



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1000, ул. „Георг Вашингтон” № 17, тел./факс 02 989 48 66

Изх. № *A-01-527*  
Дата. *14.08.2015 г.*

ДО  
Г- Н ДИМИТЪР ЛАЗАРОВ-  
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА  
ВРЕМЕННАТА КОМИСИЯ НА  
НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ ЗА  
ОБСЪЖДАНЕ НА ПРОЕКТА НА  
ЗИД НА КОНСТИТУЦИЯТА НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТАНОВИЩЕ** на Инспектората към ВСС по проекта на ЗИД на КРБ, внесен на 24. 07. 2015г. в Народното събрание на Република България, прието на заседание на главния инспектор и инспекторите, проведено на 13. 08. 2015г.

В отговор на предоставената възможност за изразяване на становище по проекта на ЗИД на КРБ, внесен в Народното събрание на Република България на 24. 07. 2015г., Инспекторатът към ВСС изразява следната позиция:

Предвиденото в проекта на ЗИД на КРБ изменение и допълнение на съществуващата конституционна уредба на съдебната власт, засяга:

1. Структурата на Висшия съдебен съвет и разпределението на съществуващите му правомощия между бъдещите колегия на съдии и колегия на прокурори и следователи и общия им формат- Пленум;

2. Предоставяне на допълнителни правомощия на ИВСС по проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи / по-нататък обобщено наричани за краткост „ магистрати”/, проверка на пълнотата и верността имуществените декларации, проверки за установяване на прояви, уронващи престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите;

3. Признаване на правото на Висшия адвокатски съвет да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

1. Съобразно актуалната конституционна уредба, Висшият съдебен съвет е висш ръководен орган на съдебната власт, осъществяващ най- обобщено казано кадрови, дисциплинарни, бюджетно- финансови, ръководни и контролни дейности. Измежду посочените дейности, най- съществени са тези по управление на кадровите въпроси и бюджета, доколкото упражняването на свързаните с тях правомощия от орган, вътрешен на съдебната система, гарантира нейната независимост.

Без съмнение, кадровата дейност на ВСС се отразява пряко на упражняването на правосъдната дейност от независимата съдебна власт.

Правосъдната власт на държавата, според настоящата й уредба, се упражнява от три различни органа- съд, прокуратура и следствие. Съдилищата упражняват правораздавателната дейност, прокуратурата- дейност по надзор за законност, а следствието- разследването по наказателни дела. Както е посочено в мотивите на Решение № 3/ 07. 07. 2015г. на Конституционен съд по к. д. № 13/ 2014г., „ ...съществената част на правосъдието е правораздаването...”, което се осъществява от съдилищата. Съдът е органът, чрез чийто правораздавателни актове се решават окончателно и задължително правните спорове за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, т.е. се осъществява правозащитната функция на държавата / Решение № 8/ 2005г. на КС по к. д. № 7/ 2005г., ДВ, бр. 74/ 2005г./.

Упражняването на кадровата дейност по отношение на съдии, прокурори и следователи, и най- вече органът, на който тази дейност е възложена, е въпрос, чието разрешение е от естеството си да отстрани съществуващи и идентифицирани слабости на сегашната конституционна уредба на съдебната власт. Поради по- високата значимост на правораздавателната дейност на съда за упражняване на правозащитната функция на държавата, създаването на гаранции за ненамеса в органа, решаващ кадровите въпроси на съдиите, е нужно с цел избягване на всякакви влияния, създаващи съмнения в независимостта на съдиите.

Предвид горните съображения, е нужно кадровата политика по отношение на съдии от една страна и на прокурори и следователи- от друга, да се осъществява от органи, доминирани от представители на съответната професионална общност. Възприемането на такова разрешение обаче би довело до колизия с конституционния текст на чл. 130 ал. 3 от КРБ, съобразно който изборното представителство във висшия ръководен орган на съдебната власт- ВСС, е равно между представителите на законодателната и съдебната власт. Този паритет явно цели създаването на гаранция, независимостта на съдебната власт да не бъде за сметка на нейната отчетност.

