

СТАНОВИЩЕ

на Пленума на Върховния административен съд по проектозакона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн. ДВ. Бр.56 от 13 юли 1991г., изменена и допълнена, бр.85 от 26 септември 2003г, бр.18 от 25 февруари 2005г., бр.27 от 31 март 2006г, бр. 78 от 26 септември 2006г-Решение №7 на Конституционния съд от 2006г; изм. И доп. Бр.12 от 6 февруари 2007г.), проведен на 02.07.2015г.

На 28.01.2015 г. Европейската комисия (ЕК) обяви своя доклад относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка и в частност – главите „правосъдие“ и „вътрешен ред“. С него за пореден път се постави на общественото внимание въпроса за необходимостта от реформа на съдебната власт. Наред с посочените недостатъци във функционирането на съдебната система, докладът отправя конкретни препоръки с референция към приетата в началото на 2015 г. от Народното събрание Актуализирана Стратегия за продължаване на реформата в съдебната система. Основен акцент в нея е повишаването на качеството и ефективността в дейността на Висшия съдебен съвет (ВСС) като постоянно действащ орган на управление на съдебната система, насочени към гарантиране на по-висока ефективност, но преди всичко - независимост и строго професионална ориентация при управление на съдебната власт.

В този контекст и в съответствие със заложените в Стратегията цели, 132 народни представители внесоха в деловодството на Народното събрание законопроект за изменение на Конституцията на Република България.

Основният момент в предложеният конституционен законопроект се свежда до реформа на основните конституционни начала в статута и устройството на съдебната власт. Това от своя страна представя като изключително спорен въпроса, допустимо ли е подобно изменение на Върховния закон от Обикновено Народно събрание. Нормата на чл. 158, т.3 от Конституцията (КРБ) императивно предвижда, че въпросите за промяна във формата на държавно устройство и на държавно управление са в правомощията на Велико Народно събрание. В тази насока следва да се има предвид практиката на Конституционния съд (КС) - ясно дефинирал какво представлява формата на държавно управление от гледна точка на Основния закон. Показателно в този смисъл е Решение № 3 от 5.07.2004 г. на КС на РБ по конст. д. № 3/2004 г., където КС, чрез референция към по-ранна своя практика, а именно – в основополагащото Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г., затвърждава трайно конституционното схващане, че формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия, а в нея се включва и изградената от Великото Народно събрание система от всички основни конституционни институции, които доразвиват парламентаризма, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им. Във формата на държавно управление се включват и възложените на тези институции дейност и правомощия при запазване баланса между тях при съблюдаване на основните принципи върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенство на основния

закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт. В същия смисъл е и Решение № 8 от 1.09.2005 г. на КС на РБ по конст. д. № 7/2005 г.

Ето защо, по смисъла на разпоредбата на чл.158 т.3 от Конституцията и нейното автентично тълкуване в практиката на Конституционния съд, и предвид факта, че предлаганият законопроект засяга статута, устройството и правомощията на съдебната власт се налага изводът, че подобна ревизия може да бъде осъществена само от Велико Народно Събрание. Нормативна промяна като настоящата не попада в правомощията на Обикновено Народно събрание. Подобна конституционна реформа, както изрично подчертава Конституционният съд в горесцитираното решение, следва да включва широкото представителство на различните социални слоеве в обществото в рамките на едно Велико Народно събрание.

Извън това считаме така предложенния законопроект не може да реализира заложените в Актуализираната Стратегия и годишния доклад на ЕК основни препоръки и цели. Нещо повече – част от предвидените промени са в пряко противоречие с тях, като създават предпоставки за капсулиране на системата, нейната пълна политическа зависимост, пропорционална на отдалечаването ѝ от принципите за върховенството на закона и правовата държава. Ето защо считаме за необходимо да изразим становището на Върховния административен съд по повод някои от най-чувствителните нормативни изменения, както следва с предложеното в законопроекта:

1. По отношение на § 1. от Законопроекта, предвиждащ изменение на нормата на чл.84 т.16 от Конституцията:

Считаме предложеното изменение на чл.84, т.16 за необосновано и напълно излишно. На първо място, не се създава регламентация на обществени отношения, още по-малко – на такива налагащи изменение в Основния закон. На второ място следва да се отчете фактът, че главният прокурор е задължен и понастоящем да включи в доклада си информация по прилагане на законите, осъществяването на наказателната политика и резултатите от противодействието на престъпността. Успоредно с това, за него не са налице ограничения да представя свои доклади и позиции по чувствителни в материята въпроси, което е една от формите на взаимодействие на съдебната със законодателната власт. Посоченото обстоятелство всъщност отговаря на основното сега съществуващо конституционно изискване за взаимодействие между властите.

