

СТАНОВИЩЕ

на Съюза на съдиите в България по конституционно дело № 13/2014 г., образувано на 4.XII.2014 г. г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията на Република България за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изр. 2 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г., последно изменение, бр. 98 от 28.11.2014 г.).

Считаме, че разпоредбата на чл. 16, ал. 1, изр. 2 от Закона за съдебната власт противоречи на чл. 117, ал. 2 и чл. 130, ал. 6 и ал. 7 от Конституцията на Република България по следните съображения.

Исходните позиции, от които трябва да се преценява съответствието на оспорената разпоредба на ЗСВ с Конституцията, са от една страна, характерът на съдебната власт и принципите, на основата на които тя функционира, а от друга – спецификата на Висшия съдебен съвет (ВСС) като орган и неговите правомощия.

Сравнението на обхвата на разпоредбата на чл. 16, ал. 1 от ЗСВ и на тази на чл. 130, ал. 6 и 7 от Конституцията несъмнено сочи по-широк обхват на законовата норма. Въпросът е дали това разширяване, съобразно което ВСС „определя състава и организацията на работа на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ, без да засяга независимостта на нейните органи”, представлява противоконституционна хипертрофия с власт, която вместо да гарантира независимостта на съдебната власт я уврежда или е детайлизиране на организацията и дейността на ВСС, чието законово основание е създадено в чл. 133 от Конституцията.

Дали изведените в чл. 16, ал. 1, изр. 2 правомощия на ВСС са конституционносъобразни следва да се преценени на плоскостта на конституционната защита на независимостта на съдебната власт в нейните различни аспекти (функционален, организационен, финансов) и на системата от гаранции, създадени в съответствие с чл. 8 от Конституцията, за предназначението ѝ да функционира в определената ѝ сфера така, че да изпълни пълноценно определената ѝ задача по осъществяване на правосъдие.

Съгласно чл. 117, ал. 2, изр. 1 от Конституцията съдебната власт е независима, а в изр. 2-ро е уточнено кои са органите на съдебна власт, чиято

функционална защита е гарантирана – съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите.

На следващо място, видно от чл. 130, ал. 6 и ал. 7 от Конституцията, правомощията на ВСС се свеждат до кадрови (назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност), ограничени организационни (организиране само на квалификацията на органите на съдебната власт), дисциплинарни правомощия и правомощия по приемане на проекта на бюджета на съдебната власт. Организационните и дисциплинарните правомощия са добавени по-късно и от това може да се извади аргумент, че дори за най-малкото разширяване – с ограничени организационни правомощия по отношение на непряката правосъдна дейност на структурите на съдебната власт е необходимо изменение на Конституцията.

При обсъждането в Комисията за изработването на проект на Конституция на Република България при Великото Народно събрание през януари 1991 г. на глава "Съдебна власт" ВСС е предвиждан като орган, който да осигури едновременно гаранции за квалифицирано решаване и за свободно от политически предубеждения решаване на въпроса за назначаването и освобождаването на съдиите, прокурорите и следователите. Видно от протоколите, неизменно при обсъжданията и в Комисията, и в пленарна зала ВСС е дефиниран като **кадровия орган на съдебната власт**. Като кадрови и административен орган е приеман ВСС и в цялата досегашна практика на Конституционния съд (Решение № 3/1992 г. по к.д. № 30/91 г.; Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4/1993 г.; Решение № 3/1994 г. по к. д. №1/94 г.; Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 9/94 г.; Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/1996 г.; Решение № 1/1999 г. по к. д. № 34/98 г.; Решение №2/2002 г. по к. д. № 2/2002 г.; Решение № 7/2006 г. по к.д. № 6/2006 г.; Решение № 8/2007 г. по к.д. №5/2007 г.; Решение № 9 от 2011 г. по к. д. № 7/2011 г.; Решение № 10/2011 г. по к. д. № 6/2011 г.; Решение № 9 от 2014 г. по к. д. № 3/2014 г.)

