

До Временната комисия на 43-то
Народно събрание за обсъждане на
Законопроект за изменение и
допълнение на Конституцията на
Република България

Становище от членове на Висшия съдебен съвет по Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България

Уважаеми членове на Временната комисия,

Висшият съдебен съвет е сезиран от председателя на Временната комисия за обсъждане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България да изрази писмено становище по Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България № 554-01-103, внесен от група народни представители в Народното събрание на 26.05.2014 година.

С решение по т. 88.1 по протокол № 37 от 25.06.2015 г. Висшият съдебен съвет изрази становище, че предвидените промени със Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България могат да бъдат разглеждани и приети само от Велико Народно събрание. С решение по т. 88.2 от същата дата прие, че постъпили, в писмен вид и внесени в срок до 29.07.2015 г., становища на други членове на Висшия съдебен съвет да се представят на Временната комисия за обсъждане на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България към ВСС.

На основание приетото решение по т. 88.2 по протокол № 37 от 25.06.2015 г. на Висшия съдебен съвет, представяме становището си по Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България:

Позицията на Висшия съдебен съвет, че предлаганите промени могат да бъдат приети само от Велико Народно събрание намираме, че не е пречка в рамките да съгласувателната процедура по чл. 31 ЗСВ да се изрази становище и по съществото им. Въпросът дали ЗИД на Конституцията трябва да се приеме от обикновено или Велико НС е в сферата на компетентност на народното събрание, а конституционността на самия закон – в тази на Конституционния съд. Ако обсъжданият ЗИД на Конституцията бъде приет от обикновено народно събрание, той би могъл да подлежи на конституционен контрол относно това дали при неговото внасяне, разглеждане и приемане е спазен редът, установен в чл. 154 и 155 от Конституцията и дали в съответствие с чл. 153 от нея промяната не засяга въпроси от изключителна компетентност на Велико Народно събрание (чл. 158 КРБ) – т. 3 от решение № 3/10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. на Конституционния съд.

Съгласно чл. 31 ЗСВ, Висшият съдебен съвет, в рамките на съгласувателната процедура, следва да изрази становище по предложените със законопроекта промени в Конституцията в Глава шеста „Съдебна власт“. Позицията, че предлаганите промени в тяхната цялост могат да бъдат приети само от Велико Народно събрание касае конституционността на законопроекта в контекста на тълкуването по т. 3 от решение № 3/10.04.2003 г. по к.д. № 22/2002 г. и избягва отговора – необходимо ли е разделяне на Висшия

съдебен съвет на две колегии по кадровите въпроси и ако той е положителен (както се поддържаше при приемането на Стратегията за съдебна реформа) как да бъде уредено в Конституцията, т.е. какви са нашите конкретни виждания по нормативните предложения.

Отказът да се формира становище по представените изменения и допълнения със законопроекта по съображения, че същите са извън прерогативите на обикновено народно събрание, по същество лишава Висшия съдебен съвет от възможността да заяви конкретна позиция необходима ли е промяна в начина на управление на съдебната власт, в организацията и функциите на кадровия орган и на Инспектората, и каква е конкретната визия същата да бъде постигната, така че да отговори на очакванията и изискванията на магистратурата и на обществото за промени в съдебната власт, като гаранция за независима, компетентна и справедлива правосъдна система, съответна на европейските стандарти.

В представения ЗИД на Конституцията се очертават четири съществени промени:

1. Промяна в организацията и функционирането на Висшия съдебен съвет чрез:

- Формиране на две колегии – за съдиите и за прокурорите и следователите по всички кадрови въпроси и пленум – по въпросите, свързани с бюджета, организация на квалификацията на магистратите, общи организационни въпроси, управление на недвижимите имоти на съдебната власт и прекратяване мандата на избран член при условията на чл. 130, ал. 8 КРБ.

Положително становище:

Постига се основна цел – гарантиране на независимостта на съдиите в степен, съответна на европейските стандарти, с необходимия баланс за отчетност и демократична легитимност¹ чрез парламентарната квота, съобразяване с многобройните препоръки в тази насока;

Разпределянето на компетентностите относно кадровите въпроси, избори на административни ръководители и заместниците им и дисциплинарната отговорност в две колегии съответства на професионалната компетентност на избраните членове на ВСС от съответната квота (съдебна и на прокурорите и следователите) и ясно дефинира отговорностите им за кариерното развитие на магистратурата пред съответната гилдия.

- Отмяна на предвиденото тайно гласуване по основни кадрови въпроси, в т.ч. дисциплинарно санкциониране на магистратите, като начинът на вземане на решения по същите – с явно или тайно гласуване, е предвидено да се уреди в Закона за съдебната власт.