2. По отношение на § 3 от Законопроекта предвиждащ изменение и допълнение на чл.130 от Конституцията:

С изменението на чл.130, ал.4 необосновано и в противоречие с практиката на Конституционният съд се намалява мандата на членовете на ВСС. Извън факта, че подобна промяна попада сред хипотезите на чл.158, т.3 от КРБ, следва да се отбележи и възприетото от Конституционния съд схващане за същността и значението на мандатността в контекста на принципа на разделение и независимост на властите. Така, в свое Решение № 13 от 15 декември 2010 г. по конст. дело № 12 от 2010г., Конституционният съд уточнява, че „установената мандатност на органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и уреждането на мандатите е съобразно съвременните демократични принципи на изграждане и осъществяване на държавната власт. Тя гарантира последователност и приемственост в държавните структури и тяхната дейност. В същото време тя е и юридическа гаранция за

независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определен срок. Чрез мандатността се цели стабилност и ефективно функциониране на държавните органи и институции. Мандатът има същностно значение за общественото развитие и е в основата на демократичния процес, съдейства за неговото осъществяване, както чрез демократичния способ за образуване на предвидените в Конституцията органи, така и за контрол върху тяхната дейност. Следва да се отчита принципът на изборност и на разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), да се вземат предвид и принципите заложи в конституционната уредба на различните власти и изискването за обновяване на състава на определен държавен орган. За съдебната власт е установено комбинирано решаване на въпросите на мандата – в Конституцията и в ЗСВ. Законната уредба се изгражда съобразно конституционните положения на чл. 129, ал. 2, чл. 130, ал. 6, чл. 131, чл. 132а от Конституцията (вж. и Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7 от 2006 г., Решение № 8 от 2007 г. по к.д. № 5 от 2007 г.). Различният режим на мандатност на органи установени от закон се отнася и до евентуалните промени в правната уредба.” Т.е. мандатността на органите на съдебната власт, установена в нормата на чл.130 от КРБ не може да бъде разрешена законодателно. Нещо повече, тя спада сред онези разпоредби на Конституцията засягащи статута и устройството на държавната власт, чиято ревизия е възможна само в хипотезата на Велико Народно събрание.

Ето защо, освен че не отчита задължителните за устройството и мандатността на съдебната власт принципи, настоящият законопроект ограничава независимостта на съдебната от законодателната и изпълнителната власт, чрез подчиняване мандата на ВСС на мандата на висшите органи на изпълнителната и законодателната власт, които всъщност участват в нейното учредяване. По този начин се създава предпоставка – всяко следващо народно събрание да избира свой висш съдебен съвет, т.е. да създава своя съдебна власт. Изискването за независимост на съдебната власт не може да бъде подчинявано на законодателната и изпълнителната, чрез отъждествяване с техните мандати. По този начин се създават предпоставки за пълна зависимост и контрол на съдебната от законодателната, която по смоята същност е политическа власт. Ето защо така предложеното изменение, създаващо предпоставки за зависимост на съдебната власт, чрез изравняване мандата на ВСС с мандата на Народното събрание се явява в нарушение на основните принципи – разделение и независимост на властите. Посоченото обстоятелство е в пряко противоречие със заложените в Актуализираната Стратегия цели и многократно отправените от Съвета на Европа и Венецианската комисия, препоръки и рязко контрастира с манифестираните от вносителя, цели на съдебната реформа.

3. По отношение на §4 от Законопроекта предвиждащ създаване на нови разпоредби в Конституцията, съответно – чл.130а и чл.130б.

С оглед на конкретно формулираното предложение, отново възниква въпроса допустимо ли е подобно изменение без да се наруши изискването на чл.158, т.3 от Конституцията.

По отношение предложения текст на чл.130а, ал.2 и ал.3 думите „от общото събрание на” следва да бъдат заменени с думите „**избрани пряко от**”. И това следва именно от приетата от Народното събрание Стратегия за реформа в съдебната власт, в частта касаеща прекия избор на членовете на ВСС от изборната

квота на съдебната власт. Редът и начинът за провеждане на избора, следва да бъде регламентиран на ниво устройствен закон, какъвто е ЗСВ.