Единствено в решение № 9/1994 г. Конституционният съд е използвал съществителното „ръководство” при обсъждане на функциите на Висшия съдебен съвет, но това привидно изглежда несъответно на мотивите на всички останали изброени решения, в които еднопосочно се поддържа, че конституционният замисъл на този административен орган е да обслужва „кадровото формиране” на съдебната власт (Р. №1/1999 г.). В Решение № 9/1994 г. е посочено, че *"от неговите (на ВСС) правомощия става ясно, че не е правосъден, а висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт"*. Видно е, че „ръководството” е съотнесено не спрямо органите на съдебната власт, които осъществяват правосъдието и чиято независимост е гарантирана по силата на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, а спрямо структурите на съдебната власт, в които органите реализират съдебната власт. В този смисъл това тълкувание на правомощията на ВСС не е в противоречие с мотивите към решение № 10

от 15.11.2011 г. по к. д. № 6/2011 г.: *"Висшият съдебен съвет пряко обслужва функционирането на съдебната система, а не я ръководи, каквато е например ролята на Министерския съвет в изпълнителната власт.... Той по Конституция 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"*.

Решение № 10/2011 г. подчертава значимостта на функционалната и институционалната независимост на органите на съдебната власт, за да може тази власт да изпълни предназначението си в прогласеното в разпоредбата на чл. 8 от Конституцията разделение на властите. В този смисъл никога не е имало спор, че Висшият съдебен съвет няма ръководни функции по отношение на съдиите, прокурорите и следователите. Това се извежда от стриктното тълкуване на ясения смисъл на компетентността му по чл. 130, ал. 6 и 7 от Конституцията и на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, което в случая напълно съответства на духа на Конституцията. По отношение на органите на съдебна власт ВСС има единствено правомощията по чл. 130, ал. 6 т. 1-3 от Конституцията.

По същество изтъкнатото формално противоречие в определението на Върховния административен съд по адм. д. № 9188/14 г. между решение № 10/2011 г. и решение № 9/1994 г. изисква да бъдат дефинирани границите на дейността по администриране на структурите на съдебна власт, която е възложена на ВСС като административен орган. Под „структури на съдебната власт” се разбират административните единици, които осигуряват административното обслужване и подпомагат същинската дейност на органите на съдебна власт. Структурите в съдебната власт извършват дейности, които не са същинската дейност на съдебната власт, но те са подчинени на дейността на съдебната власт, защото осигуряват или подпомагат дейността на съдебната власт. Несъмнено основният коректив при извършване на тълкуването на съдържанието и обхвата и на тази дейност отново е основният принцип на независимостта на съдебната власт.

Доколкото Конституцията регулира обществените отношения чрез най-общи по съдържание норми и принципи, конституционносъобразността на законовата регламентация винаги следва да бъде преценявана съобразно основополагащите конституционни принципи, изведени и в диспозитива на Решение №3/2003 г. по к.д. № 22/2002 г. (народния суверенитет, върховенството на основния закон, политическия плурализъм, правовата държава и независимостта на съдебната власт). Именно на тази основа следва да бъде изведен характерът на ВСС, защото той и Инспекторатът към ВСС са единствените конституционно установени органи в главата “Съдебна власт”, които не са правосъдни или правораздавателни.

Извън кадровите, дисциплинарните и ограничените организационни правомощия в Конституцията на ВСС е възложено правомощието по приемане на проекта на бюджета на съдебната власт и определянето на обхвата и структурата на годишните доклади на ВКС, ВАС и главния прокурор.

