г.** Всъщност цитатът е преразказ на частта от мотивите на решението, в които е изразено мнението на искателите по конституционното дело.

Това, обаче, не е становището на Конституционния съд, както неточно се твърди в искането на ВКС.

В случая КС буквално посочва: *“Това искане се обосновава с противоконституционността на конкретни норми от ЗСВ, които проявявали (минало време, б.а.)/, своето противоконституционно действие не само относно материята, която регламентират, но влияели и на съдържанието на целия закон. Тези норми нарушавали духа на ЗСВ.”*

В искането има многократно позоваване на решение №1/ 1999 г. относно смисъла на принципа на разделение на властите. Първото и много по-изчерпателно произнасяне на КС по този, а и по други повдигнати в искането въпроси, от което могат да се черпят аргументи и да се обсъжда, дали една норма е противоконституционна на това основание, е решение №6 от 1993 г. То е наистина основното за становището на КС относно смисъла на принципа на разделение на властите. И ако висшите магистрати го бяха взели предвид, трудно биха стигнали до становището за концептуална несъвместимост на оспорения закон – ЗИДЗСВ (обн. ДВ бр.74 от 2002 г.) - с чл.8 от Конституцията.

В решение №6 от 1993 г. (обн. ДВ, бр.36 от 1993 г.) КС поддържа следното:

“В термина “разделение на властите”, както и в много други правни термини има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. 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 органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна

вързка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване на 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 евентуалния произвол от страна на другите държавни органи, което рефлектира върху правата на гражданите. Научното обяснение изисква да се държи сметка за това, че няма “китайска стена” между различните 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, който гласи: Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.”

Привеждането на този, макар и по-просторен цитат, е необходимо. Защото тъкмо при цялостното цитиране става ясно, какво би било концептуална несъвместимост със съдържанието на принципа за разделение на властите.

От аргументацията на предявителя на искането, почти навсякъде, където то цели да наведе съображения за противоречие на оспорваните текстове с този конституционен принцип, вниманието е насочено на първо място към институционалния баланс. Разбира се, че неговото постигане в законите, уреждащи един или друг клон на държавната власт, е важно. Но това и в теорията на Монтескьо е само техниката за осъществяване на основната цел на разделението: разпределението на функциите, а именно - същностно човешкото, свободата, правата и законните интереси на индивида да бъдат защитени. Крайната цел на принципа на разделението на властите не е институционалният комфорт, а -

както сам авторът на теорията пише - “свободата да бъде защитена”. А свободата не би могла да бъде защитена, ако между различните власти има “китайска стена”, тъй като - поставени в абсолютна изолация - те ще блокират държавната власт и мирът и сигурността в обществено ще бъдат застрашени.

Необходимо е клоновете на държавната власт да взаимодействат помежду си и в последна сметка да са прояви на единната държавна власт и суверенитет. Известно е, че - като политико-правен феномен – държавната власт е единна и за това Монтескьо не пише за разделение на властта, а на властите, т.е. за технологията на разпределение на функционирането на държавата чрез взаимодействащи си, взаимно възпиращи се органи, чиито функции отчасти се припокриват, но така, че те остават в рамките на предоставената им специфична компетентност. И това е направено на ниво Конституция. Взаимното проникване на властите е смисълът, който континенталната конституционна традиция влага в принципа на разделение на властите, стига то да не води до навлизане в същностните, собствено присъщите на даден клон на властта функции.

Изненадващо е наистина, че предявителят на искането се е задоволил с твърде формално разбиране и не е взел предвид същността на теорията за разделение на властите, още повече, че всички тези положения са нееднократно посочвани и в заседанията на правната комисия, и в пленарна зала при обсъждането на законопроекта. И не на последно място - има юриспруденция на КС.

Изобщо, в цялото пространно изложение на искането и особено в неговата уводна и заключителна част (с.с. 1-4, 27-28) искателите упорито отбягват една основна същностна идея на разделенията на властите – тяхното взаимно проникване,

взаимодействие и сътрудничество, за да се осигури пълноценно действие на цялата държавна власт за защита на правата и законните интереси на индивида – човека и гражданина. Вместо това, ударението постоянно се поставя върху отделянето на съдебната власт от другите власти. Това рискува да доведе съдебната власт до нейната изолация, самозатваряне и противодействие на държавната власт като цяло, което е в дълбоко противоречие с духа и разума на Конституцията.

В искането почти всички оспорени текстове относно, например инспектората - статут и функции, се считат за противоконституционни именно поради нарушаване разделението между изпълнителна и съдебна власт; изразява се опасение за вмешателство на първата във втората. В действителност няма текст от оспорвания ЗИДЗСВ, който да възлага на инспектората правомощия за интервениране в собствено правосъдните функции на съдилищата; правомощията на инспектората са по повод организацията на правосъдието. Както се посочва нееднократно и при обсъждане в пленарна зала, видно от стенографските дневници на 39-то Народно събрание, тъкмо възприетият статут на инспектората при Министерство в ЗИДЗСВ гарантира на гражданите, че има къде да се оплачат и да защитят правата си при некомпетентност и при неоснователно забавяне на делата. Властите наистина не са изолирани във вакумирани пространства, каквото сякаш е разбирането на искателя, но има възможност правата на гражданите на честен и своевременен процес да бъдат защитени. А това българското правосъдие го дължи на гражданите не само по Конституция, но и по силата на Европейската конвенция за правата на човека, която е ратифицирана от Република България, влязла е в сила за страната ни, обнародвана е в “Държавен вестник” и има

предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които ѝ противоречат (чл.5, ал.4 от Конституцията).

Необяснимо защо, когато се позовава на **решение № 1 на КС** от 14 януари 1999 г., предявителят на искането се задоволява с прочит само на една част от възприетото от КС за смисъла на принципа на разделение на властите приложен към съдебната власт. Така в цитираното решение КС приема, че следва да се има предвид, че според чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна, а съгласно чл. 117, ал. 2, изр. първо от Основния закон съдебната власт е независима. Тази независимост е осигурена както чрез изречение второ на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, според което при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона, така и чрез чл. 129, ал. 1 от Конституцията, според който съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност само от Висшия съдебен съвет. Подобно “селективно” и “pro domo sua” позоваване на принципа на разделението на властите не позволява обективно излагане на проблемите и търсене на тяхното конституционносъобразно разрешаване.

В духа на посоченото за смисъла на принципа на разделение на властите следва да се направи и преценката за основателността на предявеното искане за обявяване противоконституционност на ЗИДЗСВ - на отделни негови разпоредби и като цяло.

Към общите бележки следва да се отнесе и още една - в искането нееднократно се повтаря изразът “отмяна”, “цялостна отмяна”. Още на първа страница от искането е записано, че нарушаването на съществени конституционни принципи и идеи

“мотивираща цялостна отмяна на ЗИДЗСВ”. Вероятно практиката на магистратите е повлияла изказът, но той не е прецизен.

Искането КС да “отмени” текст от закона или, още повече - цял закон, е несъстоятелно, защото КС няма такава компетентност.

Едно е да се признае отменителен ефект на решенията на КС, с които той постановява противоконституционност на закон или негова разпоредба, друго е да се иска отмяна на същите. Конституционният съд не може да отменя противоконституционните норми на закона и това е залегнало в самата теоретична конструкция на модела на конституционно правосъдие, създаден от Х. Келзен, който и Република България следва. Единствено законодателното учреждение е “свободен творец”, докато една конституционна юрисдикция е “негативен законодател” и това има точно определен смисъл. По тези въпроси има и произнасяне на КС - тълкувателно решение №22 от 1995г. Конституцията е, която свързва отменителния ефект с решенията на КС, постановяващи противоконституционност на закон. Но искане за отмяна на твърдяни да са противоконституционни отделни разпоредби на закон или на същия като цяло, е недопустимо пред КС- той няма такава компетентност.

При преценка на изказаните в искането аргументи следва да се има предвид и това, че КС е компетентен да се произнесе доколко една норма противоречи на конституцията, но не и дали в рамките на конституцията тази норма дава най- удачното или целесъобразно регулиране на обществените отношения - последното не е критерий за конституционосъобразност.

КОНКРЕТНИ БЕЛЕЖКИ

1. По § 1, т.2, с която се изменя ал.3 на чл.20 от Закона за съдебната власт (ЗСВ)

Оспорваният текст предвижда при оспорване законосъобразността на избора на член на Висшия съдебен съвет (ВСС), до произнасянето на ВСС лицето, чиито избор се оспорва, да участва в заседанията на ВСС без право на глас.

Нормата се атакува като противоконституционна с мотивите, че практическото прилагане на разпоредбата може да доведе до атакуемост на всички решения на ВСС, взети при наличен кворум, но при минимизирано мнозинство.

Твърди се, че прилагането на оспорваната разпоредба би довело до абсурда да се вземат решения на ВСС само с един или няколко гласа; представителността на органа би била противоконституционно нарушена; фактически ще бъде погазен и принципът за петгодишна мандатност, защото докато трае процедурата, мандатът ще тече без да се реализират в пълен обем правомощията на члена на ВСС, чийто мандат се оспорва – да участва в заседанията и да гласува.

Според искането, разпоредбата противоречи на чл.4 от Конституцията, както и на духа и идеите, заложили в глава четвърта от Основния закон, насочени към осигуряване на стабилна съдебна власт, включително чрез стабилитет на решенията на органа, който я администрира.

Искането за установяване на противоконституционността на оспорения законов текст е неоснователно по следните съображения:

Съгласно чл.16, ал.1 ЗСВ ВСС се състои от 25 членове.

Предвид процедурата за вземане на решения от ВСС, съдържаща се в чл.26, ал.8 и 9 ЗСВ, на практика разпоредбата на

чл.20, ал.3 никога не би могла да постави ВСС в хипотезата да взема решения *“само с един или няколко гласа”*, както се твърди в искането.

Не може да се приеме и аргументът, съдържащ се в искането, че се погазва принципът за петгодишна мандатност. Много рядко в своята практика ВСС е при пълен състав и при наличието на законоустановения кворум.

Причините за това могат да бъдат различни, като част от тях са посочени в чл.26, ал.9 ЗСВ.

В последна сметка с гарантираното посредством този текст участие на лицето, чийто избор се оспорва, се избягват всякакви възможности за злоупотреба и това участие, независимо от изхода на спора, няма да доведе до нелегитимност на взетите решения. От друга страна, съответният член на ВСС не участва в гласуването, поради което неговото присъствие не е от естество да повлияе върху полявата на ВСС, което ще намери израз в приетото от него решение. Най-сетне, намирам възприетото законодателно решение в съответствие с разбирането на Конституционния съд, който в решение № 8 от 1994 г. приема, че *“избирането и освобождаването на членовете на Висшия съдебен съвет е елемент от неговата организация и конкретното им регламентиране е предоставено да се извърши със закон”*. Разпоредбата на чл.20, ал.3 ЗСВ се отнася безспорно до избирането на член на ВСС. Това е логически очевидно от съдържанието ѝ. Тя и систематически се намира в глава II – “Висш съдебен съвет” – на ЗСВ. И – по израза на Конституционния съд – като “елемент” от организацията на ВСС – нейното конкретно регламентиране, съгласно чл.133 от Конституцията, е делегирано да се извършва със закон. “Законът” по смисъла на чл.133 от Конституцията е Законът за съдебната

владст. Следователно, възприетото в чл.20, ал.3 ЗСВ законодателно разрешение е въпрос на законодателна целесъобразност, упражнена в рамките на конституционната делегация по чл.133 от Основния закон.

Предвид изложеното считам, че разпоредбата на чл.20, ал.3 не противоречи на чл.4 от Конституцията, както и на основните принципи на глава шеста от Конституцията, отнасящи се до ВСС като орган на съдебната власт. Това е така, защото разпоредбата на чл.20, ал.3 създава законова гаранция за спазване принципа на правовата държава, прогласен от чл.4 на Конституцията.