С въведените в законопроекта „обща събрания“ се създава нов орган в системата на съдебната власт, което е в пряко противоречие с разпоредбата на чл.158, т.3 от КРБ относно формата на държавно управление и начина на възлагане на конституционни правомощия. Нещо повече – предвиждат се конституционни правомощия на орган – „общо събрание“, който всъщност няма конституционно устройство и статут. Това позволява да се заключи, че конкретното предложение, въплъщава разбирането на вносителя, че учредените със Закон органи /в частност ЗСВ/, следва да бъдат доразвити с конституцията.

На следващо място, с въведения механизъм на конституиране, прокурорската колегия се поставя в невъзможност да изпълнява предвидените със законопроекта правомощия. Численото равенство на професионалната и политическата квота е в противоречие и с приетата от Народното събрание Стратегия за съдебна реформа, тъй като предвижда намаляване на професионалната за сметка на политическата квота. С посоченото изменение се създава предпоставка за политическо овладяване на персоналия състав на прокуратурата, за блокиране на всяко кадрово решение на колегията което именно е в основата на отправените към България критики в областта на наказателната политика и правата на човека. В тази насока не трябва да се забравя още, че членовете на Висшия съдебен съвет от квотата на Народното събрание, т.е. от политическата квота се излъчват с обикновено а не с квалифицирано мнозинство.

Формулираното в новопредложеният чл. 130а, ал.5, т.1 от §4 на законопроекта правомощия на колегията на ВСС предвижда, че съответната колегия „назначават“ председателите на ВКС и ВАС и Главния прокурор. Трябва да се отчете факта че посочените административни ръководители са единствените конституционно регламентираните ръководители в органите на съдебната власт, поради което статутът им предполага избор от пленарния състав на ВСС, какъвто е Пленумът на Висшия съдебен съвет. Това изрично е предвидено и в разпоредбата на чл.129, ал.2 от Конституцията, която разпоредба не се изменя. Освен това, с предвиждането в чл.130а, ал.5, т.1 от законопроекта това да се извършва от съответните колегии се засягат конституционно установени правомощия на президента на Републиката. По тези съображения следва в края на предложения текст следва да се добави израза „с изключение на председателите на ВКС и ВАС и Главния прокурор“. Дори не следва да се коментира фактът, че по смисъла на Конституцията назначението на председателите на ВКС и ВАС, както и Главния прокурор, се извършва с указ на Президента, докато със законопроекта се предвижда прякото им назначаване от съответната колегия. В тази връзка, считаме за необходимо да отбележим, че именно Пленумът на ВСС следва да провежда избор на председателите на ВКС и ВАС и Главния прокурор. Правомощията за техния избор следва да бъдат предвидени като т.1 на ал.6 от предложения чл.130а – „избор на председател на ВКС и ВАС, и Главен прокурор“. Следва да се отбележи още, че с предложеното изменение в разпоредбите на т.4 на ал.5 и т.4 на ал.6 на чл.130а се припокриват правомощията на два отделни органа – Пленум и Колегии, което създава изначален конфликт на понятието „организационни въпроси“.

На следващо място, разпоредбата на чл.130б, ал.2 противоречи на разпоредбите на чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията, относно принципа за правовата държава, принципа за разделението на властите и принципа за независимост на съдебната власт, а така също и на целите, заложили посредством настоящият законопроект. Според неговите вносители, законопроектът следва да цели повишаване

самостоятелността на двете колегии, респективно на независимостта на цялата съдебна власт. Акцентира се върху необходимостта от повишаване на независимостта на съдийската колегия като се изключва възможността прокуратурската да влияе при вземането на решения по кадровите и другите основни въпроси на съдийската колегия. След като със законопроекта се цели създаване на независимост до степен изключваща възможността на магистратите от прокуратурата и следствието да влияят на съдийската колегия и обратно, то напълно нелогично и необосновано с разпоредбата на чл.130б, ал.2, изр.2 се предоставя принципа възможност на министъра като представител на изпълнителната власт да присъства на заседания и на двете колегии с право на съвещателен глас. Съвещателния глас по същество обвързва и задължава колегиите при приемане на решенията, в това число и по кадровите въпроси, да ги обсъждат с представител на изпълнителната власт, което е недопустимо и в противоречие с конституционните принципи за правовата държава, за разделение на властите и за независимостта на съдебната власт.

