

СТАНОВИЩЕ

на Пленума на Върховния касационен съд по проекта за Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България

Проектът за Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИДКРБ) откроява шест основни насоки на предложената конституционна реформа, а именно:

нова институционална структура на Висшия съдебен съвет (ВСС) чрез обособяване на отделни колегии за съдиите и за прокурорите и следователите;

отмяна на конституционното изискване за приемане с тайно гласуване на решенията на ВСС за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи, както и на предложенията по чл. 129, ал. 2 от КРБ;

намаляване на мандата на членовете на ВСС на четири години;

прехвърляне на управлението на съдебните сгради от министъра на правосъдието на ВСС;

разширяване на възможностите за достъп до Конституционния съд и

промени в дейността на Инспектората към ВСС.

1. Относно разделянето на Висшия съдебен съвет (ВСС).

Идеята кариерните и дисциплинарните въпроси по отношение на съдиите да се решават от отделен състав (колегия) на ВСС не е нова. Чрез реализацията ѝ ще бъде направена съществена стъпка в правилната посока – назначаването и кариерното развитие да се основават в много по-голяма степен на доказвания професионализъм, а не на лични пристрастия и външни влияния.

Така ще бъде удовлетворен и обвързващият страната ни международен стандарт, предписващ в колективния орган, който взема кадровите решения за съдиите, излъчените от самата съдийска общност членове да бъдат по брой не по-малко от всички останали. В този смисъл са изричните изисквания на Препоръка № R (94) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа за независимостта, ефективността и ролята на съдиите, на Европейската Харта за статута на съдиите от 1998 година (по-конкретно нейния параграф 1.3), на становищата на Венецианската комисия на Съвета на Европа, на докладите на Европейската комисия по МСП, на становищата на Консултативния съвет на европейските съдии (особено показателно е Становище № 10/2007 година), които се отнасят за всички европейски държави, а не само за членуващите в Европейския съюз. Спазването на международните ангажименти на страната ще покаже привързаността на държавата към общеевропейската цел - националното правосъдие да бъде независимо от политическата конюнктура.

Съществуването на две колегии в един Съдебен съвет съвсем не е уникално конституционно решение. По аналогичен начин е решен този въпрос във Франция (вж. чл. 65 от Конституцията на Република Франция), а в Испания и Португалия (вж. чл. 220 от Конституцията на Република Португалия) Съдебните съвети за съдиите са самостоятелни и отделни от тези за прокурорите.

Налага се да се отрази безспорната констатация, че с предлаганата промяна относно състава на ВСС, съдийската колегия ще се доближи, но няма да отговаря напълно на международния стандарт, защото от общо тринадесет членове (в това число и двамата по право), избраните от съдиите ще бъдат шестима, т.е. по-малко от половината. Това решение не кореспондира напълно и с тенденциите в приетата Актуализирана стратегия за съдебна реформа, както и с отразената в мотивите на законопроекта идея за укрепване независимостта на съда и засилване на неговото самоуправление, доколкото запазва съществуващото съотношение на избраните от съдиите и от Народното събрание членове. Но дори и в този вид, промяната би била позитивна, защото при сега действащия конституционен регламент от общо 25 членове на ВСС, само шестима са излъчени от съдиите.

В заключение по този въпрос изразяваме становището си, че предвидената конституционна реформа би могла да е значително по-радикална и полезна за правосъдието и обществото, ако не е обвързана с действащия сега регламент на ВСС и не се извършва в неговите рамки. И това е така не само защото предложеното решение отново не изпълнява в пълнота отправените към страната препоръки и не покрива изцяло европейските и международни стандарти, но и защото позволява да продължи възможно най-консервативното и политизирано тълкуване от страна на законодателната власт на разпоредбата на чл. 130, ал. 3 от КРБ, както и съществуващата

практика, парламентарната квота на ВСС не само да се избира, но и да се номинира от Народното събрание. Тази парламентарна практика е в основата на зависимостите и на липсата на прозрачност и стабилност в управлението на съдебната власт.