Видно от стенографските протоколи на заседанията на НС, текстът е подкрепен като целесъобразен и с оглед гарантиране правостта и сигурността в дейността на ВСС. Те биха били нарушени тъкмо в случай, че не се допусне участие на членовете на ВСС, чиито избор е оспорен във формирането на кворума за заседанията на институцията, както и ако се допусне участието им с право на глас до произнасянето по законосъобразността на избора. В противен случай би възникнал въпрос за законността на взетите решения от ВСС.

Хипотезата на чл.20 от ЗСВ има предвид случаите, когато е избран член на ВСС от квотата на орган на съдебната власт, но неговият избор е бил оспорен като незаконосъобразен. От това следва, че от състава на ВСС поне 11 от членовете са законно избрани от НС, като заседанията се провеждат *“най-малко веднъж на три месеца”* – чл.26,ал.5 от ЗСВ , а решения могат да се вземат, ако присъстват поне две трети от всички членове - чл.26,ал.8, който кворум може да се намалява до една шеста в случаите на ал.9. Нормата е предпазна и урежда случаи от практиката, когато има избран член на ВСС, но неговият избор е оспорен. Затова и

законодателят е предвидил срок за произнасяне по избора - чл.20,ал.2, и кратък срок (до един месец) за насрочване на нов избор. През този период ВСС може и да не заседава или неупражняването на правото на глас да има последиците на участието на министъра на правосъдието в заседанието на ВСС без право на глас.

Няма основания за твърдяната противоконституционност на текста. Нестабилността би била допусната в много по-висока степен, а това се доказва и от практиката, ако отсъства такъв уточняващ текст.

Ето защо искането за установяване противоконституционност е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

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

Оспорва се правомощието на ВСС да определя броя на съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители, включително тези в прокуратурите и следствените служби. Твърди се, че в тази част разпоредбата е противоконституционна в нарушение на чл.129, ал.1 от Конституцията, тъй като посочените длъжностни лица не са магистрати и по отношение на тях ВСС няма компетентност.

Изтъкнатите в искането мотиви, че посочените длъжностни лица не са магистрати и по отношение на тях ВСС няма компетентност, са несъстоятелни. Аргумент за това черпим както от разпоредбата на чл.117, ал.3 от Конституцията, така и от чл.196 от ЗСВ.

Искането за установяване на противоконституционността на оспорения законов текст е неоснователно по следните съображения:

Независимо от разпоредбата на чл.129, ал.1 от Конституцията, в която не са изрично посочени съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители, то тези категории лица се назначават на щат към съответните органи на съдебната власт и съответно – в рамките на бюджета на съдебната власт. В този смисъл по никакъв начин не може да се изключи от компетентността на ВСС правомощието му по определяне броя на тези служители като първостепенен разпоредител с бюджета на съдебната власт, който съгласно Конституцията е самостоятелен (чл.117, ал.3). Освен това, съдия-изпълнителите и съдиите по вписванията, макар да не са магистрати, имат функции, непосредствено свързани със съдебната дейност, а съдебните служители пряко я обслужват, като се назначават пряко от ръководителите на съответните органи на съдебната власт и получават възнаграждения от бюджета на съдебната власт, а част от тях участвуват в съдебни заседания при осъществяване на правораздавателната дейност.

В рамките на определения бюджет на съдебната власт и с оглед на конституционноопределеното му правомощие да осигурява кадровото осигуряване на съдебната система, ВСС безспорно следва да определя както броя на магистратите, така и броя на съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители.

Доктрината за необходимата и присъща власт на една институция е отдавна известна и тя се прилага при изясняване смисъла на конституционните текстове относно правомощията на конституционно установените институции от всички конституционни юрисдикции. Например в този смисъл чл.8,ал.1,т.3 и т.5 от Закона за Конституционен съд. Най-сетне, когато чл.129, ал.1 от Конституцията определя “кадровите правомощия” на ВСС, по този начин не изключва, нито забранява със закон да му бъдат

предоставени и други правомощия, които са в рамките на неговата "организация и дейност". И тъкмо това предвижда чл.133, ал.1 от Конституцията. Следователно, предоставянето на оспорваното правомощие на ВСС е в рамките и на делегацията, която Конституцията възлага на текущия законодател. Изпълнението на тази делегация намира израз в приемането на Закона за съдебната власт.

Предвид изложените съображения считам, че оспорваният текст не противоречи на чл.129, ал.1 от Конституцията, а искането следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

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

Оспорваният текст предвижда възможност, освен главният прокурор, и не по-малко от една пета от членовете на ВСС да могат да искат снемане на имунитета и временно отстраняване от длъжност на съдия, прокурор и следовател в определените от закона случаи.

Допълнението на чл.27, ал.1, т.6 се атакува като противоконституционно със следните мотиви:

Твърди се, че правомощието за снемане на имунитета на съдия, прокурор или следовател е в изключителната конституционна компетентност на прокуратурата. Цитира се **решение № 1 от 1999 г.** по к.д. № 34/98 г., в което Конституционният съд е приел, че *"разпоредбата на § 5, т.3 ЗИДЗСВ (ДВ, бр.133/98 г.), даваща право на председателите на ВКС, ВАС и министъра на правосъдието да правят предложения пред ВСС за снемане на имунитета и за временно отстраняване от длъжност на магистрати, противоречи на чл.127, т.1 от Конституцията. Това е така, защото според тази конституционна разпоредба само*

прокуратурата разполага с обвинителни функции за привличане към отговорност на лицата, които са извършили престъпление". Тезата на искателя е, че ако тези мотиви на решението на КС са валидни за председателите на ВКС, ВАС и министъра на правосъдието, които притежават някакво институционално представителство, на още по-голямо основание същите мотиви важат за импровизирано ad hoc формиране от една пета от членовете на ВСС да съберат и подложат на преценка "достатъчните данни" за извършено престъпление, както и да го квалифицират правно като "тежко".

Според ВКС текстът е очевидно противоконституционен, противоречи както на чл.127, ал.1 от Конституцията, така и на чл.117, ал.2 от същата, а и на практиката на Конституционния съд.

Искането за установяване на противоконституционността на оспорения законов текст е неоснователно по следните съображения:

Видно от направеното искане, пленумът на ВКС в твърдението си за противоконституционност търси опора в **решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г. на КС на РБ**, съгласно което само прокуратурата разполага с обвинителни функции за привличане към отговорност на лицата, които са извършили престъпление. Решение №1 обаче не е тълкувателно решение, а такова за произнасяне по искане за обявяване противоконституционност на закон.

В **решение №14/99г. КС** приема, че както образуването на предварителното производство, така и повдигането на обвинението не съставляват по смисъла на чл. 127, т. 1 от Конституцията "привличане към отговорност", а се обхващат от тези стадии на наказателното производство, чието осъществяване с чл. 128 от Конституцията е възложено на следствените органи.

Без да оспорвам това конституционно прогласено правомощие на прокуратурата, считам, че то следва да се разграничи от искането за снемане на имунитет.

Съгласно чл.132 от Конституцията, съдиите, прокурорите и следователите се ползват с имунитета на народните представители, **както в определени със закон случаи решение за снемане имунитета на съдия, прокурор или следовател се приема от ВСС.**

С решение № 10 от 1992 г. по к.д. № 13 от 1992 г. Конституционният съд е направил задължително тълкуване на разпоредбите на Конституцията, регламентиращи имунитета на народните представители - *“Имунитетът на народните представители обхваща наказателната им неотговорност по чл.69 от Конституцията и наказателната им неприкосновеност по чл.70 от Конституцията.”*

Изразът “може да бъде възбудено наказателно преследване” по смисъла на чл.70 от Конституцията означава даване разрешение на надлежните органи за образуване на предварително производство и извършване на следствени действия. От този момент, а не от момента на привличане на народния представител в качеството на обвиняем, се сема неговият имунитет.”

“Необходимо условие за даване на разрешение за снемане имунитета на магистрат е наличността на достатъчно данни за извършено от него тежко престъпление.”

В цитираното по-горе решение на КС ясно е разграничен моментът, в който се сема имунитет на лицето, от момента, в който се привлича към отговорност извършилото престъпление лице, което е правомощие на прокуратурата.

На становище съм, че 1/5 от членовете на ВСС разполагат с възможности да представят достатъчно данни за извършено тежко престъпление, въз основа на което да поискат снемане на имунитета на съдия, прокурор или следовател, а прокуратурата да осъществи наказателното преследване. В чл.9 от Закона за Конституционен съд дори не се прави искане за снемане на имунитета, а се представят само достатъчно данни от главния прокурор. Квотата от 1/5 от членовете на ВСС е законов принцип по ЗСВ от свикването на заседание на ВСС при бездействие на председателстващия до сезиране с предложение за решение на ВСС в кръга на други негови правомощия.

Правораздаването е дейност, чрез която се решават правни спорове. Съгласно чл. 119 от Конституцията то се осъществява от съдилищата. По отношение на наказателния процес това означава, че именно от съда може и следва да се реализира наказателната отговорност, като с влязъл в сила акт се решат във всеки отделен случай въпросите дали има извършено престъпление, какво е то, кой е неговият автор, какво наказание трябва да се наложи на последния. Изложеното е от значение за определяне съдържанието на функциите на прокуратурата по чл. 127, т. 1 от Конституцията. Тъй като на съдилищата е възложено реализирането на наказателната отговорност, което включва установяването на престъплението и неговия субект и наказването на същия, то следва да се приеме, че привличането към отговорност по смисъла на посочения текст е предявяване пред съда по надлежния процесуален ред на обвинение за извършване на конкретно престъпление. Образуването на предварителното производство и повдигането и изменението на обвинението в хода на предварителното разследване предшестват сезирането на съда за търсене на наказателна отговорност. Те са

процесуални действия, които се извършват в досъдебната фаза, където посредством събирането на необходимите доказателства се изяснява и решава въпросът, дали има основание за повдигане на обвинение пред съда.

Изпълнението на другите процесуални действия не води задължително до изготвяне на обвинителен акт и съдебен процес, тъй като повдигането и изменението на обвинението в хода на разследването могат да бъдат последвани от прекратяване на предварителното производство, когато се установят основанията по чл. 21 НПК. От така изтъкнатите обстоятелства във връзка със същността и характера на процесуалните действия по чл. 192, ал. 2, чл. 207, ал. 1, чл. 212 и чл. 230, ал. 1 и 2 НПК следва, че тези действия не съставляват привличане към отговорност по смисъла на чл. 127, т. 1 от Конституцията.

Цитираната част от мотивите на КС към посоченото решение не се нуждае от коментар. КС не би изпаднал в противоречие, а би могъл да доразвие своята практика в смисъл, че решението за снемане на имунитета се взема от ВСС, а само предложението се прави включително от не по-малко от 1/5 от членовете на ВСС. Предложението, по смисъла на цитираното по-горе решение на КС №14/99г., е далеч от това да има смисъл на обвинителна функция. **Дори снемането на имунитета не е повдигане на обвинение, а само отваряне на възможността за разследване и ако има основания - повдигане на обвинение.**

Предвид изложеното считам, че оспорваната разпоредба на § 3, т.1, б."б" ЗИДЗСВ не противоречи на чл.127, ал.1 и на чл.117, ал.2 от Конституцията, както и на практиката на Конституционния съд. Ето защо намирам искането за неоснователно и моля да бъде отхвърлено.

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

Оспорваният текст предвижда изпратените от съдилищата, прокуратурата и следствените служби годишни доклади да се обобщават от министъра на правосъдието.

Нормата се атакува като противоконституционна с мотивите, че е противоконституционно министърът на правосъдието да обобщава докладите на звената на магистратурата, тъй като във всяко обобщаване има и оценъчни елементи, каквито министърът, като орган на изпълнителната власт, не може да дава. Не може орган на една власт да обобщава дейността на друга власт. Това не само накърнява независимостта на съдебната власт, но и нейния престиж.

С тези аргументи се обосновава противоречието на разпоредбата с чл.8 и чл.117, ал.2, изр. I-во от Конституцията.