Като продължение на изложеното дотук е необходимо да се отчете още, че предвиденото право на съвещателен глас противоречи на изчерпателно и изрично изброените в чл. 130а КРБ правомощия на министъра, както и на и чл. 130, ал. 5 КРБ. С него се нарушава допустимия баланс на взаимодействие между изпълнителната и съдебната власт, предвиден в Конституцията, в какъвто смисъл Конституционният съд се е произнасял многократно (Решение № 8 от 13.09.2006г. по к.д. № 7/2006г., Решение № 8 от 12.07.2007 г. на КС по к. д. № 5/2007 г., Решение № 7 от 13.09.2006 г. на КС по к. д. № 6/2006 г., Решение № 11 от 14.11.2002 г. на КС на РБ по конст. д. № 18/2002 г. и др.). В тази насока не следва да се подценява и обстоятелството, че министъра на правосъдието е председателстващ Пленума на ВСС, което включва в себе си изключителни организационни правомощия в дейността на ВСС, в т.ч. и определяне на дневния ред, ден и час на заседанията, редовни и извънредни, т.е. на съдебната власт. Смушаващо е орган на изпълнителната власт да задава „дневен ред“ в дейността на съдебната власт.

Всички тези обстоятелства поставят с пълна сила следва отговорът на въпроса, следва ли министърът на правосъдието да участва в заседанията на ВСС. Считаме, че подобна норма няма място във Върховния закон на държавата.

На следващо място, съгласно разпоредбите на чл.124 и 125 от КРБ председателите на ВКС и ВАС са равни по ранг като ръководители на органи осъществяващи върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на закона, членове по право на ВСС и равностойни като статус и институционално положение.Ето защо това налага заседанията на колегиите следва да се председателстват както и председателя на ВКС, така и от председателя на ВАС на паритетен принцип, от една страна, и защото именно административните съдилища са призвани да осъществяват контрол за законосъобразност в дейността на цялата публична сфера на държавно управление а Върховен административен съд да уеднаквява правоприлагането им, което съответства и на изискванията за независимост и равнопоставеност между отделните правораздавателни клонове.

4. По отношение на §6 от Законопроекта предвиждащ отмяна на нормата на чл.131 от Конституцията.

Върховният административен съд изразява категорично несъгласие с предвидената отмяна на разпоредбата на чл.131 от Конституцията. Тайният вот представлява гаранция за независимост и самостоятелност при вземане на управленчески решения. Неговото премахване поставя членовете на ВСС в зависимост от избраните ги. Подобно изменение цели преди всичко контрол върху членовете на политическата квота, които следва също да бъдат независими и безпристрастни, но създава и потенциален риск от осъществяване на натиск и контрол върху членовете на ВСС от професионалните квоти.

Извън това, въведеното условие, съчетано с изискването за публичен вот на ВСС означава само едно – овладяване и контрол над членовете на ВСС и лишаването им от право на свободен избор и преценка. Такава тенденция се наблюдава и с начина на структуриране на колегиите на ВСС и с участието на изпълнителната власт при изпълнение на техните правомощия. Подобен подход не отговаря на изискването за независимост на съдебната власт.

5. По отношение на §7 от Законопроекта предвиждащ изменение и допълнение на нормата на чл.132а от Конституцията.

Считаме за ненужно предложеното в законопроекта второ изречение на ал.2 на чл.132а. Не е необходима конституционна уредба на организационното правомощие, тъй като то следва да бъде уредено в закон. Инспекторатът има самостоятелни правомощия и не трябва да следва разделението на ВСС на две колегии. По своята същност Инспекторатът представлява друг тип орган с определени функции, разпростиращи се върху цялата съдебна власт.

По отношение на предложената в т.2 на §7 промяна – „създаване на ново първо изречение”, практически се създава... неяснота. Ако се приеме така предложения текст, това означава подмяна изцяло на текста на ал.2 посредством новото първо изречение и добавеното второ, съгласно т.1 от предложението направено в §7. Ако приемем, че се касае за техническа грешка, то е налице и систематическа такава, тъй като изискванията за инспекторите трябва систематично да следват избора на главен инспектор по съществуващата регламентация.

В заключение, предложената т.3 на § 7 следва да отпадне, тъй като се касае за правомощие от компетентността на ВСС, респективно на отделните му колегии и постоянните му комисии. С предлаганата разпоредба пряко се засяга независимостта на магистратите при осъществяване на техните функции. Освен това, в редакцията на текста са използвани понятия без легална дефиниция, създаващи предпоставки за субективна преценка и самоволно упражняване на „конституционни правомощия”.