В проекта на ЗИД на КРБ е предложено решение за формирането на две колегии в рамките на съществуващия висш ръководен, вкл. в кадрово

отношение орган на съдебната власт- ВСС, едната от които да се занимава с кадровите и дисциплинарни въпроси на съдии, избора на административни ръководители на съдилищата и организационни въпроси на системата от съдилища. Втората от предвидените колегии, аналогично изпълнява посочените дейности, но по отношение на прокурори и следователи. Предвиден е и общ формат между колегиите, наименован Пленум, който да осъществява правомощия по решаване на общи въпроси за цялата съдебната власт- бюджетната дейност, организацията на квалификацията на магистратите, решаването на общи организационни въпроси, приемане на годишните доклади на органите на съдебната власт и управление на недвижимите имоти на съдебната власт, както и приемане на решения за прекратяване на мандата на избран член на ВСС при условията на чл. 130 ал. 8 от КРБ и решенията за предлагането на президента за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор. Такова едно разрешение- създаването на две колегии и общ Пленум на ВСС, предвид горейзложените съображения, би спомогнало за разрешаването на съществуващите проблеми в управлението на съдебната власт, свързани с отстояване и гарантиране на независимостта ѝ, посредством кадровата политика. Ето защо спрямо същото следва да бъде изразено положително становище.

Веднага обаче следва да се посочи, че поради гореспоменатите съществуващи конституционни предвиждания за броя на членовете на ВСС и разпределението на квотите на изборните членове поравно между законодателната и съдебната власт, предложеното в проекта на ЗИД на КРБ осигуряване на независимостта на съдиите е постигнато за сметка на независимостта на прокурорите и следователите. Този извод се налага с оглед предвиждането, че кадровата колегия на последните ще се доминира в изборната си част от представители на парламентарната квота. Достигането на паритет между представителите на законодателната власт /парламентарната квота/ и тези на съдебната власт /квотата на прокурорите и следователите и главния прокурор/, каквото е предложението, би довело до засилване на влиянието на главния прокурор при вземането на кадрови решения, предвид важността на гласа му. Потенциален проблем би създадо и това, че с разделянето на ВСС на две колегии, състава на всяка от тях би се намалил почти двойно в сравнение със състава на съществуващия ВСС, което означава, че кадрови решения ще могат да се вземат от малки мнозинстванай- малко повече от половината от членовете на съответната колегия, т.е. от 7 членове.

Също така, в проекта на ЗИД на КРБ, въпреки предвиденото обособяване в рамките на ВСС на две колегии и Пленум, не се предвижда изменение на чл. 129 ал. 3 от КРБ, който сочи за компетентността на ВСС по въпросите за придобиване статут на несменяемост на магистратите и приемането на решения за атестирането им. Тези две правомощия, доколкото касаят кадровата политика, следва да бъдат изброени измежду правомощията на новопредвидените колегии.

Би било удачно да се прецени и дали възприетото в проекта на ЗИД на КРБ правомощие на всяка от колегиите на ВСС, да дава становища по законопроекти в обхвата на своята компетентност, не следва да бъде предоставено на Пленума. Така ще се елиминира възможността за получаване на разнопосочни становища по едни и същи законопроекти от различните колегии, още повече, че макар да се формират две отделни, самостоятелни колегии, то същите са в рамките на ВСС, т. е. на един орган. Наред с това, разделянето на компетентност по даване на становища по законопроекти между двете колегии на ВСС не е съобразено с това, че в болшинството от случите по предоставяне на становища, се касае за законопроекти, които засягат правосъдието като цяло.

Нужно е да се посочи изрично и че, предвиденото отнемане на правомощието на Министъра на правосъдието по чл. 130а т. 2 от КРБ-управлението на недвижимите имоти на съдебната власт и прехвърлянето му в компетентността на Пленума, макар да е принципно обосновано с оглед това, ВСС да отговаря за всички предпоставки за нормалното осъществяване на правосъдната функция на държавата, ще доведе до натоварване на бюджета на съдебната власт с разходи, които към настоящия момент се поемат за сметка на Министерство на правосъдието- данъци, такси, наеми и застраховки.