Според искането, посочената разпоредба води до вмешателство на изпълнителната власт в съдебната, което нарушава разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

Искането за установяване на противоконституционността на оспорения законов текст е неоснователно по следните съображения:

Съгласно решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34/1998 г. на КС, *"разделението на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да функционират съгласувано. Напротив – трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложени в Конституцията. Разделението на*

властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях.”

Текстът не е противоконституционен в контекста на вече посоченото в общите бележки относно смисъла на принципа на разделение на властите. Пресилено е твърдението за нарушаване принципа на независимост на съдебната власт - чл.117, ал.2, и намеса на изпълнителната власт с предоставянето на министъра на правосъдието правомощие да обобщи докладите за дейността на подсистемите в съдебната власт – практика, съществувала без законова регламентация и след приемане на Конституцията от 1991 г., чрез провежданите от Министерство на правосъдието годишни отчетни събрания на съдилищата, обобщаване на статистиката за разгледаните дела и анализ на правораздавателната дейност. Преливане в дейността на съдебната и изпълнителна власт е конституционно допустимо и с обобщаването на докладите министърът на правосъдието не се намесва в осъществяването на правораздаването, а прави достъпна до другите власти дейността на съдебната власт. Сътрудничеството трябва да е в полза на съдебната власт и да не се развива в посока на неконституционно навлизане в собствено правораздавателните функции. Извличането на такива правомощия на министъра на правосъдието като коментираното, които обслужват и укрепват съдебната власт, при запазване решаващата функция на ВСС, не е противоконституционно.

В допълнение бих подчертал, че обобщаването на докладите от министъра на правосъдието се основава на фактите, които годишните доклади на съдилищата, прокуратурите и следствените служби представят, и се опира изцяло и само на тях. То не е в никакъв случай дейност по субективно изопачаване на фактите, посочени в тях, а техническа дейност, резултатът от която се

разглежда и одобрява от ВСС, едва след което министърът на правосъдието, в качеството на председателстващ ВСС, внася в Народното събрание (чл.36а), което потвърждава, че не е налице вмешателство в дейността на независимата съдебна власт.

Предвид посочените мотиви в цитираното по-горе решение на Конституционния съд считам, че разпоредбата на § 3, т.1, б."г" ЗИДЗСВ не противоречи на чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията, а искането за обявяване на тази разпоредба за противоконституционна за неоснователно, поради което моля да бъде отхвърлено.

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

Оспорваният текст предвижда ВСС да приема правилник за работата на ВСС и на неговата администрация.

Нормата се атакува като противоконституционна по мотив, че – доколкото според чл.133 от Конституцията *“организацията и дейността на ВСС се урежда със закон”* - противоконституционно е, законът да дава компетентност на ВСС сам да приема правилник за своята работа. Тази “работа” не се състои в нищо друго освен в “организация и дейност” по израза на чл.133 от Конституцията. Затова и регулирането ѝ трябва да стане на законово ниво.

Искането за установяване на противоконституционността на оспорения законов текст е неоснователно по следните съображения:

Организацията и дейността на ВСС са уредени на законово ниво. В чл.27 ЗСВ са уредени основните правомощия на ВСС, а в чл.26 – организацията на неговата дейност.

Правилникът, който ВСС следва да приеме, съгласно оспорваната разпоредба, има за цел да уреди вътрешните правила за осъществяване взаимодействието между ВСС като орган,

администриращ съдебната власт в рамките на законово определените му правомощия, и неговата администрация, които осигуряват правилното му и ефективно функциониране. Това по своето съдържание несъмнено е материя, която не подлежи на уреждане на законово ниво.

Препоръка за изготвяне на такъв правилник е направена и в Редовните годишни доклади на Европейската комисия в частта им относно съдебната система, като това е заложено като краткосрочен приоритет в Стратегията за реформа на българската съдебна система, приета с Решение № 672 от 1 октомври 2001 г. на Министерския съвет, както и в Програмата за изпълнение на тази стратегия.

Няма основания за противоконституционност, доколкото обхватът на материята, предвидена в чл.133 от Конституцията, да бъде законодателно уредена не се ограничава само до посоченото в искането. Освен организацията и дейността на ВСС, Конституцията резервира за законова уредба и статута на съдии, прокурори и следователи, условията и реда за тяхното назначаване и т.н., включително - за осъществяване на тяхната отговорност. Очевидно конституционният законодател е изразил воля законовата уредба да обхване далеч по-широк кръг от въпроси, което дава основание да се приеме, че се предвижда създаването на една първична принципна регламентация. Тя в никакъв случай не изключва детайлната техническа уредба на организацията и дейността на ВСС да бъде дадена в правилник, приет от него. И тъкмо защото законодателят стриктно се е придържал към принципите за разделение на властите и независимост на съдебната власт, е предвидил такава компетентност за ВСС.

В тази връзка следва да се посочи аналогична на оспорваната разпоредба хипотеза на Правилник за организацията на дейността на Конституционния съд, в съответствие с §1 от Закона за Конституционен съд, макар, че с чл.152 от Конституцията се изисква със закон да се определи организацията и реда на дейност на КС. Това е изобщо нормална и широко разпространена практика в дейността на всяко самостоятелно функциониращо звено в държавата. И е твърде пресилено в него да се съзира посегателство върху ранга и престижа на законовата уредба на организацията и дейността на ВСС по чл.133 от Конституцията.

Предвид изложените съображения разпоредбата на § 3, ал.1, б."г" относно чл.27, ал.1, т.11 не противоречи на чл.133 от Конституцията - искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

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

Оспорваният текст предвижда ВСС да утвърждава правила за професионална етика, приети от съответните съсловни организации на съдиите, прокурорите и следователите.

Нормата се атакува като противоконституционна по аргумент, че с нея ВСС се възлагат нормотворчески функции, каквито Съветът няма по Конституция. Твърди се, че утвърдените от ВСС правила за професионална етика стават елемент на обективното право, защото регулиращата им юридическа сила на източник на право се прогласява с новите чл.126, ал.2 и чл.168, ал.1, т.3 ЗСВ, а с това правомощие ВСС се превръща в законодателен орган.

Искането за установяване на противоконституционността на оспорения закон текст е неоснователно по следните съображения:

Висшият съдебен съвет не извършва нормотворческа дейност, защото правилата за професионална етика не са нормативен акт – те не са правни, а са етични норми.

Несъстоятелно е и твърдението, че с чл.126, ал.2 и с чл.168, ал.1, т.3 ЗСВ се придава регулираща юридическа сила на тези правила.

Преценката, която в тези два случая се прави на магистратите в съответствие с правилата за професионална етика, не им придава сила на нормативен акт.

Оспорваната разпоредба е в съответствие с чл.133 от Конституцията, съгласно който организацията и дейността на ВСС се уреждат със закон. Право на законодателя е да уреди в закон и утвърждаването на правилата за професионална етика, приети от съответните съсловни организации за съдиите, прокурорите и следователите, като част от дейността на ВСС.

Именно ВСС, създаден от Конституцията като висш административен орган за осъществяване ръководството на структурите на съдебната власт, е органът, който може и следва да утвърждава правилата за професионална етика за магистратите. В този смисъл са и мотивите на **решение № 8 от 1994 г.** по к.д. № 9/1994 г. на КС.

Такъв подход е възприет и в редица европейски държави.

Крайно е изложеното в искането твърдение, че утвърждаването на правилата на професионална етика, приети от съсловните организации, превръща ВСС в законодателно учреждение. То не държи сметка за конституционната природа на законодателната дейност.

Първо, изработването на правилата, изборът на предмета и обхватът на въпросите не е от компетентостта на ВСС, а за едно

законодателно учреждение е характерно тъкмо качеството му на “свободен творец”. ВСС само утвърждава тези правила.

В закона за съсловните организации на лекарите и стоматолозите дори е предвидено утвърждаването да става от министъра на здравеопазването.

Тук също може да се приведе аргумент за необходимата и присъща власт на ВСС. Би било невъзможно ВСС да осъществява ефективно своята функция на орган по служебното и кадровото обезпечаване на съдебната власт, ако при приемане на решения относно назначаване, повишаване, преместване и понижаване на магистратите не може да се позове и на правилата в един етичен кодекс (наименованието не би довело до объркване, поради определението пред него) с обвързваща сила. Решението е демократично, защото не ВСС изработва тези правила, а съсловните по характер организации.

Ето защо оспорваната разпоредба не противоречи на Конституцията, поради което моля искането да бъде отхвърлено.

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

Оспорваният текст предвижда ВСС да утвърждава правила за професионална етика, приети от съответните съсловни организации на съдебните служители.

Нормата се атакува като противоконституционна с мотивите по предходната точка, като при това се посочва и още едно основание за противоконституционност - както се отбелязва в искането по отношение на § 3, с който се изменя т.3 на ал.1 на чл.27,

ВСС има правомощия само по отношение на магистратурата, а посочените в т.14 длъжностни лица нямат такова качество.

Съображенията, поради които считам искането за неоснователно, съм изложил в мотивите си по § 3, г.1, б."г", с която се създава нова т.13 в чл.27, ал.1, както и в изложеното по § 3, г.1,б."а".

Освен това, следва да се има предвид, че съдебните служители обслужват съдебната система. Техният статут е уреден в глава петнадесета, чл.187-188у, които не са обект на оспорване като част от ЗИДЗСВ.

Ето защо считам искането за неоснователно и моля да бъде отхвърлено.

8. § 4, т.1, с която се изменя чл.28, ал.1 ЗСВ:

Предмет на оспорване е правото на съответните общи събрания да правят предложение за избор на съответния административен ръководител. Тук следва да се имат предвид съображенията по отношение това право на общите събрания, които излагам във връзка с искането по § 6, с който се изменя чл.30 ЗСВ относно общите събрания.

9. По § 6, с който се изменя чл.30 ЗСВ:

Оспорваният текст регламентира процедурата, по която се правят предложенията за определяне броя на съдиите, прокурорите и следователите, съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители, и за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите.

Искането е за установяване на противоконституционност на § 6, с който се изменя чл.30 ЗСВ, като се твърди, че противоконституционните части на § 6 са многобройни и съществени и са неотделими от цялостното съдържание и смисъл на съответните текстове, включително – че текстът е изменен по начин, по който са лишени противоконституционно от инициатива да правят предложения висши длъжности от магистратурата (председателят на ВКС, председателят на ВАС, главният прокурор). Излагат се аргументи, че точно тези висши магистрати имат най-верен поглед върху дейността и качествата на предлаганите магистрати от съответни звена – правомощия, които са имали преди приемането на ЗИДЗСВ.

Посочените мотиви считам за несъстоятелни по следните съображения:

Невярно е твърдението, че председателите на ВКС, ВАС и главният прокурор са лишени от инициативата да правят предложения по ал.1 на чл.30. Те правят както самостоятелни предложения, съгласно чл.30, ал.1, т.1, 2 и 3, така и предложения в случаите, когато такива са направени от общите събрания – чл.30, ал.4, изр. второ, които, съгласно ал.5, се разглеждат от ВСС заедно с предложенията на общите събрания. Те не правят самостоятелни предложения само за заместник-ръководителите на съответните органи на съдебната власт, които се предлагат от съответните административни ръководители в качеството им на такива.

В случая става въпрос не за предложение за магистратска длъжност, а за ръководна функция в съответния орган на съдебната власт. При все че е налице връзка между магистратска длъжност и функцията на административен ръководител, те не са неделими, както се твърди в искането. Те са делими, защото представляват

съществено различни по своето предметно и властническо съдържание функции. Магистратската длъжност има за свое основно съдържание осъществяването на съдебната власт по чл.чл. 8 и 117, ал.1 от Конституцията. Тя е конституционна функция. А “длъжността” на административен ръководител е управленска. Нейното основно съдържание е организиране и насочване на усилията на съдиите, прокурорите и следователите от съответните по вид и степен съдилища, прокуратури и следствени служби да изпълняват съдебно-властническите си функции. Длъжността на съответния административен ръководител не е конституционна функция по осъществяване на съдебната власт. Тя има друга властническа същност.