В теорията на управлението в административен план се приемат три основни направления – управление на човешките ресурси, управление на финансовия ресурс и управление по същество. Това, съотнесено към особеностите на съдебната власт и конституционната защита на независимостта ѝ, означава, че е недопустимо със закон да се възлага „управление по същество“ на съдебната власт. Затова Конституцията свежда управленския процес в съдебната власт до първите му две направления – на човешкия ресурс: кадрова дейност (вкл. и дисциплинарната власт) и бюджетно управление. Конституцията възлага кадровата функция на Висшия съдебен съвет, като бюджетното управление обаче, видно от формулировката на правомощието по чл. 130, ал. 6, т. 4, не е изцяло възложено на ВСС. Това е поради обстоятелството, че съдебната власт в нейната организационна цялост е на издръжка на държавния бюджет, поради което в процеса по приемане и изпълнение на бюджета се включват и други органи – на изпълнителната власт и самите структури на съдебната власт като второстепенни разпоредители с бюджетни средства. В процеса на планиране и изпълнение на бюджета на съдебната власт ВСС и отделните органи на съдебната власт притежават споделени правомощия. В рамките на определения си бюджет всеки орган на съдебната власт разполага с оперативна самостоятелност да предприема конкретни разпоредителни действия с възложените материални ресурси.

Всички останали въпроси по управлението на съдебните структури в административен план, които не са възложени от Конституцията на Висшия съдебен съвет, подлежат на детайлна и изчерпателна законодателна регламентация съгласно чл. 133 от Конституцията, която да не позволява натоварването на кадровия орган с нетипични властови функции, поставящи в опасност организационната и функционална независимост на органите на съдебната власт.

В решение № 8/2006 г. по к.д. № 7/06 г. Конституционният съд е посочил, че “несъщинската правосъдна дейност по организацията и дейността на съдилищата, прокурорските и следствени органи” е предоставено за уреждане със закон (чл. 133 от Конституцията), като „богатата практика на Конституционния съд по този конституционен текст, развитието на нормите в Закона за съдебната власт и традицията на съдебните закони в България показват, че под организация на съдебната дейност се разбира насрочването, движението и приключването на съдебните дела, прокурорските и следствени преписки”. Видно е, че разпоредбата на чл. 133 отделя организацията и дейността на ВСС от дейността на съдилищата,

на прокурорските и следствените органи, което несъмнено означава, че в конституционния модел структурите на съдебна власт, които ВСС администрира, също разполагат с правомощия по администриране на т.нар. несъщинска правосъдна дейност.

Следователно, на първо място, функциите на ВСС, като несъщински орган на съдебна власт, са посочени в чл. 130, ал. 6 и ал. 7 от Конституцията, чиято норма е изброителна, т.е. изчерпателна. Поради това не могат да бъдат произволно разширявани. Разпоредбата на чл. 133 от Конституцията не предвижда създаване на нови функции, а изисква в устройствен закон да бъдат уредени правила за осъществяване на организацията и дейността по реализирането на конституционно предвидените. Недопустимо е да бъдат възлагани нови функции на ВСС или дейностите да са такива, че да ги превръщат от администриране в управление на дейността на органите на съдебната власт "по същество", т.е. да влияят на пряката организация на правосъдната дейност. Именно такава намеса допуска изр. 2 на чл. 16, ал. 1 ЗСВ, тъй като предвижда "управление на дейността на съдебната власт", а не управление на дейността на административните структури в съдебната власт.

На следващо място, от изброяването на разпоредбата на чл. 133 от Конституцията се извежда, че ВСС е административен орган, но не е единственият орган, на който са възложени административни функции ("несъщинската правосъдна дейност по организацията и дейността на съдилищата, прокурорските и следствени органи"). От основния принцип за независимост на съдебната власт следва, че всички функции по администриране, които не са възложени от Конституцията на ВСС, се осъществяват от структурите на съдебната власт по ред, предвиден в устройствения закон.

Организацията на пряката правосъдна дейност в структурите на съдебната власт е правомощие на съответните ръководители и на органите, осъществяващи правосъдната дейност. На ВСС е предоставено само правомощието да организира професионалната квалификация, тъй като тя подпомага, но стои вън от пряката правораздавателна и друга правосъдна дейност.

От името на УС на Съюза на съдиите в България

2



Борислав Белазелков, председател