2. Относно тайното гласуване на кадровите решения на ВСС.

Тайното гласуване на кадровите решения на ВСС (чл. 131 от КРБ) е било въведено като временна мярка при приемането на новата Конституция през 1991 година. Целта е била в прехода от тоталитарно към демократично управление на съдебната система членовете на Съвета, които същевременно са били и действащи магистрати, да не попадат под натиска на своите административни ръководители. Двадесет и пет години по-късно, тайното вземане на кадровите решения се е превърнало в прикритие на безотговорност и безотчетност пред обществото на хора, които упражняват властнически функции, а това е несъвместимо със съвременните идеи за развитие на демокрацията и с принципа за независимост на съдебната власт.

Поначало тезата, че тайното гласуване на кадровите решения на ВСС е цивилизационно достижение, е невярна като идеология. Модерните конституции предписват тайно гласуване само във връзка с упражняването на активното общо, пряко и равно избирателно право (в този смисъл вж. чл. 10 от КРБ). Това е напълно естествено, защото в този случай става въпрос за гарантиране на свободното упражняване на едно основно право на гражданите, които при явен вот биха могли да бъдат поставени под натиска на управляващите. Съвсем различно е положението, когато един властнически орган като ВСС упражнява правомощията си чрез гласуване на решения, които не само са в рамките на неговата компетентност, но които е задължен да вземе. В правовата държава, основана на принципа на разделението на властите, балансът и взаимният контрол между центровете на властта се осъществяват на основата на Конституцията и законите, а не на извънправния натиск. На практика, защитниците на задължителното тайно гласуване изхождат от предпоставката, че властимащите от съдебната власт са зависими и по-слаби от властимащите от другите власти (законодателна и изпълнителна), поради което се нуждаят от оправданието на тайния вот. Тази теза е абсолютно вредна и обуславя създаването на манталитет, който няма нищо общо с демократичните ценности и култура.

В модерните демокрации онези, които разполагат с властта, застават пред управляваните със своите имена. Досега тайното гласуване не е било в полза на свободното вземане на правилни и законосъобразни решения от ВСС, а е обслужвало безотговорността и безотчетността на неговите членове пред обществото. Практикуването му обуславя редица житейски и правни абсурди.

Кадровите решения, като индивидуални административни актове, подлежат на съдебен контрол пред Върховния административен съд (ВАС), който с пълно основание е изисквал от Съвета да мотивира взетите решения. Очевидно е, че когато поставеният в трудно положение законодател приравнява, чрез разпоредбата на чл. 34, ал. 3 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), мотивите на решенията на изказаните публично становища от членовете на съвета, допуска отклонение от принципа на тайното гласуване. Освен това, при тайния вот е реално разминаването между решаващото гласуване и публично изразените мотиви. Излиза, че тайната е само за широката публика, т.е. тя е предназначена да брани членовете на колективния държавен орган от самото общество.

Нещо повече, решенията на ВСС по внесените искания за налагане на дисциплинарно наказание са с характер на чисто правораздаване и като такива трябва да бъдат мотивирани. Може да предизвика само недоумение обстоятелството, че когато от един магистрат се търси много по-тежката наказателна отговорност, въпросът за неговото наказване се решава от публично известен състав от съдии и съдебни заседатели, докато решението на ВСС в дисциплинарното производство по искане за понижаване или освобождаване от длъжност се взема анонимно.

Повече от логично е, че конституциите на държавите с развита демокрация не съдържат разпоредба, аналогична на чл. 131 от КРБ, която да предписва задължително тайно гласуване на кадровите решения в съдебната система. Сега се предлага въпросът дали ВСС да гласува явно или тайно да не бъде предмет на обвързваща конституционна регламентация, а да се решава със съответния Закон за съдебната власт. Затова предложението следва да бъде подкрепено.

3. Относно намаляването на мандата на ВСС на четири години.

Въпросът следва да бъде решен по целесъобразност от законодателя. Като се отчете обаче все по-задълбочаващото се бюрократизиране на Съвета, капсулирането и откъсването му от реалностите в системата, а също и дистанцирането на действащи магистрати с авторитет в професионалната общност от участие в дейността на органа, намаляването на мандата може да бъде оценено само положително.