Такива функционално делими длъжности са широко познати в други сфери на държавния и обществен живот и далеч не представляват уникална особеност на съдебната власт. При цялото различие в осъществяваните функции, това деление се среща във висшите училища – ректор и декан с преподавателски задължения; в лечебните заведения – лекар с лечебни функции и ръководител на лечебното заведение, и пр.

Извън изложеното, с атакуваната разпоредба на ВСС се дават правомощия за определяне броя на съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители. В искането се твърди, че ВСС по Конституция няма правомощия да определя броя или да администрира назначаването и работата на длъжностни лица, които не са магистрати; посочените първи две категории се назначават от министъра на правосъдието, а третата - от съответния ръководител на магистратурата.

Съображенията ми в подкрепа на чл.30, ал.1 в новата му редакция са следните:

По отношение предложенията за определяне броя на съдия-изпълнителите, съдиите по вписванията и съдебните служители, моля да се има предвид становището по § 3, с който се изменя т.3 на ал.1 на чл.27. Освен това, в случая ВСС, определяйки броя на съответните служители, не “администрира тяхното назначаване и работата им”, както се твърди в искането. В закона ясно е определено от кого се назначават тези категории служители.

Съгласно искането, разпоредбата е противоконституционна и относно предвидената процедура за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистратите.

Предвижда се, предложенията да се правят до ВСС чрез министъра на правосъдието, който в 7-дневен срок ги изпраща във ВСС със становище. Като се позовава на **решение № 3 от 1998 г.** по к.д. № 1/1998 г. на КС, искателят твърди, че пряко конституционно правомощие на ВСС не може да бъде по никакъв начин опосредявано чрез министъра и с негово становище.

По изложените по-горе мотиви относно възможността предложенията да се правят до ВСС чрез министъра на със становища, излагам следните съображения:

Цитираното решение № 3 от 1998 г. по к.д. № 1/1998 г. на КС, на което се позовава искането, няма отношение към разглеждания въпрос. Това е така, защото в случая не става въпрос за “даване на предварително разрешение от орган на изпълнителната власт”, а за изразяване на становище по направено предложение, решение по което ще има право да вземе единствено ВСС, без да е нарушена с нищо неговата самостоятелност и независимост. Следователно, това ни най-малко не накърнява властническата компетентност на ВСС.

Аргумент за това, че тази разпоредба не противоречи на принципа за разделение на властите, прокламиран от чл.8 на Конституцията, черпя и от практиката на Конституционния съд съгласно негови **решения № 1 от 1999 г.** по к.д. № 34/1998 г. и **№ 6 от 1993 г.** по к.д. № 4/1993 г.

Така например съгласно **решение № 6 от 1993 г.** по к.д. № 4/1993 г. *“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 относително 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.*

Предвид изложените съображения считам, че разпоредбата не противоречи на чл.8 от Конституцията и моля искането да бъде отхвърлено. За първи път с разпоредбата на посочения текст от ЗСВ се създава правна основа за общите събрания на магистратите да участват в демократично определяне на техните административни ръководители.

Въведеното разграничаване между длъжността на магистратите-съдия, прокурор, следовател и ръководната административна длъжност, заемана от магистратите позволява логичното обвързване на последната с мандатност. Абсурдността на стеснителното тълкуване на чл.129, ал.3 най-последно се оказва преодоляна и демократичните правила на управление - приложени и към съдебната власт. Това в никакъв случай не нарушава принципа на независимост на съдебната власт, прогласен в чл.117 и

гарантиран включително с несменяемостта на магистратите при условията на чл.129, ал.3 изр. първо.

Разграничаването на длъжността съдия, прокурор и следовател от ръководната административна длъжност е едно от сполучливите нововъведения със ЗИДЗСВ. То се оценява подобаващо и от венецианската комисия.

В действителност, КС в още в мотивите на **решение № 6/1993** г. прави такова разграничаване относно директора на Националната (тогава) следствена служба. КС приема, че директорът на НСС е не само с права на следовател, но и ръководител на това обособено звено в системата на съдебната власт.

Приетата с § 6 промяна поставя правните основи на демократично управление на органите на съдебната власт, предоставяйки на ОС на магистратите да правят предложения за административни ръководители и като обвързва ръководната длъжност, заемана от магистратите, с мандатност.

Разпоредбите в ЗИДЗСВ, уреждащи всички тези въпроси, не противоречат на Конституцията. Те са приети в съответствие с предписанието на чл.133. Както вече бе посочено, в решение **№1/99г.**, КС изрично приема, че условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност могат да се уредят със закон по смисъла на чл.133 от Конституцията и че този ред включва и определяне на субектите, които са оправомощени да правят предложения до Висшия съдебен съвет; че волята на конституционния законодател е именно законът да определи тези, които могат да правят въпросните предложения, разбира се, в рамките на Конституцията. Разширена е възможността за административен ръководител предложение да прави общото

събрание на органа на съдебна власт, който ще бъде ръководител именно на този колектив; колективът от магистрати да посочи своя избор на лидер за изпълнение на административната функция. Право на законодателя е да прецени, кой може да прави предложение до ВСС за назначаване на магистрати. това е въпрос на законодателна целесъобразност, а не на конституционна предопределеност.

Съгласно **решение № 6 на КС на РБ от 1993 г. по к.д. № 34/1993 г.** *“във всяка демократична държава висшите нейни служители се назначават/избират по специфичен начин, различен от общите правила за назначаване на другите държавни служители”*.

Установяването на процедура, съгласно която предложения за назначаване на административни ръководители на органите на съдебната власт се правят от общите събрания, не противоречи на практиката на КС в този смисъл.

Изразявам несъгласие и с твърдението, че със закон не могат да се създават органи в системата на съдебната власт, които не са предвидени в Конституцията, каквито са общите събрания. Аргумент за това черпя от изложените мотиви в Решение № 10/1998 г. по к.д. № 8 от 1998 г. на КС на РБ. **Вземането на решение по предложенията остава в компетентността на ВСС.**

Що се отнася до съответствието с конституционното изискване за несменяемост на магистратите, то не се нарушава с въвеждането на мандатност за ръководните административни длъжности, защото несменяемостта е за длъжността магистрат, а не за ранга или ръководната административна длъжност. Един ръководител на съд, прокуратура, следствено звено е пръв между равни. Естествено е да има ротация и тази длъжност да се заема от различни лица. С новите текстове в ЗСВ се осъществява

последователно прилагане на идеята на конституционния законодател за мандатност на ръководителите на звената в съдебната власт - Конституцията изрично предвижда мандатност за председателите на ВКС и ВАС, както и за Главния прокурор.

Независимостта на съдебната власт няма и не би могла да има смисъл нито на абсолютна недосегаемост на магистратите, от какъвто и ранг да са те, нито на несменяемост на ръководителите на звената в системата на съдебната власт.

Съгласно чл.129, ал.1 от Конституцията, *“съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет”*. Конституцията установява едно самостоятелно за ВСС правомощие. По аналогия например с чл.98, т.9- правомощието на президента да дава, възстановява, освобождава и лишава от българско гражданство.

В искането на ВКС се твърди, че визираният текст от ЗИДЗСВ въвежда като предварително условие за упражняването на тази компетентност становище на министъра на правосъдието по съответните кандидатури, давано в определен срок. Разпоредбата е императивна и макар становището да има консултативна функция и да не обвързва ВСС, самото въвеждане на предварително условие за собствената компетентност на ВСС, каквото не е предвидено в Конституцията, е противоконституционно.

Позоваването в искането на **решение №3/98 г.** на КС не е най-удачното. Чл.133 от Конституцията предвижда условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност да се уреждат със закон. Този ред, според КС - **решение на КС №1/99г.**, включва и определяне на лицата, които са оправомощени

да правят предложения до Висшия съдебен съвет. От стенограмите при приемането на Конституцията от Великото Народно събрание става ясно, че волята на конституционния законодател е именно законът да определи лицата, които могат да правят въпросните предложения, разбира се, в рамките на Конституцията.

Правото на министъра на правосъдието, произтичащо от § 6 ЗИДЗСВ, да прави предложения пред Висшия съдебен съвет за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрати, както и за определяне на техния брой, **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 министърът не гласува. При това, съществуването на инспекторат в структурата на министерство на правосъдието би се обезсмислило, ако министърът не би могъл въз основа на неговите констатации да прави посочените предложения.

Относно заповедите на министъра по чл. 30, ал. 1, буква "б", т. 6 и 7 ЗСВ следва да се отбележи, че те се издават в условията на обвързана компетентност в изпълнение на взети кадрови решения от Висшия съдебен съвет, каквато е и практиката до сега, но измененият текст предвижда председателстващият да издава тези заповеди, а той в определени от закона случаи не е само министърът на правосъдието. 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. и до сега не е поставяла проблеми при осъществяването ѝ.

По различна е редакцията на ал.6 на чл.30. – законодателят е предвидил правна възможност и разпоредбата не е императивна: **министърът на правосъдието може да прави предложения и да дава становища по предложенията пред ВСС.** Осъществяването на правомощието на ВСС да взема решения по предмета не е обвързано с осъществяването на едно задължително предварително условие, поради което не може да се поддържа противоконституционност на текста.

В искането напълно неоснователно се поддържа и твърдението, че министърът на правосъдието е главен, а в някои случаи - единствен кадровик на съдебната система. В закона не е предвиден нито един случай, в който предложение да се прави единствено от министъра на правосъдието. От друга страна, това предложение няма характера на окончателен акт със съответните правни последици, каквото в случая е решението на ВСС. В този смисъл е и практиката на КС в **решение № 2 от 2002 г.** по к.д. № 2/2002 г.

В заключение бих подчертал, че предвидената в оспорваната разпоредба възможност за министъра на правосъдието да дава становище по направените предложения е само една възможност за изразяване на мнение, което не обвързва решаващия орган в лицето на ВСС. Това е в унисон и с правомощието на ВСС по чл.129, ал.1 от Конституцията.

Предвид изложеното по-горе, моля искането да бъде отхвърлено, тъй като не е налице твърдяното противоречие с чл.8 и на чл.117, ал.2 от Конституцията.

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

Оспорваният текст предвижда обжалваемост на всички решения на ВСС пред ВАС в 14-дневен срок от съобщението, като за тези по чл.27, ал.1, т.2, 4, 6 и 7 жалбата спира изпълнението, освен ако съдът постанови друго.

Нормата се атакува като противоконституционна по мотиви, че предвидената обжалваемост на всички решения на ВСС не отчита обстоятелството, че на обжалване пред ВАС подлежат само тези решения, които имат характер на административни актове, в който дсмисъл се твърди да е и последната практика на Конституционния съд.

Искането за установяване противоконституционност на оспорения законов текст е неоснователно по следните съображения:

В чл.125, ал.2 от Конституцията е определен кръгът на обжалваемите актове – актовете на Министерския съвет, на министрите и други актове, посочени в закона. Доколкото в Конституцията е установена компетентността на ВАС да определя кои актове подлежат на съдебен контрол, то е недопустимо да бъде ограничавана тази конституционно установена компетентност на ВАС по какъвто и да било начин, включително и чрез изключване по тълкувателен път на едни или други актове от съдебен контрол. Само ВАС е компетентен да реши, кои актове следва да бъдат изключени от съдебно обжалване.

Освен това, в Конституцията изрично е посочено, че *“съдилищата осъществяват контрол за законност на актове и действия на административните органи”* – чл.120, ал.1. Това означава, че са обхванати всякакви актове, независимо от техния вид и теоретична квалификация. **На съдебен контрол подлежат не само административните актове, но и всички актове на административните органи.** Впрочем, административен акт “в

собствен смисъл” няма. Конституцията и законите на страната не съдържат общо определение на понятието “административен акт”.