Като контратеза на предвидените в проекта изменения, следва да се обърне внимание на пропуската, че нормата на чл.119 ал.1 от КРБ не включва в себе си иначе конституционно регламентираното в чл. 125 ал.2 от КРБ административно правосъдие, като самостоятелен правораздавателен клон. Налице е празнота, която следва да бъде компенсирана, като се допусне изменение на чл.119, ал.1, като след думата „окръжни”, се добави думата „административни”. Разпоредбата е следвало да се приведе в съответствие с настъпилата промяна през 2007 г. на Административнопроцесуалния кодекс и конституционната регламентация в чл.125, ал.2.

Тук е момента да се подчертае, че редакцията, духа и систематичният анализ на чл.125 от Конституцията, уреждаща статута на Върховния административен съд, налага няколко обуславящи предлагания законопроект извода.

На първо място, съгласно ал.1 на посочената норма, основната функция на Върховния административен съд се изразява в надзор за точното и еднакво прилагане на законите в административното правораздаване. Нормата е императивна и не позволява нито разширително, нито диспозитивно тълкуване т.е. основното задължение и правомощия на съда е съсредоточено в унифициране на правоприлагането в системата на административното правораздаване, чийто основен инструмент в дейността на ВАС е приемането на тълкувателни решения със задължителна за останалите административни съдилища сила.

На второ място, съгласно чл.125 ал.2 предл. първо от Конституцията, Върховният административен съд е компетентен и да се произнася по спорове за законност на актове на министри и Министерски съвет. Целта на нормата е насочена към значимостта на обществените отношения регулирани от най-висшите органи на изпълнителната власт и възможността действията и актовете им да бъдат контролирани от съответстващ им йерархически висш орган в съдебната власт, какъвто е Върховният административен съд.

Едва на трето място, чл.125 ал.2 предложение второ от КРБ предвижда възможността ВАС да действа като първа инстанция и по спорове за законност на други актове, посочени в закон. Тази конституционна разпоредба създава възможност за допълнително законово делегиране на правораздавателни компетенции в дейността на ВАС. Такива допълнителни компетенции имат характер на изключение и трябва да бъдат подчинени на еквивалентно или аналогично изискване за значимост на обществените отношения и йерархия на административния орган в системата на изпълнителната власт, каквото несъмнено следва от дейността на органите по чл.125 ал.1 КРБ. Позовавайки се на същата тази норма обаче, към настоящия момент, законодателната власт е приела изключително голям брой материални закони уреждащи подсъдността на споровете по приложението им пред ВАС. Така, изключението по чл. 125, ал.2 предл.второ КРБ се е превърнало в основно правило и източник на работата на Върховния административен съд днес. Като резултат - освен големият брой ежегодно постъпващи дела обуславящи високата натовареност на съда и налагащи осъществяването на правораздавателна дейност като инстанция по същество, ВАС е практически възпрепятстван да реализира конституционно вменените си тълкувателни правомощия. В тази връзка следва да бъде премахнато сега съществуващата възможност за делегиране на правораздавателна компетенция на ВАС, действащ като първа инстанция по спорове за законност „на други актове посочени в закон”. Така, запазвайки съществуващото съотношение между висшите органи на изпълнителната власт и съдебната юрисдикция осъществяваща върховен контрол за законосъобразност в публично-правната сфера, следва правораздавателната компетентност да бъде ясно дефинирана, като Върховният административен съд се произнася по спорове за законността на актовете на Министерския съвет и на министрите, и осъществява касационен контрол по отношение на актовете на административните съдилища.

В заключение считаме, че настоящият етап на развитие на обществени отношения действително налага преосмисляне в начина на устройство и функциониране на съдебната система. Считаме обаче, че подобен преучредителен акт с конституционни измерения е от компетенцията на Велико народно събрание. Непо-повече – подобна ревизия, следва да бъде поставена на цялото обществено внимание, а

не да бъде строго професионално ограничавана, тъй като правосъдието е призвано да бъде ЗА и В ПОЛЗА на цялото общество.

Извън това и с оглед конкретно предложените понастоящем изменения – не считаме, че същите представляват гарант за ефикасност и повишена функционалност на съдебната система. Напротив, същите се намират в пряко противоречие със заложените в Стратегията на Народно събрание цели. Като резултат от тях би довел до задълбочаване на някои понастоящем съществуващи проблеми.

Що се касае до мотивите на законопроекта, същите следва да не бъдат подкрепени в преобладаващата си част, именно защото не кореспондират по никакъв начин с предложените изменения по същество, а напротив - съдържат пожелание за повишено ефикасност във функционирането на системата.