



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

№ 329/2015 г. - ГП
София, 02.2015 г.

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е по конституционно дело № 13/2014 г.

ОТНОСНО: искане на тричленен състав на Върховния административен съд, шесто отделение, по адм.дело № 9188/2014г., за установяване противоконституционност на чл. 16, ал.1, изречение второ от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., последно изменение, бр. 98 от 28.11.2014 г.), в частта „осъществява управление на дейността ѝ“.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Ваше определение от 20.01.2015 г., получено в прокуратурата на 22.01.2015 г., главният прокурор е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 13/2014 г.

В съответствие с предоставената ми възможност, изразявам следното становище:

Конституционно дело № 13/2014 г. е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС), за установяване противоконституционност на чл. 16, ал.1, изречение второ от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., последно изменение, бр. 98 от 28.11.2014 г.), в частта „осъществява управление на дейността ѝ“.

Искането е допуснато за разглеждане по същество. Намирам, че същото е неоснователно и не следва да бъде уважено, поради следните съображения:

1. Всяка система, включително и съдебната власт, се нуждае от организационно управление (администриране), което включва функциите: предвиждане, разпореждане, организиране, съгласуване и контрол.

Висшият съдебен съвет (ВСС) е конституционно регламентиран вътрешен

орган за администриране на съдебната власт на Република България, който има за задача, изпълнявайки основните си правомощия, регламентирани в чл. 130, ал. 6 от Конституцията на РБ, да осъществява самоуправлението и самоадминистрирането на съдебната власт. Тези правомощия са изрично регламентирани в Конституцията, поради изключителната им важност за гарантиране на разделението на властите и на независимостта на магистратите.

Висшият съдебен съвет е конституционно създаден специфичен колективен орган на съдебната власт, чиято основна цел е да осигурява независимостта ѝ. По Конституция, той е създаден да осъществява кадровата политика в самостоятелната съдебна власт, както и да приема проекта на бюджета ѝ, като гаранция за отстояване на нейната независимост. Другите правомощия на ВСС, уредени конституционно в чл. 130, ал. 6 и 7, са по-скоро с технически характер – да организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите, да определя обхвата и структурата на годишните доклади за дейността на органите по чл. 84, т.16 КРБ. По Закона за съдебната власт, ВСС има и други правомощия по чл. 16, ал. 1, изр. 2, да определя състава и организира работата на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ, без да засяга независимостта на нейните органи.

2. За уреждането на организацията и дейността на ВСС в нарочен закон (ЗСВ), е налице изрична конституционна делегация (чл. 133 КРБ). Конституционното овластяване (конституционната делегация) е широко застъпено в Конституцията и се отнася до всички сфери на обществения живот. На практика, това означава възможност за създаване на законова уредба, предоставена от основния закон, за осъществяване на дейности и постигане на целите, определени от Конституцията. По този начин се задават параметри на правно регулиране от обикновеното законодателство, при което от друга страна винаги е налице елемент на целесъобразност по преценка на законодателя. Конституционната делегация осигурява гъвкавост и разнообразие в нормативното решение, при съобразяване на областта на регулиране и дейността на съответния орган. Овластяващата норма може да има различна диспозиция, съдържание и смисъл, но по същество те определят обема и рамките на овластяването и основните положения, които следва да се заложат в закона.

Съблюдавайки конституционното изискване, основни обществени отношения да бъдат регулирани със закон, Народното събрание е задължено да създава първична правна уредба по всички въпроси, визирани в конституционните норми, които изрично посочват, че съответната материя следва да се регулира със закон, в каквато насока е и изискването на чл. 133 от Конституцията. В изпълнение на задълженията си за създаване на законодателна уредба за регулиране на дейността на ВСС по упражняване на конституционно закрепените му правомощия, Народното събрание е приело и Закона за съдебната власт, с който се определят рамките на административните и организационни правомощия на ВСС.