С развитието на правовата държава принципът на съдебния контрол над администрацията се прилага все по-широко. Ето защо изключенията от този принцип трябва да бъдат тълкувани и прилагани ограничително.

Предвид описаното по-горе намирам, че оспорваната разпоредба не противоречи на Конституцията и моля искането за установяване на нейната противоконституционност да бъде отхвърлено.

11. По § 9, с който се изменя Глава трета ЗСВ:

Оспорваната Глава трета регламентира различните насоки, в които се осъществява взаимодействието на министъра на правосъдието с Висшия съдебен съвет и с органите на съдебната власт.

11.1. Искането е за установяване противоконституционност на цялата глава трета, поради противоречие с чл.133 от Конституцията, нормата на който изчерпателно сочи подлежащите на регламентация правоотношения, свързани със съдебната власт. Твърди се, че в това пълно изброяване не се включват ролята и функциите на министъра на правосъдието, които са свързани с дейността на изпълнителната власт и нямат място в ЗСВ. Поддържа се, че създаването на цялата глава трета в ЗСВ е пореден опит да се допише Конституцията, като на министъра на правосъдието се предоставят правомощия, които по Конституция не му се полагат, поради което се иска цялата глава трета трябва да бъде обявена за противоконституционна.

Не намирам за основателно искането за цялостна отмяна на глава трета поради противоречие с чл.133 от Конституцията, като изразявам несъгласие и с посочените за това мотиви.

Действително, предназначението на чл.133 от Конституцията е да очертае предмета и обхвата на законовата уредба относно организацията и дейността на органите на съдебната власт, какъвто несъмнено министърът на правосъдието не е. В същото време министърът на правосъдието тясно взаимодейства с органите на съдебната власт. Обособяването на самостоятелна глава с наименование "Министър на правосъдието" в ЗСВ не представлява нито опит за дописване на Конституцията, което се твърди в искането, нито намеса на орган на изпълнителната власт в дейността на независимата съдебна власт.

В този смисъл е и изразеното от КС становище относно принципа на разделение на властите и правомощията на министъра на правосъдието в процеса на взаимодействие със съдебната власт – **решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. и решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 34/1993 г. на КС на РБ.** Така в свое решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. Конституционният съд защитава становище, съгласно което *"не случайно самата Конституция – чл.130, ал.5, предоставя на правосъдния министър правото да председателства заседанията на ВСС. Това право е ярък израз на необходимата връзка между съдебната и изпълнителната власт."*

Същата теза Конституционният съд поддържа и в свое решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 34 от 1993 г. - 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 относително 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 различните 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, който гласи: “Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.”

Напълно неоснователно е и изразеното в искането твърдение, че Министерството на правосъдието можело винаги, без за това да е необходима промяна в Конституцията, да бъде закрито от Народното събрание, за разлика от органите и структурите на съдебната власт. Конституционна гаранция за съществуването освен на Министерския съвет, и на друг орган на изпълнителната власт, какъвто е министърът на правосъдието, се съдържа в чл.130, ал.5 от Конституцията.

С обособяването на тази самостоятелна глава се очертават ясно ролята и функциите на министъра на правосъдието в процеса на взаимодействие с ВСС и с органите на съдебната власт.

В Редовните годишни доклади на Европейската комисия ясното разграничаване на ролите на ВСС и на министъра на правосъдието в управлението на съдебната система неколкратно е посочвано като приоритет за съдебната реформа. Уреждането на този въпрос на законово ниво се сочи от Европейските институции

като способ за укрепване на независимостта на съдебната система, а не като стъпка в посока на нарушаване на нейната самостоятелност и уронване на нейния престиж. В съответствие с тези изисквания са очертани и основните цели в Стратегията за реформа на българската съдебна система за законово установяване на принципа на разделение на властите и гарантиране независимостта на съдебната система.

Законодателната уредба на взаимоотношенията съдебна власт - министър на правосъдието, без да е съвършена, е успяла да осигури при сътрудничеството и координацията на двете власти съществено избягване на дублирането. Това само по себе си е свидетелство за стремеж да се избегне конфликт с конституционния принцип на разделение на властите, в смисъла му, изложен в началото.

Въвеждането на самостоятелна глава – “Министър на правосъдието” - в ЗСВ не е противоконституционно. Съгласно чл.133 със закон следва да се уредят организацията и дейността на ВСС. Като орган за администрирането на съдебната власт ВСС неизбежно влиза във взаимодействие с МП. Естественото място за уреждане на тези взаимоотношения е ЗСВ.

Уреждането на тези взаимоотношения в ЗСВ е опит да се даде задоволителен отговор и на едно от най-съществените изисквания на европейските институции за ефективност на съдебната власт у нас - осигуряване на достатъчен правоприлагащ капацитет в съдебната система както за магистрати, така и за съдебната администрация.

Оспорването на конституционността на визираната уредба е насочено преди всичко към компетентността на инспектората към МП, както и към повече от предоставените правомощия на министъра на правосъдието. Внимателният прочит на текстовете, в които са записани тези правомощия разкрива обаче, че те в редица

случаи имат консултативен характер, упражняват се при съгласуване с ВСС или се отнасят до организирането на правораздаването, но в никакъв случай до собствено правораздавателния процес. Дейността на инспектората също е свързана основно с организацията на правораздаването, с изграждането на единна информационна система за противодействие на престъпността. Законодателят е направил съществена стъпка към разчупване на китайската стена между двете власти, което е и съвременният подход в прилагането на принципа на разделение на властите. Като цяло, в тази глава, законовите разрешения остават в рамките на конституционните изисквания.

Ето защо считам за несъстоятелно искането за отмяна на цялата глава трета от ЗСВ като противоречаща на чл.8, чл.117, ал.2 и чл.30 от Конституцията и моля то да бъде отхвърлено.

В искането е посочено, че ако не бъде обявявана цялата глава трета за противоконституционна, то за противоконституционно да се обяви заглавието ѝ, както и някои конкретно посочени разпоредби, изменени или допълнени с § 9 от ЗИДЗСВ:

11.2. Оспорваната разпоредба на чл.35б регламентира функциите на инспектората към министъра на правосъдието.

Искането е за установяване на противоконституционност на чл.35б, ал.1, т.1, 2, 4 и 5, както и на ал.2, като се твърди, че изпълнението от страна на инспектората на законово определените му функции представлява средство за вмешателство в работата на магистратите, най-вече - напълно недопустимо по отношение работата на магистратите от висшите съдилища и прокуратури. Като

аргументи за тази недопустимост се сочат различията в статута на инспекторите и на висшите магистрати и предметът на дейност на висшата магистратура – фактори, които са неизбежни и естествени, но които в никакъв случай не предпоставят безконтролност за висшите магистрати в процеса на осъществяване на тяхната дейност.

По искането изразявам следното становище:

Конституционният съд на РБ е приел в решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11/1994 г., че *“правомощията на инспектората нямат характер на намеса в работата на независимата съдебна власт”*.
Нещо повече – макар и създаден към министъра на правосъдието, инспекторатът с дейността си ще подпомага съдебната власт, тъй като съгласно разпоредбата на чл.35б, ал.2 ЗСВ той е длъжен да предоставя информация за констатациите си на ВСС. Не мога да посоча, както и да се съглася с каквото и да било аргумент, че висшите магистрати, които до голяма степен определят със своята дейност облика на съдебната система, не следва да отговарят пред закона за спазване на установените в него срокове по образуването, движението и приключването на делата. Проверка от такъв характер не следва да се възприема като намеса в тяхната автономна дейност, а още по-малко – като вмешателство или накърняване престижа на съдебната власт. Отнася се до дейност за констатиране на нивото на организация на работата на съответния орган на съдебната власт и предоставяне на тази информация на кадровия, административен орган – ВСС, за предприемане на дисциплинарни или други действия по отношение на отделни магистрати, независимо от техния ранг.

Оспорваната разпоредба на чл.35б, ал.2 също не е противоконституционна, тъй като констатирането на данни за извършени от магистрати нарушения по чл.168, ал.1, т.1 и т.2 при

извършена от инспектората проверка, както и внасянето на доклад за разглеждане от ВСС, представлява дейност по предоставяне на информация на ВСС за начина на изпълнение на някои служебни задължения от страна на висшите магистрати.

Както вече отбелязах по-горе, определеното от закона място на висшите магистрати в йерархията на съдебната система не ги освобождава от онези задължения и отговорности за стриктно изпълнение на законовите изисквания, приложими за всички останали магистрати.

Предвид изложените съображения считам, че разпоредбата не противоречи на чл.124, 125 и 126, ал.2 от Конституцията и моля искането да бъде отхвърлено като неоснователно.

11.2. Оспорва се и разпоредбата на чл.35а, съгласно която министърът на правосъдието, въз основа на предоставените от органите на съдебната власт годишни доклади и статистически данни, изготвя обобщен доклад за дейността на органите на съдебната власт и го внася за одобрение във ВСС, а след това – и в Народното събрание. Оспорва се и правомощието на министъра на правосъдието (чл.35а, ал.3), ежегодно да внася в Народното събрание доклад за състоянието, структурата и динамиката на престъпността.

Изтъкнати са следните мотиви:

Пленумът на ВКС счита, че в случая със закон се въвежда контрол от органи на изпълнителната власт, учредени на законово ниво, върху конституционно регламентирани върховни органи на независимата съдебната власт, което е недопустимо и противоконституционно.

Във връзка с оспорваната разпоредба на чл.35а ЗСВ моля да се имат предвид съображенията, изложени по § 3, т.1, б."г" ЗИДЗСВ, в частта, с която се създава нова т.10 в чл.27, ал.1.

Освен това, намирам, че оспорваната ал.3 на чл.35а не само не противоречи на Конституцията, а е и законова гаранция за изпълнение от страна на министъра на правосъдието на правозащитна функция, каквато е функцията по участие в борбата с престъпността и корупцията.

Въз основа на изложеното по-горе считам искането за установяване противоконституционност на чл.35а ЗСВ за неоснователно, като моля да бъде отхвърлено.

11.3. Предмет на следващо оспорване в рамките на глава трета е и разпоредбата на чл.35е, ал.2 относно израза “към министъра на правосъдието”, ал.6 относно израза “министърът на правосъдието съгласувано с” и ал.7 относно израза “министърът на правосъдието съгласувано с”.

С оспорваните разпоредби се създава Национален институт на правосъдието, определя се неговият статут и предназначение.

В искането за установяване противоконституционност се сочи, че Националният институт на правосъдието противоконституционно е придаден към Министерството на правосъдието, тъй като естественото му място е към Висшия съдебен съвет. Поддържа се, че е предвидена още една функция, каквото по Конституция министърът на правосъдието не може да притежава, а именно - тази по кадровото изграждане на съдебната власт. Твърди се противоконституционност и на ал.6 и ал.7 на чл.35е, според които министърът на правосъдието, съгласувано с ВСС, издава правилник, с който урежда дейността на Националния институт на

правосъдието, организацията на работата му и се приемат критерии за определяне на сдруженията по ал.6 от ЗСВ.

Нееднократно по-горе съм изложил съображенията за необходимостта от взаимодействие между изпълнителната и съдебната власт, което е подробно обосновано като безусловна необходимост и в практиката на Конституционния съд.

Неоснователно е твърдението, че фактът на създаването със закон на Национален институт на правосъдието към министъра на правосъдието е предпоставка за намеса в кадровото изграждане на съдебната власт. Разпоредбата не противоречи на чл.129, ал.1 от Конституцията, тъй като тя има отношение само към обучението на магистратите, а не и към тяхното назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност, което е правомощие на ВСС. Налице е институция, с факта на създаването на която изпълнителната власт оказва съдействие на съдебната в процеса на обучение на нейните кадри.

Бих подчертал, че както осъществяването на ръководството на дейността на Националния институт на правосъдието, така и издаденият въз основа на закона Правилник, с който се урежда дейността и организацията на работата на Националния институт на правосъдието и се приемат критерии за определяне на сдруженията по ал.6 на чл.35е, е предвидено да стане с участието на ВСС, което е гаранция за цялостно отчитане на приоритетните нужди на органите на съдебната власт за обучение на техните кадри.