Ако предложението бъде прието, ще трябва да се създаде преходна разпоредба, която да уреди положението на заварения ВСС. Намираме, че той е изчерпал възможностите си за провеждане на реформа в съдебната система и не се ползва с доверието на съдиите.

Във връзка с промяната в продължителността на мандата на ВСС, логично следва въпросът за неоправданата продължителност на мандатите на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор. Тяхното редуциране обаче е останало извън вниманието на вносителите на проекта, което смятаме за неприемливо.

4. Относно прехвърлянето на управлението на съдебните сгради от министъра на правосъдието на ВСС.

Приемането на такава конституционна промяна би била в духа на общата идея за независимост на съдебната власт, прогласена в чл. 117, ал. 2 от КРБ. Тя би довела също така до отпадане на необходимостта от търсене на отговор на нелекия въпрос дали сега действащият закон съответства на тълкуването на предложената за отмяна разпоредба на чл. 130а, т. 2 от Конституцията, дадено с Решение № 8 от 12. 07. 2007 година на КС по к.д. № 5/2007 година и би съобразила тълкуването на чл. 8, чл. 106 и чл. 117, ал. 2 от КРБ, дадено с Решение на КС № 11/2002 година.

Без специална конституционна регламентация обаче ще остане управлението на другото (движимото) имущество на съдебната власт, което означава, че в това направление на законово ниво трябва да се търси преформулиране на баланса между чл. 106 и чл. 117, ал. 3 от Конституцията в съответствие с духа на Решение № 4 от 7. 10. 2004 година на КС по к.д. № 4/2004 година.

5. Относно сезирането на Конституционния съд (КС).

Идеята да бъде сезиран КС от всички съдилища и от Висшия адвокатския съвет не е достатъчно обоснована с оглед ролята на КС към настоящия момент.

Уредбата, която е заложена в Конституцията, предвижда един последващ конституционен контрол, при който не следва да има припокриване на правомощията на съдебната система и на Конституционния съд. Конституцията е предвидила сравнително ограничен контрол за конституционосъобразност, който се разпростира основно върху законите, указите на президента и други актове на Народното събрание, но не и върху изпълнителната и съдебната власт. Само ако се предвидят и се очертаят границите на индивидуална конституционна жалба, тоест да се позволи на гражданите да предизвикат абстрактен контрол или конкретен контрол за конституционосъобразност и това бъде регламентирано в законодателството или в Конституцията, ще може да се разширят възможностите на КС.

Съгласно основния закон, КС е извън съдебната система, но с разширяване на възможността за сезирането му по конкретни съдебни дела, той ще се намеси във функционирането на съда. Субектите, изброени в чл. 150 от КРБ, са достатъчна гаранция, че КС ще бъде сезиран при констатирана противоконституционност на законова разпоредба и без да се дава такова правомощие на районните, окръжни, апелативни съдилища и Висшия адвокатски съвет (ВАдвС). Сезирането на КС трябва да бъде свързано единствено със защита на конституционно признати права, а не да превърне КС в четвърта инстанция. Конституционният контрол е ограничен посредник между учредителната власт и учредените власти и чрез него не може да се променя Конституцията.

Има много резерви по отношение на възможността всички съдилища да могат директно да сезират КС. Когато всеки съдебен състав ще може да формира убеждение, че законова разпоредба, релевантна по конкретно дело, е противоконституционна, това ще представлява сериозна опасност за блокиране разглеждането на делото. Уреденото в действащия чл. 150, ал. 2 от КРБ правомощие на ВКС и на ВАС да сезират КС, когато установят несъответствие между закона и Конституцията, е израз на възложената им с чл. 124 и чл. 125 от Конституцията функция да осъществяват върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища.