Положително становище:

С отмяната на чл. 131 КРБ, който предвижда тайно гласуване по тях, този въпрос ще бъде решен на законово ниво, което ще позволи диференциране на различните хипотези. Този подход дава възможност да се отчете дали превес трябва да има тайната на вота като гаранция за самостоятелно и лишено от външни влияния решение или трябва да надделява явното поемане на отговорност за съответния избор. В подкрепа на явното гласуване при избор на административни ръководители, тезата ясно е мотивирана в особеното мнение на конституционните съдии Емилия Друмева, Благовест Пунев, Стефка Стоева и Румен Ненков по к.д. № 6/2011 г. относно оспореното допълнение в чл. 171, ал. 1 от

¹ Становище № 403/2006 г. на Венецианската комисия

Закона за съдебната власт, в края на което е изтъкнато: „Не споделяме довода в искането, че явното гласуване ще zlepостави свободомислещите членове на ВСС и ще доведе до колегиалното неудобство. Доводът не е юридически, а и личното решение при гласуването на всеки от членовете на съвета, които съгласно чл. 130, ал. 2 от Конституцията и чл. 17, ал. 1 ЗСВ са с високи професионални и нравствени качества, не следва да се определя от начина на упражняване на вота.”

2. Увеличаване на правомощията на Висшия съдебен съвет с предоставяне правото да управлява недвижимите имоти на съдебната власт.

- Предлага се да се отмени текстът на чл. 130а, т. 2 от Конституцията, съгласно който министърът на правосъдието управлява имуществото на съдебната власт и се оторизира Висшият съдебен съвет да управлява недвижимите имоти на съдебната власт.

Положително становище, със забележка, че следва това правомощие да е идентично като съдържание с това на предлаганата за отмяна конституционна норма:

Въпросът с управление на имуществото на съдебната власт е намирал различно конституционно и законодателно разрешение и е бил предмет на разглеждане и произнасяне на Конституционния съд в няколко решения в контекста на независимостта на съдебната власт, включваща самостоятелен бюджет и като част от фундаменталния принцип за разделението на властите, баланса и взаимодействието между тях. Критичен е прочитът на правомощието по чл. 130а, т. 2 на министъра на правосъдието в решение № 8/2007 г. по к.д. № 5/2007 г. на Конституционния съд, най-ярко изразен в особеното мнение на съдия Румен Янков, според което с приемането на чл. 130а, т. 2 КРБ се накърнява независимостта на съдебната власт и принципът за разделение на властите. С отмяната на т. 2 на чл. 130а и връщането на правомощието да се управлява имуществото на съдебната власт в сферата на компетентност на Висшия съдебен съвет, се възстановява балансът на разделението на властите и правото на самостоятелен бюджет, като част от независимостта ѝ.

- Намаляване мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет от пет на четири години.

Положително становище:

Мандатът на ВСС трябва да бъде разгледан в два аспекта:

- Срок на работа, който е съотносим с мандатите на действие на институциите, с които изборът на персоналия състав на ВСС и на упражняване на правомощията му е в пряка корелация: а) на народното събрание – с оглед избора на парламентарната квота на членовете на ВСС; б) с този на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор – като членове по право на ВСС и в) на Инспектората към ВСС – с оглед на настоящите и бъдещи правомощия, които се възлагат на главния инспектор и инспекторите, пряко свързани с функциите на ВСС.

Промяната на мандата на ВСС от пет на четири години няма да доведе до дисбаланс с мандатите на изброените институции: На първо място, защото предлаганият срок съвпада с конституционноустановения срок на мандата на народните представители и инспекторите, който е преценен като достатъчен и обществено приемлив, за да упражняват ефективно функциите си, а мандатите на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор и в действащата и в бъдещата уредба надхвърля мандата на ВСС (отделен е въпросът и подлежи на обсъждане съразмерността между техния

мандат и предлагания четиригодишен мандат на ВСС); бъдещата разлика в мандатите на членовете на ВСС и главния инспектор не би имало негативен ефект по аналогия със съществуващата и понастоящем разлика в мандатите на ВСС и председателите на върховните съдилища и главния прокурор. На следващо, във времеви параметри – в реалния обществено-политически живот на институциите изборите на персоналия им състав не съвпадат, т.е. възможността всяка легислатура да избира повторно „своя“ парламентарна квота във ВСС е минимизирана.

- Срок на работа на изборните членове като период, в който напълно или частично (в зависимост от начина на функциониране на ВСС – като постоянен или непостоянен орган) не упражняват магистратските си правомощия.

Предлаганият по-кратък срок скъсява времето, през което съдиите, прокурорите и следователите няма да изпълняват преките си професионални правомощия и съответно намалява степента на риска от професионална деквалификация и откъсване от магистратурата, в която работят, а от друга страна е достатъчно дълъг, за да им позволи да упражняват ефективно и ефикасно правомощията си в кадровия орган.

3. Промяна в организацията, функционирането и правомощията на Инспектората към Висшия съдебен съвет.

