



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-2/ 10. 02. 2015
На Ваш № 23 от 20.01.2015г.

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

С Т А Н О В И Щ Е
ОТ
ХРИСТО ИВАНОВ – МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО
ПО
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 13 за 2014 г.

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

С определение на Конституционния съд от 20 януари 2015 г. съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 13 за 2014 г., образувано на 04.12.2014 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС). Искането е за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изречение второ от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, 1 бр. 64 от 07.08.2007 г., последно изменение, ДВ, бр. 98 от 28.11.2014 г.).

1040 София, ул. "Славянска" № 1
тел.: 02/ 92 37 555, факс: 02/ 987 00 98

С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България е допуснато за разглеждане по същество искането на тричленен състав на ВАС за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изречение второ от Закона за съдебната власт (ЗСВ) в частта „осъществява управление на дейността ѝ.“

В искането се твърди, че разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изречение второ от ЗСВ, в частта, с която законът възлага на Висшия съдебен съвет (ВСС) управлението на дейността на съдебната власт, противоречи на чл. 117, ал. 2, изречение първо от Конституцията. Тази конституционна разпоредба прогласява принципа на независимост на съдебната власт от другите две власти, гаранция за който се явява подчинението на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите само на закона, когато осъществяват своите функции.

По – нататък вносителите на искането считат, че атакуваната разпоредба на ЗСВ противоречи и на чл. 130, ал. 6 от Конституцията, който, уреждайки правомощията на ВСС, не включва и функциите по организация на работата на съдебната власт и управлението на дейността ѝ.

Искането за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изречение второ от Закона за съдебната власт е основателно.

Аргументи в подкрепа на това разбиране са налице както в Конституцията като основен закон, така и в практиката на Конституционния съд.

1. Висшият съдебен съвет като гарант за независимостта на съдебната власт

Висшият съдебен съвет е конституционна институция, чиято основна функция е да гарантира независимостта на съдебната власт от политическите клонове на властта. При създаването на ВСС е ползван опитът на различни европейски държави (Франция, Италия, Испания). Дефинитивно той е орган на съдебната власт, който е създаден, за да гарантира независимостта на магистратите в процеса на тяхното назначаване и кариерно развитие. От възложените с Конституцията и закона правомощия е видно, че ВСС не е правосъден, а висш административен орган, който изпълнява възложените му функции без да засяга независимостта на съдебните, прокурорските и следствените органи (РКС № 9 от 2014г.).

Следва да се изтъкне, че е налице съществена разлика между организационната и административната функция на ВСС по отношение на съдебната власт като правомощия, процес и дейност и управленската функция в политическите клонове на властта. Тази *differentia specifica* се проявява именно по отношение изискването да се гарантира независимостта на отделните органи на съдебната власт. Безспорно е, че дейностите свързани с разпределението на бюджета на съдебната власт, с определяне на кадровата политика, изготвянето на стандарти за атестиране на магистратите, решенията за внедряване на информационни технологии, изготвянето на методики за отчитане натовареността на магистратите и на органите на съдебната власт, изготвянето на нова съдебна карта, приемането на подзаконови нормативни актове и др. са по своя характер административни и организационни дейности по отношение на цялата система от органи. Те обаче не представляват упражняване на управленска функция, доколкото управлението на една система предполага *субординация* и *контрол* между отделните органи и звена. В този смисъл ВСС не е и не може да бъде управителен орган на съдебната власт, той не е „правителство на съдебната власт“. Органите на съдебната власт и отделните магистрати не са подчинени на ВСС, а от своя страна той няма контролни правомощия, които са съществена част от управленската функция на един орган.

На следващо място, следва да се изтъкне, че упражняването на административните и организационни функции на ВСС по отношение на системата от органи е гаранция за независимостта на отделните магистрати. Стандартите възприети от Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) и Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) изискват администрирането на системата от органи на съдебната власт да е възложено на независими от политическо влияние административни и кадрови органи, каквито са съдебните съвети (*Становище №403/2006 на Венецианската комисия*¹; *Становище № 10 (2007) на КСЕС*).