Необходимостта от създаване на такъв институт е многократно подчертавана както от европейските институции, така и от българските магистрати. Създаването му е отчетено в Годишния доклад на Европейската комисия за 2002 г. като положителна стъпка при осъществяване на съдебната реформа в страната.

Създаването на училище за магистрати ни доближава до европейската практика на организация на съдебната власт. То е безспорно необходимо, за да продължи и бъде доведена докрай реформата в съдебната система, с функциите си да обучава не само избраните с конкурс новопостъпващи магистрати, но и с осигуряването на продължаващо обучение на действащи магистрати. Създаването на Националния институт по правосъдие е напълно в съответствие с разпоредбата на чл.133 от Конституцията. Преди всичко въвеждането му е предвидено със закон, както предписва конституционният текст- условията и редът за назначаване на магистрати се определят със закон, а едно от условията е да са получили специализирано обучение, което се предоставя от това специално училище.

Принципните законови положения относно статута на Националния институт изключват проникване на изпълнителната в съдебната власт по начин и в степен, която представлява ограничаване на нейната независимост. Редът на финансиране, както и издаването на правилник за неговата организация и дейност от министъра на правосъдието, съгласувано с ВСС, съчетано с конкурсното начало при определянето на младшите съдии и прокурори, подлежащи на обучение, както и с реда на тяхното назначаване по решение на ВСС и последващи атестации на техната професионална реализация, представлява съществена гаранция за баланс между съдебната и изпълнителната власт в кадровото обезпечаване на правораздаването и за това, че всяка от властите остава в пределите на своята функционална натовареност, така както Конституцията предписва и изисква това.

По тези съображения считам, че разпоредбата не противоречи на чл.129, ал.1 от Конституцията, поради което намирам искането за неоснователно и моля то да бъде отхвърлено.

11.4. Оспорва се и разпоредбата на чл.35б, ал.1, т.5, съгласно която инспекторатът изпълнява и други задачи в рамките на своята компетентност, възложени му със заповед на министъра на правосъдието. И в случая се твърди, че е налице намеса на изпълнителната власт в дейността на съдебната.

По искането излагам следните съображения:

В случая законодателят не е избрал подхода на изчерпателното изброяване функциите на инспектората. Той е посочил изрично само най-съществените функции, които определят границите на неговата компетентност. В тези граници безспорно на инспектората ще се наложи да изпълнява и други функции, намиращи се в пряка връзка и обезпечаващи изпълнението на най-съществените.

Като пример бих посочил функцията по анализ и обобщаване на свършените дела и актове на съдиите, прокурорите и следователите (чл.35, ал.1, т.3 ЗСВ – отг.), която е в пряка връзка с правомощието на министъра на правосъдието по внасяне на предложения за издаване на тълкувателни решения по чл.86, ал.1 ЗСВ и без която то не може да бъде осъществено.

Безусловно, заповедта на министъра на правосъдието по чл.35б, ал.1, т.5, предвид описаното по-горе, не се явява в противоречие нито с Конституцията, нито със закона.

11.5. Оспорва се и разпоредбата на чл.35г ЗСВ относно цялото ѝ съдържание.

Поддържа се, че правомощието на министъра на правосъдието да организира воденето и съхранението на кадровите дела на

съдиите, прокурорите и следователите по недопустим начин накърнява самостоятелността и престижа на съдебната власт.

По изложеното искане излагам следните аргументи:

Искането е неоснователно, тъй като дейността на министъра на правосъдието по организиране воденето и съхраняването на кадровите дела на магистратите е само една организационно-техническа дейност, която се явява следствие от правомощието му по чл.30, ал.8 в качеството му на председателстващ ВСС (чл.130, ал.5 от Конституцията). В същото време законодателят е предвидил, екземпляри от кадровите дела да се съхраняват и от съответния орган на съдебната власт.

Предвид изложеното считам, че с разпоредбата на чл.35г, ал.1, т.5 не се накърняват самостоятелността и престижът на съдебната власт и моля искането да бъде отхвърлено.

11.6. Оспорва се и разпоредбата на чл.35д ЗСВ, съгласно която Министерският съвет по предложение на министъра на правосъдието приема правилник за организацията на съдебните експертизи и дейността на съдебните експерти.

Изтъкнати са мотиви, че организацията и дейността на съдебните експертизи съставляват съществена част от извършването на следствената, прокурорската и съдебната дейност, а съгласно чл.133 от Конституцията организацията и дейността на съдилищата, прокурорските и следствените органи се уреждат със закон. Поради тези съображения се твърди, че регламентирането на организацията и дейността на съдебните експертизи трябва да бъде извършено на законово ниво, т.е. с приемане на закон от Народното събрание.

При произнасянето си по искането в тази му част, моля да съобразите следното:

Безспорен факт е, че съдебните експертизи са тясно свързани със съдебната дейност, но не са част от нея. На законово ниво са уредени основните положения за тази материя – Гражданския процесуален кодекс (ГПК) и Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).

В ГПК това са разпоредбите на раздел IV “Вещи лица” от глава тринадесета “Доказателства”, а в НПК – раздел II “Експертизи” от глава девета “Събиране и проверка на доказателствата”.

Що се касае до организацията на дейността по назначаване на съдебните експерти, както и редът и условията за извършване на експертизите, то това е материя, която подлежи на уреждане с подзаконов акт. Именно това е имал предвид законодателят, като е възложил на Министерския съвет да приеме правилник с посочения предмет.

И досега организацията на дейността на съдебните експертизи бе регламентирана на подзаконово ниво – Постановление № 111 на Министерския съвет от 1975 г. и издадените въз основа на него наредби по някои видове експертизи.

Предвид изложеното по-горе намирам, че разпоредбата не противоречи на чл.133 от Конституцията и моля искането да бъде отхвърлено.

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

По § 13, с който се изменя и допълва чл.59 ЗСВ

По § 14, т.2, в частта на чл.63, ал.1, т.3, б.”б” ЗСВ

По § 15, с който се изменя чл.69, ал.2 ЗСВ

По § 16, с който се изменя и допълва чл.76 ЗСВ

Посочените по-горе текстове предвиждат аналогични изменения в съответните разпоредби на ЗСВ, които се свеждат до функцията на общите събрания на съдилищата да определят с тайно гласуване лице, което да предлагат за председател на съда, както и до участието в тях на лица, които не са магистрати (за районните съдилища).

Като мотиви за искането се сочат тези, изложени във връзка с оспорването конституционносъобразността на § 6 в частта относно възможността на общите събрания да правят кадрови предложения.

Съображенията си във връзка с искането съм изложил в становището по § 6 относно общите събрания. Що се касае до оспорване на възможността, в тях да участват и лица, които не са магистрати – съдия-изпълнителите и съдиите по вписванията към районните съдилища, то те - като служители на щат в съдилищата, както и предвид изпълняваните от тях съдебни функции, представляват част от съдебната система. В този смисъл тяхната воля също следва да бъде взета предвид при формиране на предложението за избор на административния им ръководител, който и предлага назначението им от министъра на правосъдието, разрешава отпуските и др.

Правомощията и функциите, които законът възлага на общото събрание на районния съд, не са част от съдебната дейност и актовете на общите събрания не са съдебни актове, издадени в изпълнение на правораздавателната дейност. Напротив, изключването им би означавало подценяване на тяхната дейност и ограничаване на правата им като членове на колегията на районния съд. Изразяването на мнение чрез гласуване на предложение на избор на председател на районен съд не е противоконституционно действие, поради това, че компетентността за назначение на

административния ръководител е изцяло в правомощията на ВСС. В тази връзка следва да се съобрази становището на КС - **решение №2 от 2002 г.** относно правния характер на предложението до органа, компетентен да назначава административни ръководители на органите на съдебната власт, което е напълно съотносимо и по отношение предложението на общото събрание на районния съд.

Предвид изложеното, искането за установяване противоконституционност на посочените по-горе разпоредби намирам за неоснователно и моля да бъде отхвърлено.

13. По § 17, т.2, с която се изменя чл.79, ал.1, т.2 ЗСВ, относно думите “на министъра на правосъдието”, визирани в б.”а” и “б” на разпоредбата

По § 23, с който се създава т.6 в чл.100, ал.1 ЗСВ, относно думите “на министъра на правосъдието”

По § 27, с който се изменя чл.114, ал.6 ЗСВ относно думите “на министъра на правосъдието”

В искането се оспорват посочените по-горе параграфи от ЗИДЗСВ в частта, в която е предвидено докладите на съответните органи на съдебната власт да се изпращат на министъра на правосъдието. Като мотиви се сочат тези, изложени към § 6 от искането.

Моля в случая да се имат предвид съображенията, които съм изложил по повод искането за установяване противоконституционност на § 3, т.1, б.”г”, в частта, с която се създава т.10 в чл.27, ал.1.

14. По § 35, с който се изменя чл.125 ЗСВ

По § 36, с който в ЗСВ се създава нов чл.125а

Оспорваните разпоредби регламентират магистратските длъжности (чл.125), както и статута на административните ръководители и на техните заместници в органите на съдебната власт. Въведено е разграничение на досегашните длъжности в органите на съдебната власт на магистратски (чл.125 т.1-5) и на ръководни – административни ръководители (чл.125а, ал.2, 3 и 4).

Иска се установяване на противоконституционност на тези разпоредби с мотиви, че концепцията на законодателя е, че административните ръководители са сменяеми и че те могат да бъдат освободени на основанията, посочени в чл.125а ал.8 т.1-6 ЗСВ, което законодателно разрешение е в противоречие с практиката на Конституционния съд, изразена в **решение № 9 от 1994 г.** по к.д. № 11/1994 г. относно характера на длъжностите в системата на съдебната власт.

Твърди се, че в ЗСВ се съдържа и вътрешно противоречие относно използваните понятия “длъжности” и “административен ръководител” и тяхното съдържание. Това е направено очевидно с цел да се приеме, че освобождаването на ръководния орган е всъщност не освобождаване от длъжност, на която той има статута на несменяем, а само освобождаването му като административен ръководител.

Поддържа се, че конституционно установената неделимост на понятието магистратска длъжност изключва въвеждането на мандат за която и да било от тези длъжности; обратното означава със закон да се дерогира разпоредбата на чл.129, ал.3 от Конституцията.

Навеждат се доводи, че мандат по Конституция е предвиден само за председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор. Кръгът на

лицата, за които е предвиден мандат не може да се разширява със закон.

По направеното искане излагам следните съображения:

Бъдещото членство в Европейския съюз изисква да бъде завършена реформата в съдебната система. Една от основните цели, които сме заложили в Стратегията за реформа в съдебната система, е укрепване на правоприлагащия капацитет. Стъпка за осъществяване на тази цел, препоръчана ни от европейските институции, е въвеждането на мандатност за ръководни длъжности в съдебната система.

В мотивите към искането основателно е направено разграничение между “магистратска длъжност” и “административен ръководител”. Административната функция, която изпълняват ръководителите на органите на съдебната власт, по своята същност не е изпълнение на функции на магистрат. Именно затова чл.129, ал.3 от Конституцията прогласява несменяемост след навършване на тригодишен стаж на длъжност съдия, прокурор или следовател, а не след изпълняване на ръководна функция или длъжност, например - председател на районен съд, за този период от време.

Ето защо и в изпълнение на препоръката на европейските институции законодателят е въвел мандатността за административните ръководители и за техните заместници, което в никакъв случай не влиза в противоречие с принципа за несменяемост на магистратските длъжности. Именно в изпълнение на ръководната им функция административните ръководители и техните заместници не следва да бъдат несменяеми. Напротив, максимално ефективното управление на органите на съдебната система предполага техните ръководители да не са пожизнени, а да могат да бъдат периодично подменяни след извършване на

необходимата преценка относно техните качества на ръководители. Това са и мотивите на законодателя за включване в законопроекта на разпоредба като тази със съдържание на § 93 от Преходните и заключителни разпоредби ЗИДЗСВ.