Подобряване на ефективността на правосъдието няма да се постигне и чрез въвеждането на новата ал. 4 на чл. 150 от КРБ, предвиждаща възможност ВАдвС да сезира КС с искане за установяване противоконституционност на закон. Според мотивите към законопроекта, промяната е предназначена да създаде възможност за непряка конституционна жалба на гражданите. При липса на ясна и цялостна концепция за уредбата на такъв вид жалба, непозната до момента на нашето вътрешно право, новата ал. 4 на чл. 150 от КРБ не би могла да осигури допълнителни гаранции за защита на правата и свободите на гражданите, което обезсмисля целената промяна.

Изключителната по своята същност компетентност на ВКС и ВАС да сезират КС от една страна гарантира ефективността му, а от друга - предотвратява риска чрез внасяне на неоснователни искания в КС от всички инстанции и от ВАС, да се стигне до неоправдано забавяне на делата, което несъмнено противоречи на целите на предприетата конституционна реформа. Сезирането на КС от отделните съдилища и от ВАдвС не трябва да бъде използвано като механизъм за отлагане разглеждането на делото във времето и за да не се стигне до такъв резултат, трябва да се запази сегашното разрешение и внасянето на искане за установяване на несъответствие между закон и Конституцията да остане правомощие само на съдилищата, на които е възложено осъществяването на върховния съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите – ВКС и ВАС.

6. Относно промяната в дейността на Инспектората към ВСС (ИВСС).

Поначало, съдийската общност винаги е намирала за неприемливо решаването на въпросите относно ИВСС да се извършва на конституционно ниво. Той не е държавен орган, а спомагателен орган към ВСС и регулацията на дейността му на законово равнище представлява много по-гъвкав механизъм за реакция на обществените и тези на системата потребности.

Изборът на Главен инспектор и на инспекторите от Народното събрание, дори без възможност за номиниране на кандидати от страна на съдебната власт, превръща Инспектората по-скоро в орган на законодателната власт за контрол над съдебната. Така регламентиран, този орган не гарантира независимостта на съда и противоречи на принципа за разделение на властите.

Извън това принципно несъгласие, предложената нова редакция на сегашната ал. 6 на чл. 132а от КРБ предизвиква сериозни възражения.

На първо място, създаването на нови правомощия за Инспектората не изисква уреждането им на конституционно ниво. Този регламент е създаден единствено по отношение на магистратурата и няма аналог по отношение на другите две власти. В тази насока са валидни и принципните съображения, които бяха изложени по-горе в т. 2 от становището. Дейността на органа до момента не е насочена към анализ, препоръки и решения за системните проблеми в практиката на съдебната система и не е довела до мерки за тяхното решаване и до качествено подобряване на работата на съда и прокуратурата (напр. случайното разпределение на делата, оценка на различните информационни системи, оценка на сложността на делата и отражението върху нормата за натовареност и пр.). Необходима е качествена промяна на концепцията за дейността на ИВСС, която да му позволи да влезе в отредената му роля на стратегически инструмент за преодоляване на системните проблеми в администрирането на съда и прокуратурата, а не да функционира основно като орган за репресия.

На следващо място намираме, че естественото място на помощния орган, осъществяващ дейности във връзка с проверка и контрол на интегритета на съдиите, прокурорите и следователите, е към ВСС, а не към ИВСС. И това е така, защото съставът на Инспектората се попълва изцяло от членове, избрани от Парламента, а ВСС е органът, който в рамките на съответните колегии и чрез своите комисии, осъществява контрол по отношение на етиката и дисциплината на магистратите.

Заключение:

С приемането на предложените конституционни промени няма да бъде решен автоматично и в цялост сложният проблем с реформирането на

съдебната власт, със създаването на предпоставки за справедливо и ефективно правораздаване. Те обаче са необходима част от цялостната система от нормативни и организационни мерки, които трябва да доведат до качествено подобряване на дейността на съдебната власт. Затова заслужават подкрепа, при акцент върху необходимостта от по-радикални мерки за цялостното ѝ реформиране.

Становището е прието на заседание на пленума на ВКС, проведено на 30.06.2015 година.

Съдия ЛОЗАН ПАНОВ/
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
КАСАЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