В *Становище № 10 (2007) на КСЕС* изрично се приема, че съдебните съвети имат организационни функции по отношение на системата от органи на съдебната власт: „12. Извън *организационната и административна роля* („*management and administrative role*“) по отношение на съдебната власт, Съветът на съдебната власт трябва също така да осъществява на практика автономността на съдебната власт, като дава възможност на отделните съдии да упражняват своите функции без какъвто и да е контрол от страна на изпълнителната и законодателната власт и без неправилен натиск в самата съдебна власт.“ Със сигурност може да се извеждат различни смислови

¹ *Opinion No 403 /2006 on the Judicial Appointments*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL-AD(2007)028

нюанси в израза „*организационна и административна роля*“, но при всички случаи те ясно изразяват различието с понятието за управление (*governance/government*) на една система от органи в политическите клонове на властта.

При тълкуването на законовите разпоредби трябва да се отчита езиковият и логическият контекст, в който определени изрази са употребени. Така например, изразите „организирам“, „администрирам“ имат едно значение, когато се употребяват по отношение на органи на изпълнителната власт и по-различно значение по отношение на съдебната власт. Ако един административен ръководител в системата от органи на изпълнителната власт има правомощия да дава конкретни нареждания на субординираните звена в администрацията, и това е съществена част от неговия правен статус, то таква правомощие няма председателят на съд в качеството му на административен ръководител. Ето защо, отчитайки основните конституционни принципи на независимост на съдебната власт и на отделните магистрати (чл. 117, ал. 2), както и съществуващите гаранции на конституционно и законово ниво, то възложеното в закона правомощие на ВСС да „осъществява управление на дейността ѝ“ противоречи на Конституцията и на стандартите възприети от Венецианската комисия и КСЕС.

Логическото, систематичното и телеологичното тълкуване на конституционните разпоредби не оставя съмнение, че законодателят е излязъл извън конституционно определения статут на ВСС и конституционната делегация по чл. 133 от Конституцията. В тази конституционна разпоредба е предвидено единствено *организацията* и *дейността* на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност да се уреждат със закон. Използваните термини „*организацията* и *дейността*“ не оставят съмнение за пределите на конституционната делегация. При всички случаи тя изключва разширителното определяне на функция на ВСС по управление на дейността на съдебната власт, извършено на законово ниво. Допустимия предел на определяне на законово ниво на правомощия на ВСС е само по отношение вътрешноорганизационни въпроси, както и по отношение на произтичащи от и свързани с конституционно определените му правомощия в чл. 130, ал. 6 от Конституцията. Не е допустимо със закон да се въведат основни функции на органа, каквито той няма по Конституция.

2. Относно противоречието на атакуваната разпоредба с чл. 117, ал. 2 от Конституцията

Съгласно чл. 117, ал. 2 от Конституцията „Съдебната власт е независима. При осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона.“

Независимостта на съдиите е фундаментален принцип в конституционната правова държава. Независимостта на съдебната власт има два аспекта: първо – независимост от другите власти (принципът на разделение на властите, но и взаимодействието помежду им) и второ – независимост на отделния магистрат при осъществяване на функциите му.

Разпоредбата на чл. 8 от Конституцията определя съдебната като една от трите основни власти. Кой са отделните структурни звена на съдебната власт е ясно и изчерпателно посочено в глава шеста от Конституцията. В този смисъл ВСС несъмнено е един от органите на съдебната власт, но с ясно дефинирани кадрови и организационни функции. При упражняване на правомощията си, необходими за осигуряване функционирането на съдебната власт, не може да се допусне ВСС да накърнява нейната независимост.