Пропусък, който не може да бъде отминат, е и липсата на уредба относно участието на главния инспектор на ИВСС в заседанията на съдийската колегия и тази на прокурорите и следователите. Ползата от обособяването във ВСС на колегии, именно предвидени да разглеждат кадрови въпроси на магистрати, би се намалила съществено, ако не се установи и то на конституционно ниво начинът, по който тези колегии ще получават най-актуална и адекватна информация относно магистратите от оперативния орган, който събира тази информация- Инспектората. Предвид това, то би било удачно, в проекта на ЗИД на КРБ, в частта му на § 2, чл. 130б ал. 2 изр. II- ро, в който текст, наред с министъра на правосъдието, да се предвиди и възможността за участие и на главния инспектор на ИВСС в заседанията на съдийската и прокурорската колегии.

II. По отношение на втората група от предложените изменения и допълнения с проекта на ЗИД на КРБ- тези касаещи предоставянето на допълнителни правомощия на ИВСС- проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, проверки за пълнотата и верността на имуществените декларации, проверки за установяване на прояви, уронващи престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, следва да се изрази също принципно положително становище.

При съпоставка на актуалните правомощията на ИВСС и проектните допълнителни такива, на първо място се налага извод за съществената им различност. Актуалните правомощия са такива по осъществяване на инспекционна дейност на работата на органите на съдебната власт и

организацията по образуването, движението и приключването на делата от страна на магистратите, докато новопредвидените касаят проверка на имуществено състояние, за конфликт на интереси, за спазване на етичните правила за поведение от страна на магистратите. Тези нови правомощия променят фокуса на работата на Инспектората, премествайки го от проверка на професионалната дейност на органите на съдебната власт- организация на административната дейност и организация на разглеждането на делата, към изследване на обстоятелства относно лицата, заемащи магистратски длъжности. Променя се и направлението на контрола- от такъв по спазване на процесуалните изисквания и срокове при образуване, движение и приключване в установените срокове на съдебните, прокурорските и следствените дела и контрол върху организацията на административната дейност в органите на съдебната власт, на контрол върху декларирането на имуществено състояние, конфликт на интереси и спазване на правилата за етично поведение на съдии, прокурори и следователи. Въпреки тези принципни различия обаче и актуалните и новопредвидените правомощия на Инспектората са контролни такива.

Следвайки принципите на правовата държава, върховенството на закона и независимостта на съдебната власт, то възлагането на коментираните правомощия на ИВСС ще засили гаранциите за спазването им. Независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, вкл. изключвайки възможността за влияние върху тях посредством контролни дейности от страна на останалите две власти и най- вече изпълнителната, ще бъде запазена, доколкото Инспекторатът е вътрешен на съдебната система орган. Последното обаче не означава „капсулиране” на съдебната система, доколкото стои открито възможността за осъществяването на контрол върху самия контролен орган- ИВСС, за спазване на правилата за провеждане на проверките. Чрез осъществяването на предвидените правомощия, Инспекторатът ще е в състояние да изпълнява по качествен начин задължението си за генериране на актуална и надлежна информация относно магистратите, която след представянето ѝ пред висшия кадрови орган- ВСС, ще послужи за адекватност на процедурите по назначаване, кариерно развитие и дисциплинарни производства.

Наред с горното следва да се посочи изрично и че предоставянето на допълнителни, нови правомощия на Инспектората, без съмнение ще доведе до остра нужда от увеличаването на броя на инспекторите. Определеният в актуалната редакция на чл. 130а ал. 1 от КРБ състав от десет инспектори, е бил съобразен с обема на първоначалните правомощия на ИВСС- инспекционните. С изменението и допълнението на ЗСВ с ДВ, бр. 50 от 2012г. и създаването на Глава трета „а” от посочения закон, на Инспектората бе възложена допълнително проверката на заявленията на граждани и юридически лица срещу актове, действия и бездействия на органите на съдебната власт, с които се нарушава правото им на разглеждане и решаване на делото в разумен срок. Тези допълнителни правомощия законодателят компенсира единствено по отношение на експертите в ИВСС, но не и по-

отношение на инспекторите, може би предвид обстоятелството, че броят на инспекторите е уреден в Конституцията. С предоставянето на трета група от правомощия, както се предвижда с проекта на ЗИД на КРБ, и то такива с финансово- контролен и дори разследващ характер, неувеличаването на броя на инспекторите ще доведе до претоварването им и обективната невъзможност да се справят с възложената им работа. Последното естествено би довело до риск от забавяне при упражняването на останалите задължения, което в крайна сметка ще лиши от замисъла ѝ предвидената промяна на правомощията на Инспектората- повишаване на отчетността.