Със законопроекта се предвижда шест от инспекторите да се избират за извършване на проверки на работата на съдилищата и четири – за извършване на проверки на работата на прокуратурата и следствието. Възлагат се на Инспектората проверките за конфликт на интереси, на имуществените декларации, за интегритет и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Повишават се изискванията за заемане длъжността „главен инспектор“.

Положително становище:

- Възлагането на проверките за професионалната дейност на съдиите, прокурорите и следователите от инспекторите в съответствие с упражняваните от тях до избора им правомощия в съответната област на магистратурата – съд, прокуратура и следствие, е позитивно, тъй като ще се извършват от лица, които са професионално компетентни и ориентирани в спецификата на работа на съответния орган на съдебната власт.

- С възлагането на Инспектората на проверките за интегритет на съдиите, прокурорите и следователите и за нарушаване на независимостта им се постига създаването на обща компетентност на един орган, чийто персонален състав е избран при разписана ясна процедура, основана също на принципите за прозрачност, публичност и отчетност, със стаж в сферата на магистратурата, за цялостна проверка на професионалните и морални качества на магистратите. Този подход гарантира в по-висока степен от една страна обективни, ефективни проверки и от друга – независимостта на магистратурата.

- Повишаване на изискванията за заемане на длъжността „главен инспектор“, закрепени на конституционно ниво, препятства конюнктурните промени в законодателството и съответства на повишаване ролята на Инспектората в съдебната власт с предлаганите промени в основния закон. Необходимо е допълнително обсъждане на изискването за специален 10 годишен стаж само като

съдия, тъй като се изказват съображения, че е ограничително спрямо останалите магистратски професии.²

4. Разширяване кръгът на органите, които могат да сезират Конституционния съд.

В представения законопроект се предвижда правото на:

- на всеки съд, когато установи несъответствие на приложимия закон с Конституцията, да спре производството по делото и внесе въпроса в Конституционния съд;

- на Висшия адвокатски съвет да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се засяга статута на свободната, независима и самоуправляваща се адвокатура или се нарушават права и свободи на граждани.

Положително становище:

Предоставянето на правомощие на всеки съд да сезира Конституционния съд за противоречие на законови норми с основния закон трябва да бъде подкрепено, тъй като ще допринесе за повишаване и укрепване на ролята на независимата съдебна власт при взаимодействието ѝ с останалите власти, без да наруши конституционно установения баланс при разделението на властите. Този прерогатив осигурява конкретна правна възможност за защита на правата и основните свободи на гражданите и има съществено значение за реалното прилагане на основния конституционен принцип на правовата държава, съгласно чл. 4, ал. 1 КРБ. Така се изравнява с правомощието на съда по отношение на сезирането на Съда на Европейския съюз с искане за преюдициално заключение, когато трябва да се приложи правото на Европейския съюз. Изразените опасения в публичното пространство за евентуална злоупотреба с това правомощие от съда не намират основание както в съществуващата практика по упражняването му от двете върховни съдилища, така и в практиката на отправените преюдициални запитвания до Съда на Европейския съюз, освен това принципът на добросъвестност в работата на съдебните органи се презумира, а задължение на законодателя е да създаде достатъчно механизми, за да не се нарушава.

Аналогични са съображенията по отношение на правомощията на адвокатурата, със забележка, че засягането на статута на свободна, независима и самоуправляваща се адвокатура следва да е в пряка връзка и/или има за последица нарушаване правата и свободите на гражданите. В рамките на общественото обсъждане могат да бъдат възприети различни механизми за предотвратяване на злоупотреба с правомощието с цел забавяне и/или препятстване на правораздаването.

С настоящото становище, с оглед етапа на процедурата по обсъждане на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, не се предлагат конкретни редакционни бележки по съдържанието на нормативните текстове.

По изложените съображения, в рамките на съгласувателната процедура по чл. 31 ЗСВ, становището ни е, че следва да бъдат подкрепен представеният Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Прерогатив на законодателната власт е да приеме измененията и допълненията на конституционните норми в съответствие с изискванията на Глава девета от КРБ и да уреди на законово ниво ред и условия за прилагане на

² В тази насока е решение на КС №10/2011г. по к.д. № 6/2011г.

предлаганите промени в конституционните норми, по начин, който ще гарантира целения позитивен ефект за съдебната власт и обществото.

Юлия Ковачева
Калин Калпакчиев

Галина Карагьозова
Юлиана Колева

Камен Иванов

Соня Найденова /с резерви относно формирането на две колегии на ВСС – изм. на чл. 130а от КРБ/

Елка Атанасова /с отрицателно становище по отношение изменението на чл. 130а, свързано с разделянето на ВСС на 2 колегии и правомощията им, както и по отношение на чл. 132а, ал. 2 за предвидения специален стаж 10 г. като съдия за гл.инспектор/

Магдалена Лазарова

/с резерви относно намаляване мандата на изборните членове на ВСС и относно предвидения специален стаж 10г. като съдия за гл.инспектор /