Като е постановил в чл. 117, ал. 2 от Конституцията, че съдебната власт е независима, конституционният законодател изрично е посочил в какво се изразява тази независимост. Във второто изречение на цитираната конституционна норма се казва, че при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Това са параметрите на конституционно установената независимост на съдебната власт, т.е. не става дума за абсолютна независимост, а за независимост в рамките на закона. Независимостта на съдебната власт в лицето на нейните органи, обобщено наричани магистрати, е съсредоточена в пределите на правоприлагането и правораздаването. Зависимостта на дейността им от разрешение или преценка на други органи и длъжностни лица е нарушение на категоричния конституционен императив, съдържащ се в разпоредбата на чл. 117, ал. 2.

Конституционно недопустимо е в закона да се възлагат управленски функции на ВСС, които осъществявани на практика да водят до системни нарушения на независимостта на органите на съдебната власт и на отделните магистрати. Според обвързващи за страната международни стандарти, а и конкретни препоръки на Венецианската комисия, именно структурата, дейността и функционирането на ВСС, така както са заложени в закона, създават рискове за нарушаване на независимостта на съдебната система и на отделните съдии (*Становище 444/2007 г. и Становище 515/2009 г. на*

Венецианската комисия²). Именно възложената функция по управление на съдебната власт, което се извършва от членовете на ВСС, които нямат статут на магистрати (с изключение на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор), е в нарушение на международните стандарти за независимост на съдебната власт, утвърдени в рамките на Съвета на Европа.

Съдържанието на принципа на независимост на съдебната власт е последователно разкрито в практиката на КС.

В свое Решение № 9 от 2011 г. (по к. д. № 7 от 2011 г.) Конституционният съд е постановил, че „съдебната власт е структурно и функционално обособена. Тя осъществява правосъдната функция на държавата и от това произтича необходимостта от гаранции за независимостта ѝ. Конституционната разпоредба (чл. 117, ал. 2) в първото си изречение прокламира независимост на съдебната власт като една от трите власти на държавата. Във второто изречение е посочено, че при осъществяването на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Така се гарантира и независимостта на лицата, участващи в правораздаването, както и независимост на цялата система, от която са част тези лица.“

В Решение № 6 от 1993 г. на КС (по к.д. № 4/1993 г.) се приема, че „Независимостта на съдебната власт и по-точно на съдебния магистрат (в по-широкия смисъл – съдия, прокурор, следовател) се гарантира от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решение; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че актът, постановен от съдия, може да бъде отменен само от по-горен съд, т. е от съдебната власт, а не от друга власт; че съдебните актове имат задължителна сила и др.“

Както се е произнесъл КС в свое **Решение № 9 от 2014 г.** (по к. д. № 3 от 2014 г.), „Висшият съдебен съвет е създаден, за да осъществява самостоятелно кадровата политика в съдебната власт. Неговите административни и организационни правомощия са точно определени в Конституцията и в приетия въз основа на нея Закон за съдебната власт. Висшият съдебен съвет е орган с административни функции, а не правосъден орган.“

Според Конституционния съд (Решение № 9 от 2014 г. по к. д. № 3/2014 г.) „доколкото ВСС не е нито правосъден, нито правораздавателен орган, а административен орган на съдебната власт, възлагането със закон да приема подзаконовни нормативни актове е съвместимо с неговите конституционни

² *Opinion No 444 /2007 on the Constitution of Bulgaria*, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL –AD (2008)009

Opinion No 515 /2009 on the Draft Law Amending and Supplementing the Law on Judicial Power of Bulgaria, European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), CDL –AD (2009)011

функции. В този случай няма да е налице противоречие с принципа за разделение на властите, тъй като не сме изправени пред упражняване нито на законодателна компетентност, нито на правосъдна дейност от ВСС. Предоставянето на ВСС на правомощието да приема подзаконовни нормативни актове по прилагане на Закона за съдебната власт съответства на принципа за независимост на съдебната власт, прогласен в чл. 117, ал. 2 от Конституцията, и в определен смисъл е гаранция за неговото осъществяване.“