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, а и фактически са съществували и упражнявани до ЗИДЗСВ.

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 главният 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 решение №2 от 2002г. КС е приел, че

тези ръководители изпълняват особена функция и имат качество, различно от длъжностите –съдия, прокурор или следовател. Именно и това тълкуване на КС законодателят е използвал, за да разграничи магистратската функция по правораздаването от административно-ръководната функция на ръководителите на органите 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, считам, 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 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 охрани независимостта на магистратите при

осъществяването на правораздавателната дейност, а не да съхрани властническите административни и управленски правомощия на едни магистрати по отношение на други магистрати.

Не споделям твърдението в искането, че мандатът по Конституция е 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 конституционноправна 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:

“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.”

Към това свое разбиране Конституционният съд се придържа и в **решение № 1 от 1999 г.** В него четем: *“ Конституцията не ограничава възможността на законодателя да предвижда мандат с произтичащата от него несменяемост и за извън посочените от нея длъжности”*. Впрочем, налице е постоянна практика на КС относно мандатността в съдебната система, тъй като цитираното решение № 1 от 1999 г. не визира изрично чл. 119 и чл.129 от Конституцията.

Предвид описаното по-горе считам искането за неоснователно и моля то да бъде отхвърлено.

15. По § 37, т.2, с който се създава нова ал.2 в чл.126 ЗСВ

Оспорваната разпоредба предвижда преценката относно наличието на необходимите нравствени и професионални качества при назначаване на магистратска длъжност да се прави в съответствие с правилата за професионална етика (а не Етичния кодекс за съдиите, прокурорите и следователите, както е посочено в искането).

Твърди се, че с правомощието, предвидено в тази разпоредба, ВСС напуска разрешените му от Конституцията предели на компетентност.

По направеното искане и мотивите към него моля да бъдат взети предвид съображенията, които съм изложил в становището по § 3, т.1, б."г", в частта относно нова т.13 на чл.27, ал.1, и моля искането да бъде отхвърлено като неоснователно.

16. По § 40 в частта, с която се изменя чл.129, ал.1 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”;

Оспорваната разпоредба предвижда първоначално назначените в органите на съдебната власт магистрати да стават несменяеми след навършване на три години стаж на съответната длъжност.

Искането е мотивирано с аргументи за различие между чл.129, ал.3 от Конституцията и оспорваната разпоредба, поради добавяне на две нови изисквания в новоприетия текст.

Считам, че искането е неоснователно по следните съображения:

Новата редакция на чл.129, ал.1 ЗСВ не въвежда нови изисквания за придобиване статут на несменяемост от магистратите, а само уточнява конституционната разпоредба в следния смисъл:

Статутът на несменяемост се придобива след изтичане на тригодишен срок от назначаването на първата магистратска длъжност, независимо в кой орган на съдебната власт е изпълнявана. При всички последващи преназначения на магистрата той няма да бъде първоначално назначен и няма да е необходим нов тригодишен стаж за придобиване статут на несменяемост. Предвид това не е налице никакво различие по същество между двете разпоредби – тази на чл.129, ал.1 ЗСВ и тази чл.129, ал.3 от Конституцията.

Несменяемостта на магистрата не се губи при преминаването му на друга магистратска длъжност и това следва от използването на думата “първоначално”. При тълкуване на чл.129, ал.3 от Конституцията в смисъла, употребен от искателя, би следвало да се приеме, че при преминаване на кадрите от един орган на съдебна власт в друг, те ще губят несменяемостта си, а това не е волята на законодателя изложен в ЗИД на ЗСВ.

Ето защо моля искането и в тази част да бъде отхвърлено.

17. По § 40, относно чл.129, ал.4 ЗСВ

Оспорваната разпоредба предвижда редът за извършване на атестацията да се определи от ВСС с наредба.

В искането се твърди, че разпоредбата нарушава чл.133 от Конституцията, доколкото е противоконституционно ВСС с наредба да урежда въпроси, които Конституцията изисква да се уреждат със закон - материята подлежи на регулиране на законово ниво по силата на изричната разпоредба на цитираната конституционна разпоредба.

По направеното искане, както и по мотивите към него, излагам следните съображения:

Предметът на предвидената в ал.4 наредба включва организационни и технически правила за извършване на атестирането, което, както обикновено, се урежда с подзаконов акт. Това не е материя, която подлежи на уреждане със закон. Съгласно чл., ал.1 от Закона за нормативните актове, със закон се уреждат *“всички основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба”*. А въпросите относно организационните и технически правила за извършването на атестирането не са от тази категория. За тях важи разпоредбата на чл.3, ал.2 от ЗНА, съгласно която: *“За уреждане на другите отношения по тази материя законът може да предвиди да се издаде подзаконов акт”*. Най-съществените моменти, отнасящи се до атестирането, са уредени на законово ниво в чл.129, ал.2, 3 и 5 ЗСВ, а само организационните и технически правила – с наредбата по ал.4. В този смисъл не е налице противоречие с чл.133 от Конституцията.

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 законодателят 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.

Атестацията е за преценка на качествата на магистрата преди придобиване статут на несменяем и именно ВСС като кадрови орган

ще определи критериите за осъществяването ѝ, за да се избегне субективизма при оставане в съдебната система на кадри, които впоследствие не проявяват нужните професионални качества и поради придобития статут на несменяеми компрометират и остават в тежест на съдебната система.

Предвид изложеното намирам искането за неоснователно, като моля то да бъде отхвърлено.

18. По § 43, с който се създава нов чл.131а ЗСВ:

Оспорваната разпоредба предвижда процедура за понижаване в длъжност на магистрат, когато той вече не притежава необходимите качества за изпълнение на служебните си задължения.

Искането се мотивира с твърдяно нарушение на основния принцип в правото, че всяко дисциплинарно наказание, включително и понижаването в длъжност, може да бъде наложено само за конкретно извършено нарушение (противоконституционност по чл.4 от Конституцията). Твърди се още дублиране и противоречие на производството в известна степен (в частта относно дисциплинарния състав) със съществуващото дисциплинарно производство по чл. 168-183 от закона. Поддържа се, че са нарушени чл.4 и чл.117, ал.2 от Конституцията.

По направеното искане и по мотивите към него излагам следните съображения:

По мое мнение, разпоредбата на чл.131а не представлява дисциплинарно производство и не дублира дисциплинарното производство по раздел II на глава четринадесета от ЗСВ. Затова и разпоредбата на чл.131а е намерила систематичното си място в гл.IX за статута на магистратите, а не в гл.XIV, раздел II “Дисциплинарна отговорност”.

Временното понижаване в длъжност на магистрат в хипотезата на чл.131а се дължи на обективна невиновна невъзможност за изпълнение на професионалните му задължения.

Обективната невиновна невъзможност се отличава от дисциплинарното нарушение, при което винаги е налице субективният елемент “вина”.

Създаването на тази разпоредба е част от “статута на съдиите, прокурорите и следователите”, който – съгласно изричната разпоредба на чл.133 от Конституцията – следва да бъде уреден със закон. В рамките на тази конституционна делегация възприетото законодателно разрешение в чл.131а ЗСВ е въпрос на законодателна целесъобразност и не стои на плоскостта на противоконституционност на уредбата.

Не е основателно и твърдението, че при така формулираното основание за понижаване се ограничава правото на магистрата за защита. Правото на магистрата за 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 качествата 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 нямал конституционна

компетентност да преценява качествата на магистратите. Висшият съдебен съвет е органът, който в изпълнение на конституционните си правомощия ще прецени основателността на предложението и ще приеме съответното решение.

Оспорваната разпоредба е създадена с цел да се обхванат онези случаи в практиката за магистрати, които са придобили статут на несменяеми *ex lege* или след добра атестация, но впоследствие са изгубили необходимите качества за изпълнение на професионалните си задължения и дисциплинарното производство е изчерпало своите възможности за въздействие. Именно това е обхватът на нормата, извън случаите на дисциплинарното производство, да се въздейства върху онези магистрати, които са изгубили необходимите качества за изпълнение на професионалните задължения.

Предвид изложените съображения оспорваната разпоредба не противоречи на чл.4 и чл.117, ал.2 от Конституцията, поради което моля искането да бъде отхвърлено като неоснователно.

19. По § 45, т.1, с която се изменя чл.134, ал.3 ЗСВ, относно израза “от една пета от членовете на Висшия съдебен съвет”

По § 45, т.2, с която се създава нова ал.4 в чл.134 ЗСВ:

Оспорваните две разпоредби регламентират реда за снемане на имунитета и за задържане на съдия, прокурор или следовател и на главния прокурор.

Искането се мотивира, освен на изложените по § 3, с който се изменя т.6 в чл.27, ал.1 мотиви, и на обстоятелството, че квотата от една пета от членовете на ВСС въобще не разполага със законови правомощия и инструменти за събиране на данни, за извършване на процесуално-следствени действия, за да мотивира своето искане за снемане на имунитет, а когато тези данни са адресирани до ВСС и

той разполага с тях и формално 1/5 от членовете могат да извършат сезиране на ВСС с искане за снемане на имунитета и откриване на възможността за наказателно преследване от прокуратурата.

Твърди се още, че е противоконституционно несъдебен орган да налага мярка за процесуална принуда “отстраняване от длъжност” в хипотезата на ал.4.

По предявеното искане и по мотивите към него моля да се имат предвид съображенията ми, изложени в становището по § 3, т.1, б.”б” от ЗИДЗСВ, в частта с която се допълва чл.27, ал.1, т.6.

Що се касае до оспорената ал.4, по мое мнение не следва да се изхожда от презумпцията, че висш магистрат не би могъл да извърши тежко престъпление. Това е невярно, толкова повече като се има предвид, че тежко престъпление по смисъла на чл.93, т.7 от НК може да се извърши и по непредпазливост (чл.123, ал.3 от НК и др.) Ето защо законодателят е предвидил и хипотеза, при която в този случай да може да бъде поискано снемане на имунитет. Тази разпоредба е в пълно съответствие с прогласения от чл.6 на Конституцията принцип за равенството на гражданите пред закона. В съответствие именно с този конституционен принцип законодателят е предвидил възможност за снемане имунитета на главния прокурор, каквато възможност е налице за всички останали магистрати, вкл. - председателите на ВКС и ВАС.

Неоснователни са и твърденията, че е 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.** Конституционният съд е приел::

“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)”.

Предвид изложеното по-горе, оспорваните разпоредби не противоречат на чл.6 и на чл.127 от Конституцията, ето защо моля искането да бъде отхвърлено като неоснователно.

20. По § 54, с който се изменя чл.143 ЗСВ

По § 55, с който се изменя чл.144 ЗСВ

С оспорваните разпоредби се установяват рангове за съдиите, прокурорите и следователите, и се предвиждат условията за еднократното им повишаване на място.

В искането се изтъкват мотиви, че в посочените разпоредби е предвидена нова система на ранговете, която е коренно различна с предходната, като във всяко звено в йерархията се въвеждат валидни само за него рангове, т.е. ранговете нямат общовалидно действие за цялата съдебна власт, а само за отделните звена от тях. Твърди се, че същественият недостатък на новата уредба относно ранговете се изразява и в това, че при привеждането им в действие, съгласно § 93 от ПЗР на ЗСВ, ще се достигне до намаляване възнагражденията на магистратите, а освен намаление на възнаграждението, ще бъдат намалени и правомощията на магистратите.

По предявеното искане и по мотивите към него излагам следните съображения:

Доводите, с които се обосновава искането, са изцяло доводи по целесъобразност на уредбата в текста, а не по конституционносъобразност. 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.

До ЗИД на ЗСВ уредбата на ранговете в съдебната система беше съответна на посочените длъжности, което дублиране обуславяше несъответствие между длъжност и ранг. Самият ранг предоставя на отделния магистрат допълнително възнаграждение и правомощия в отделното производство, като самото наименование на ранга не е конституционно установено.