3. Съгласно Решение № 8 от 15 септември 1994г. по Конституционно дело № 9 от 1994 г. на Конституционния съд, Висшият съдебен съвет е орган с административни функции, а не правосъден орган. По Конституция, той няма управленски и ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнението на функциите си. ВСС, в

качеството си на орган, администриращ съдебната система, не може да осъществява управленски и ръководни правомощия, които да произтичат пряко от определенията му в чл. 130, ал. 6 от Конституцията. Конституционното закрепване на визираните правомощия не изключва възможността за законово овластяване на ВСС да осъществява управленски и ръководни правомощия по отношение на съдебната система, свързани с общото ѝ функциониране, въз основа и в изпълнение на закона. Тази възможност произтича от изричната норма на чл. 133 от Конституцията, съгласно която организацията и дейността на ВСС, на съдебните, прокурорските и следствените органи се урежда със закон.

Безспорно е, че управлението и ръководството на съдебната система не може да бъде осъществявано от органите на изпълнителната и законодателната власт, тъй като това би било в противоречие с принципите за разделението на властите и принципа на независимост на съдебната власт.

Поначало Конституцията е тази, която може да овласти държавен орган с управленски и организационни правомощия, ако това е свързано с функционалната му компетентност. Не е налице каквато и да било пречка, със закон, в изпълнение функционалната компетентност на даден орган, да му се предоставят такива правомощия. Първичното регулиране на обществените отношения по въпросите на съдебната власт е предмет единствено на законова уредба. В тази връзка, законодателят е преценил в чл. 16, ал. 1 ЗСВ да уреди един от аспектите на компетентността на ВСС по чл. 130, ал. 6 от Конституцията посредством предоставянето му на управленски и организационни правомощия в системата на съдебната власт, при зачитане на независимостта на нейните органи.

4. Независимостта на органите на съдебната система има два аспекта, които взаимно се допълват. Външната независимост, защитаваща органите на съдебната система от влиянието и неправомерна намеса в дейността им от изпълнителната и законодателната власт, което е съществен елемент на правовата държава и принципа на разделението на властите.

Вторият аспект е вътрешната независимост, гарантираща, че съдиите, прокурорите и следователите вземат решенията си въз основа на вътрешното си убеждение и закона, а не съобразно инструкциите на органа, който администрира работата на съдебната система.

В процеса на вземането на решения, съдиите, прокурорите и следователите трябва да са независими и да могат да действат без каквито и да е ограничения, неправомерно влияние, натиск, заплахи или намеси – директни или индиректни, от какъвто и да е източник или по каквато и да е причина. Именно с разпоредбата на чл. 16, ал. 1 ЗСВ се създават гаранции за вътрешната независимост на съдии, прокурори и следователи от ВСС. За обезпечаването на гаранциите за външна и вътрешна независимост, в наказателноправни норми в Особената част на НК са предвидени престъпни състави, криминализиращи действия на лица, независимо дали принадлежат, или не към съдебната система, които неправомерно въздействат върху съдии, прокурори и следователи при осъществяване на функциите им.

ВСС не е правосъден орган и няма функциите на орган на правосъдната система. Независимо от обстоятелството, че не е орган на правосъдие, ВСС е орган на съдебната система, защото той администрира нейната дейност. Създаването и функционирането на ВСС, като орган на съдебната власт,

представлява институционална гаранция за спазването на принципа на независимостта ѝ. Независимостта на магистратите от ВСС е гарантирана и от обстоятелството, че както ВСС, така и Инспектората към ВСС, който е натоварен с функции по контрол върху дейността на всички магистрати, не могат да се произнасят по съществуващите на съдебните актове.

С оглед изпълнение на конституционните функции на ВСС по кадрово и институционално обезпечаване и ръководство на съдебната система, с Решение № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г. Конституционният съд е приел, че на ВСС може със закон да се възлага подзаконова нормотворческа компетентност.