3. Относно противоречието на атакуваната разпоредба с чл. 130, ал. 6 от Конституцията:

Алинея 6 на чл. 130 от Конституцията регламентира на конституционно ниво основните правомощия на ВСС. Съгласно тази разпоредба

„Висшият съдебен съвет:

1. назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите;
2. налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите;
3. организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;
4. приема проекта на бюджет на съдебната власт;
5. определя обхвата и структурата на годишните доклади по чл. 84, т. 16.“

При упражняване на всички свои правомощия, включително и тези по чл. 130, ал. 6 от основния закон, ВСС е длъжен да действа в съответствие с Конституцията.

Висшият съдебен съвет е орган, осъществяващ организационни и административни функции по отношение на съдебната система, които произтичат от и са пряко свързани с основните му правомощия по чл. 130, ал. 6 от Конституцията.

Несъмнено по Конституция ВСС няма управленски или ръководни правомощия по отношение съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си от останалите две власти и от Висшия съдебен съвет, като контролът върху актовете им се осъществява от по-горната инстанция. Упражняването от ВСС на конституционно и законово възложената му компетентност не може да засегне независимостта на съдебната власт, нито изискването на категоричния императив за подчинение на магистратите само и единствено на закона.

От гледна точка на принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ) и на върховенството на конституцията (чл. 5 КРБ) е недопустимо със закон да се възлагат нови и съществени функции на един конституционен орган, които

са извън обхвата на основната му компетентност, определена с Конституцията. Единствено допустимо е с устройствения закон да се осигурява изпълнението на конституционно възложените функции, включително чрез формулирането на нови правомощия на органа, които обаче са пряко свързани с и произтичат от конституционно възложената компетентност. Така например, правомощията по отчитане на натовареността на органите на съдебната власт, по организацията и провеждането на конкурсите за назначаване и повишаване на магистратите, атестирането на магистратите са правомощия пряко свързани с и произтичащи от разпоредбата на чл. 130, ал. 6. Не е такъв случаят с възлагането на управленска функция на ВСС със закона. Това възлагане противоречи на конституцията и създава рискове за нарушаване на независимостта на магистратите и органите на съдебната власт.

Тези изводи се подкрепят и от практиката на КС. В свое Решение № 10 от 2011 г. (по к. д. № 6 от 2011 г.) КС приема, че „Висшият съдебен съвет е конституционно създаден, специфичен колективен административен орган на съдебната власт, чиято основна цел е да осигурява независимостта ѝ. По Конституция той е създаден, за да осъществява кадровата политика в самостоятелната съдебна власт. Висшият съдебен съвет е специфичен съдебен орган с точно определени административни и организационни правомощия, от които става ясно, че не е правосъден, а висш административен орган, в който смисъл вече се е произнесъл Конституционният съд с Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 9/1994 г.“

Изложените аргументи водят до извода, че законово възложената функция на ВСС по общо управление на съдебната власт, противоречи на конституционния замисъл на органа и създава опасност от накърняване на независимостта на органите на съдебната власт и на отделните магистрати. Предвиденото в текста на ал. 16, ал. 1 от закона изрично условие „без да засяга независимостта на нейните органи“ не е достатъчна гаранция за независимостта на магистратите. В практиката по прилагане на закона много често се стига до положение, в което управленската функция на ВСС „консумира“ независимостта на органите на съдебната власт и на отделните магистрати.

Всичко това дава основание да се приеме, че чл. 16, ал. 1, изречение второ от Закона за съдебната власт в частта „осъществява управление на дейността ѝ“ противоречи на чл. 117, ал. 2 и чл. 130, ал. 6 от Конституцията.

Въз основа на изложените аргументи считам, че искането за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изречение второ от Закона за съдебната власт в частта „осъществява управление на дейността ѝ“ е основателно и следва да бъде уважено.

МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО:

ХРИСТО ИВАНОВ