Предвид различния характер на правомощия, които при евентуалното изменение на чл. 132а, ал. 6 от КРБ в предложената с проекта на ЗИД на КРБ насока, Инспекторатът ще изпълнява, то е правно непрецизно, в една единствена алинея да бъдат изброявани разнородни правомощия. Поради това, както и с оглед нуждата от установяване на ясни граници на допълнителните проверки, които се възлагат на ИВСС, с цел ненакърняването на независимостта на магистратите, следва предложената редакция на § 4 от проекта на ЗИД на КРБ да бъде прецизирана.

За да се изпълни докрай целта на допълването на правомощията на ИВСС- контрол и върху почтеността на магистратите, нужна за тяхната независимост, би било удачно и Инспекторатът да бъде с ясно гарантирана независимост, вкл. чрез промяна, както в Конституцията, така и в ЗСВ на наименованието на органа- на Инспекторат на съдебната власт. Макар Инспекторатът да е допълнителен орган на съдебната система, то същият е самостоятелен и независим- притежава самостоятелен бюджет в рамките на този на съдебната власт, приема самостоятелен правилник за организацията на дейността си, сам определя годишната си програма за проверки, както и главният инспектор и инспекторите се избират от Народното събрание с мнозинство от 2/ 3, което надвишава това, изисквано при избора на членове дори на висшия ръководен орган на съдебната власт- ВСС. Ето защо, най-резонно и преодоляващо съществуващи неясноти относно статута на ИВСС би било да се измени разпоредбата на чл. 132а ал. 1 от КРБ, която да придобие редакция вместо „ Към Висшия съдебен съвет се създава Инспекторат, който се състои от...”- на „ Инспекторатът на съдебната власт се състои от...”.

Все в насока по- ефективното и бързо постигане на целените резултати с възлагането на допълнителни правомощия на ИВСС, биха спомогнали в положителна насока предвиждането на изготвяне на отделен отчетен доклад, който наред с този на ВСС, председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор да бъде внасян за разглеждане в НС, както и предвиждането на конкретни санкционни механизми за неоказване на съдействие на ИВСС, възпрепятстване на дейността му, или неизпълнение на дадени препоръки.

III. По третата група от предвидени промени в проекта на ЗИД на КРБ- предоставянето на възможност на Висшия адвокатски съвет да сезира Конституционният съд за установяване противоконституционността на

закони, с които се нарушават права и свободи на граждани, то подобно допълнение следва да бъде положително оценено.

Съобразно актуалната редакция на чл. 150 ал. 3 от КРБ, възможността да сезира Конституционния съд за установяване противоконституционност на закони, с които се нарушават права и свободи на граждани, е предоставена на омбудсмана, който съгласно чл. 91а ал. 1 от КРБ се застъпва за правата и свободите на гражданите.

Адвокатурата, която е призвана да подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси, към момента няма предоставено право за сезиране на Конституционния съд, във връзка с установяването от последния на противоконституционност на закон, с който се засягат правата и свободите на гражданите. След като, както се посочи по-горе подобно правомощие е предоставено на омбудсмана, то на още по-голямо основание и адвокатурата следва да разполага с инструменти за реализирането на защитата на граждани, в не по-малък спектър от тези, предоставени на националния обществен защитник. Ето защо следва да се даде положително становище на предвиденото с § 6 на проекта на ЗИД на КРБ допълнение на КРБ. В тази насока е нужно обаче и да се уточни, че с предложеното допълнение, правото да сезира КС е предоставено на Висшия адвокатски съвет, който орган не е закрепен на конституционно ниво, а е създаден със закон-чл. 86 от Закона за адвокатурата /отм., ДВ, бр. 55 от 25.06.2004г./.

ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР  
ТЕОДОРА ТОЧКОВА