5. За да може ВСС успешно да изпълнява своите конституционно-регламентирани правомощия, ВСС обективно и задължително се нуждае от други, подпомагащи правомощия от вътрешно-организационен характер. Това е така, защото за да назначава магистратите, ВСС трябва да може да предвижда и да планира нуждите от кадри и да ги разпределя по звена и нива. За да може успешно да управлява бюджета на съдебната власт, ВСС също трябва да разполага с организационни правомощия да анализира и планира нуждите общо и за всяко звено, да разпределя бюджета, както и да може да контролира законосъобразното му изпълнение. ВСС следва да разполага и с организационни правомощия, за да осигури независимостта на магистратите в основната им функция на правораздаване и контрол за законност, осигурявайки им равномерна и справедлива натовареност. За целта той трябва да може да регулира и нормира натовареността на звената, вкл. на отделните им нива, както и на всеки отделен магистрат. ВСС трябва да може да гарантира и безпристрастността на всеки магистрат, осигурявайки разпределението на делата на случаен принцип.

Разбирането, че ВСС притежава само и единствено правомощията по чл. 130, ал.6 КРБ и никое друго би означавало, че останалите, обективно и задължително необходими за функционирането на съдебната система вътрешно-организационни функции би трябвало да бъдат оперативно осъществявани от друг, външен за системата орган. Това обаче би било нарушение на конституционния принцип на разделението на властите и на независимостта на съдебната власт.

Ето защо, законодателят, чрез регламентацията в чл. 16, ал.1 от ЗСВ е осигурил законово възможността, ВСС успешно да изпълнява правомощията си по чл. 130, ал.6 КРБ, осигурявайки му необходимите помощни инструменти за това като вътрешен организационен орган на самоуправление и самоадминистриране на съдебната власт.

В своето решение №10 от 15 ноември 2011г. по Конституционно дело № 6 от 2011г., Конституционният съд приема, че ВСС пряко обслужва функционирането на съдебната власт, но не я ръководи, защото по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си от изпълнителната власт, от законодателната власт и от ВСС.

Правилният анализ на това решение изисква да се отчете, че дейността по съществуващата на съдебната власт се изразява във функциите – правораздаване и контрол/надзор за законност, при осъществяването на които магистратите се подчиняват само на вътрешното си убеждение и на закона. А въпросите по устройството, организацията на работата и управлението на дейността на

съдебната власт и на нейните органи се решават единствено от законодателната власт с приемането на закони за съдебната власт. Очевидно е, че не е възможно законодателят да осъществява ежедневно оперативното ръководство на съдебната система, издавайки за всеки отделен случай нормативен акт. Затова той е делегирал тази организационна функция на ВСС, чрез приемането на Закона за съдебната власт, като осъществяването на администрирането в съдебната власт е възложил на ВСС. Следва да се има предвид, че в чл. 16, ал.1 от ЗСВ законодателят се е съобразил с това, че основната дейност на магистратите е правораздавателната, в която те са независими и се ръководят единствено и само от закона, като я е изключил от обхвата на администрирането (организационното управление). Терминът управление в чл. 16, ал.1, изр.2, ЗСВ следва да се разбира, не като ръководство по същество, а като организационно управление (администриране), поради въведеното изрично условие, с това управление да не се засяга независимостта на нейните органи. Тази независимост обаче се отнася само и единствено за основната дейност на магистратите – правораздавателната. Обявяването на разпоредбата на чл. 16, ал.1 от ЗСВ за противоконституционна, на практика би лишило съдебната власт от всякакви инструменти за саморегулация и самоадминистриране. В крайна сметка това би довело до обезсмисляне на самото съществуване на ВСС, тъй като той няма да има обективната възможност да изпълнява функциите си по чл. 130, ал.6, КРБ. Едва ли такава е била целта на законодателя, приемайки поправката на КРБ, с която в чл. 130, ал.6 са регламентирани основните правомощия на ВСС.

Поради изложените съображения считам, че разпоредбата чл. 16, ал.1, изречение второ от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., последно изменение, бр. 98 от 28.11.2014 г.), в частта ѝ „осъществява управление на дейността ѝ“ не противоречи на Конституцията на Република България, поради което предлагам искането на Върховния административен съд да бъде оставено без уважение като неоснователно.

С УВАЖЕНИЕ:


СОТИР ЦАЦАРОВ
ГЛАВЕН ПРОКУРОР