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 в **решение № 18 от 1997 г.** на Конституционния съд:

“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.”

Заслужава да се отбележи, че законодателството ни допуска на общо основание действието с обратна сила на нормативните актове, макар и с известни ограничения. Съгласно чл.14, ал.1 ЗНА *“Обратна сила на нормативен акт може да се даде само по изключение, и то с изрична разпоредба”*. А ал.3 на чл.14 ЗНА изрично не допуска обратно действие на разпоредби, които предвиждат санкции, освен ако са по-леки от отменените.

В практиката на ВСС с решение е изготвена таблица за ранговете, до приемането на ЗИД на ЗСВ по длъжности, а след изменението тази таблица се привежда в съответствие със съществуващите достигнати нива на рангове от съответните магистрати. Нещо повече - с по-подробната регламентация на изискванията на общ и специален стаж се препятства съществуващата до изменението практика магистрати да получават по силата на закона по-висок ранг, след като са прослужили на длъжността три години, а в същото време по силата на чл.127 от ЗСВ да нямат необходимия общ стаж за заемане на длъжност в по-горен орган на съдебната власт. В практиката се достигаше до неравнопоставеност и субективна преценка на ръководителя по отношение предложението за повишаване в ранг. Настоящата регламентация на ранговете ще допринесе за ясна и обективна преценка на ВСС при повишаване в ранг и разграничението от определените длъжности по чл.125 от ЗСВ.

По мое мнение не е налице противоречие на оспорваните разпоредби с чл.8, чл.117, ал.2 и с общите принципи и дух на Конституцията.

Предвид изложеното, моля искането да се отхвърли като неоснователно.

21. По § 59, с който се създава чл.148а ЗСВ:

Оспорваната разпоредба въвежда в закона фигурата на съдебния помощник.

Иска се обявяването на тази норма за противоконституционна по мотив, че в Глава шеста на Конституцията не е предвидена длъжността “съдебен помощник”, поради което не може със закон да се създава длъжност в съдебната система, без тя да е предвидена в Конституцията. Твърди се, във от изложеното, че абсолютно неясни остават и функциите на съдебния помощник.

По искането и по мотивите към него излагам следните съображения:

Със ЗСВ е създадена и длъжността “съдебен помощник”, която има за предназначение не да подмени магистратските функции и отговорности, а да подпомогне магистратите при тяхното осъществяване. Не е необходимо тази длъжност да е предвидена в Конституцията, достатъчно е нейното създаване на законово ниво. Предвид голямата натовареност на магистратите от ВКС и ВАС, където единствено могат да бъдат назначавани съдебни помощници, законодателят намира за необходимо и оправдано наличието на такава длъжност. Тази законова регламентация е изведена от съществуващата практика във ВАС до ЗИД на ЗСВ, както и ползва опита на някои съдебни системи. Не е необходимо изрично и изчерпателно посочване в закона на функциите на съдебните помощници. Законодателят е преценил, че съответният административен ръководител, който ги назначава, може най-добре да прецени, по какъв начин съдебните помощници ще подпомагат съдиите в тяхната дейност. В този смисъл разпоредбата на чл.148а ЗСВ не влиза в противоречие с глава шеста “Съдебна власт” от Конституцията.

Предвид изложеното по-горе моля искането да бъде отхвърлено като неоснователно.

22. По § 69, с който се изменя чл.163 ЗСВ:

Оспорваната разпоредба регламентира реда за придобиване на юридическа правоспособност.

Искането е за установяване противоконституционност на тази разпоредба, като се твърди, че разпоредбата на чл.163 ЗСВ е вътрешно противоречива (нарушение на чл.4 от Конституцията), тъй като юридическата правоспособност, т.е. квалификацията на юрист се дава от съответното висше учебно заведение със завършване на юридическото образование, а не след положен изпит по ред, определен от министъра на правосъдието. Излагат се аргументи, че е недопустимо редът и критериите за изпит за правоспособност да се определят от изпълнителната власт, както и че уреждането на тези въпроси винаги е ставало със закон и това е конституционносъобразното разрешение.

Твърди се, че възможността министърът на правосъдието да определя реда и условията за провеждане на теоретико-практическия изпит за правоспособност на юристи, може да се разглежда като недопустимо вмешателство на изпълнителната в съдебната власт.

Законодателят няма единен подход при използване на понятията за обозначаване на една и съща категория лица. Така в чл.167 ЗСВ с понятието “съдебни кандидати” са обозначени стажуващите юристи преди придобиване на правоспособност. В чл.163 ЗСВ за обозначаване на същите категории лица е използвано понятието “стажант-юристи”. В чл.35ж се използва отново понятието “съдебни кандидати”.

По искането и по мотивите към него излагам следните съображения:

И досега редът и условията за придобиване на юридическа правоспособност се уреждаха с наредба, издадена от министъра на правосъдието. (Наредба № 30 от 1996 г. за подготовката и реда за атестиране на съдебните кандидати и стажант-адвокатите, издадена на основание отменения чл.165, ал.1 ЗСВ)

В чл.126, ал.1 ЗСВ са предвидени изискванията за назначаване на магистратска длъжност. Тук законодателят изрично и неслучайно е разграничил изискването за завършено висше юридическо образование (чл.126, ал.1, т.1) от изискването лицето да е преминало изискуемия стаж и да е придобило юридическа правоспособност (чл.126, ал.1, т.2), което става по ред и при условия, определени в наредба.

Що се касае до използваните от закона понятия “съдебен кандидат” по чл.35ж и по чл.167 и “стажант-юристи” по чл.163, моля да се има предвид следното:

“Стажант-юрист” по смисъла на чл.163 ЗСВ е лице, завършило висше юридическо образование и положило държавен изпит, което има специалност “право” и което провежда тримесечен стаж преди полагане на изпит за придобиване на юридическа правоспособност.

“Съдебен кандидат” по смисъла на чл.35ж, ал.1 ЗСВ е лице, обявено от Висшия съдебен съвет за спечелило конкурса за младши съдии и младши прокурори, което постъпва за задължително обучение в Националния институт на правосъдието. Само употребено понятие подсказва ,че лицето е кандидат за заемане на магистратска длъжност и за работа в съдебната система.

В тази връзка следва да се има предвид очевидният пропуск на законодателя да отмени чл.167 от ЗСВ, в който понятието “съдебен

кандидат” има съдържание, различно от това, което е вложил законодателят по смисъла на чл.35ж ЗСВ.

Пропускът да се отмени чл.167 се аргументира и от непосредствената връзка на тази разпоредба с отменените и изменените членове от тази глава, както и с факта на препращането към някои от тях.

Предвид изложените съображения по мое мнение оспорваната разпоредба на чл.163 не противоречи на чл.4 и на чл.8 от Конституцията, поради което моля искането да бъде отхвърлено като неоснователно.

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

Оспорваната разпоредба предвижда хипотеза за носене на дисциплинарна отговорност от магистратите за действия в кръга и извън кръга на службата им в нарушение на правилата за професионална етика.

В искането е посочено, че мотивите за него са тези относно § 3, ал.1, б.”г” ЗИДЗСВ.

По искането, както и по мотивите към него съм изложил съображения във връзка с искането за установяване противоконституционност на § 3, ал.1, б.”г” ЗИДЗСВ, относно чл.27, ал.1, т.13, които моля да бъдат взети предвид и по § 78, с оглед на което и като считам искането за неоснователно, моля то да бъде отхвърлено.

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

Оспорваната разпоредба предвижда задължение за лицата, които дават разрешение за отпуск на ръководителите по чл.125а, да уведомяват за това председателстващия ВСС.

В искането се твърди, че е противоконституционно изискването да се уведомява председателстващият ВСС, доколкото разпоредбата създава впечатление за отношение на подчиненост.

По искането и по мотивите към него излагам следните съображения:

Висшият съдебен съвет е нова институция в държавната организация на Република България, създаден по примера на някои европейски държави. Дефинитивно той е орган на съдебната власт. От неговите правомощия става ясно, че той не е правосъден, а висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт.

В тази връзка, уведомяването на председателстващия ВСС за разрешените отпуски на административните ръководители и на техните заместници в органите на съдебната власт, според законодателя, създава предпоставка за оптимално функциониране на съдебната система. Тази информация, предоставяна перманентно на ВСС, създава сигурност и яснота в случаите на необходимост от предприемане на незабавни съвместни действия между ВСС и някой от органите на съдебната власт.

Освен това, в този случай председателстващият ВСС не е снабден с правомощие да се намесва при вземането на решение от лицата, които разрешават тези отпуски. В този смисъл не можем да говорим, че се създават отношения на власт и подчинение между председателстващия ВСС и органите на съдебната власт. Разпоредбата има информационен характер и отчитане ползването на отпуск от всеки конкретен кандидат, а председателстващият ВСС в определени от закона случаи не е само министърът на правосъдието.

Предвид изложеното по-горе моля искането да бъде отхвърлено като неоснователно.

32. По искането за евентуално обявяване на целия закон за противоконституционен:

След оспорване на множество конкретни разпоредби от ЗИДЗСВ, Пленумът на Върховния касационен съд предявява и искане за евентуално обявяване на целия закон за противоконституционен, като изтъква следните обобщени мотиви за това:

- Със ЗИДЗСВ е нарушен преди всичко принципът за разделение на властите (чл.8 от Конституцията). Регламентирани са хипотези на недопустима намеса на изпълнителната власт в съдебната. На министъра на правосъдието са дадени правомощия, каквито по Конституция той не може да има. За инспектората към Министерство на правосъдието са предвидени функции, които са конституционно недопустими. Нарушен е и принципът за самостоятелност и независимост на съдебната власт (чл.117, ал.2 от Конституцията);
- Основната гаранция за независимост на магистратите е тяхната несменяемост след навършване на 3-годишен стаж на длъжността, която заемат. Със сегашното изменение на ЗСВ тази гаранция за независимост на магистратите е драстично нарушена със закона, в който противоконституционно са въведени две категории магистратски длъжности с различен статут;
- Противоконституционно е предвидено прекратяване заемането на ръководни длъжности от йерархията в магистратурата за

множество съдии, прокурори и следователи, придобили тези длъжности със статут на несменяемост по силата на чл.129, ал.3 от Конституцията

- Посяга се и на друга конституционна гаранция за независимостта на магистратурата – института на имунитета. Противоконституционно се предвижда една пета от членовете на ВСС да може да прави предложение за снемане имунитета на всеки магистрат;

- На ВСС се дават правомощия, каквито той по Конституция не би могъл да има – да приема Етични норми с регулативно действие, да изготви нормативен акт за работата си, да определя броя на немагистратски длъжности;

- На общите събрания се дават важни функции по кадрването на съдебната система, с което се дописва Конституцията;

- В закона противоконституционно се регламентира в специална глава дейността на орган на изпълнителната власт – министъра на правосъдието.

Относно систематизираните тук аргументи на искателя, моля да имате предвид мотивите, които съм изложил в общата част на становището по искането за установяване противоконституционност на целия закон, както и по отделните параграфи от него.

В заключение още веднъж бих подчертал, че ЗИДЗСВ не влиза в противоречие с основни принципи, прогласени от Конституцията, какъвто е принципът на разделение на властите, принципът на самостоятелност и независимост на съдебната власт, принципът на несменяемост на магистратите, принципът за обжалваемост на актовете на административните органи с цел осъществяване на съдебен контрол върху тях, както и с конкретни конституционни разпоредби.

Поради това считам, че философията на предвидените в ЗИДЗСВ промени не противоречи на Конституцията.

Уважаеми господин председател,

Уважаеми дами и господа конституционни съдии,

Предвид на изложените по-горе доводи, моля искането на пленума на Върховния касационен съд за установяване противоконституционността на отделни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ДВ,бр.74 от 2002 г., както и за обявяване на целия ЗИДЗСВ за противоконституционен ,като неоснователно, да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР:

/АНТОН СТАНКОВ/

