

8

ТРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх.№	253-03-66
Дата	20 / 11 / 2002 г.

1546
[Signature]

СТ А Н О В И Щ Е

на Комисията по правни въпроси

ОТНОСНО: Определението на Конституционния съд от 29.10.02, получено на 31.10.02 г. с приложено искането на Пленума на Върховния касационен съд, с което Народното събрание е конституирано като страна по к.д. № 17/2002 г., за установяване противоконституционност на отделни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 74 от 2002 г.).

На редовно заседание, проведено на 7.11.2002 г., Комисията по правни въпроси обсъди определението на Конституционния съд от 29.10.02, получено на 31.10.02 г. с приложено искането на Пленума на Върховния касационен съд, с което Народното събрание е конституирано като страна по к.д. № 17/2002 г., за установяване противоконституционност на отделни разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 74 от 2002 г.).

Искането е допуснато за разглеждане от Конституционния съд /КС/ с определение от 29.10.2002г. по конституционно дело № 17/2002 г. Народното събрание е конституирано със същото определение като заинтересувана страна по това конституционно дело.

Всяко допустимо искане, отправено до КС, привлича по разбираеми причини вниманието на обществото. За искането, което се коментира в следващите редове, това важи в по-голяма степен. Подател на искането е висшата съдебна инстанция по граждански и наказателни дела в държавата. Мястото на Върховния касационен съд в съдебната йерархия е гарант за високата квалификация на съдиите от този съд. Освен това искането се отнася до закон по материя, тясно свързана с тяхната съдийска професия. Тези обстоятелства обясняват големия отзвук на този конституционен спор в обществото.

Тъй като са оспорени значителен брой разпоредби на закона, искането е обстойно мотивирано на 30 страници. Преди да пристъпи към отделните текстове ВКС подлага закона на обща критика.

Ще постъпим по същия начин и най-напред ще бъдат изложени общи бележки по искането, а след това ще се анализират оспорените разпоредби, но не всички, тъй като не намираме това за необходимо.

Основната идея, която преминава през цялото искане и неговата аргументация, е опасението, че със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт /ЗИДЗСВ/ се нарушава разделението на властите, а оттам и независимостта и самостоятелността на съдебната власт. Намираме това опасение за безпочвено и затова преценяваме искането за неоснователно.

Пресилената ни изглежда тревогата на касационните съдии във връзка с правомощията на министъра на правосъдието, предвидени в закона. Предложенията и становищата на министъра с нищо не стесняват компетентността на Висшия съдебен съвет /ВСС/ да решава. Тъй като министърът не измества ВСС, правомощията му не противоречат на конституцията. Той не правораздава, не назначава, не освобождава съдии, прокурори и следователи. Безспорно е, че министърът не участва под никаква форма в осъществяването на правосъдието. Но той има организационни функции при неговото осъществяване и трябва да ги има. Защото иначе ще остане без връзка с правосъдието, на което е министър. Не е убедителен аргументът, че министърът е политическо лице, повече или по-малко партийно обвързан и т. н. Чл. 130, ал.1 от Конституцията, където са посочени изискванията, на които трябва да отговарят членовете на ВСС, както и начина на тяхното избиране, е достатъчна гаранция за това, че предложение на министъра ще се приеме не защото е министър, а защото предложението му е разумно. А ако не е разумно, ще бъде отхвърлено, макар че е направено от министъра. Затова сме на мнение, че законът предоставя на министъра правомощия, които не противоречат на Конституцията. Като брани съдебната власт от несъществуващи опасности, искането отива до непонятна за нас крайност - по параграф 9 се атакува заглавието на глава трета като противоконституционно. Заглавието може да е неподходящо, но не и противоконституционно. Едно заглавие не е правна норма, за да бъде въобще възможно да противоречи на Конституцията. В тези уводни разсъждения е излишно да се спираме на

11

функциите на инспектората. Той е помощен орган на министъра и неговата дейност е с ограничен обсег и по-малко значение.

Съдебната власт е уредена в глава шеста на Конституцията - чл. 117-134. В една Конституция 18 разпоредби за една материя не са никак малко и показват значението, което конституционният законодател ѝ придава. Но Конституцията нито цели, нито е в състояние да уреди всичко. Някои упреци за противоконституционност в искането се основават на идеята за изчерпателност на нейната уредба по съответния проблем, като същевременно се подценява законодателната делегация по чл. 133 от Конституцията. Като пример още тук можем да посочим оспорената мандатност за ръководните длъжности. Ако има конституционно установена мандатност - вж. чл. 129, ал. 2 от Конституцията, от това никак не следва, че всяка мандатност трябва да е конституционно установена.

Освен това оставаме с впечатлението, че искането няма ясна философия по въпроса кому какво може и трябва да се възложи. Правомощията на министъра на правосъдието срещат последователен и енергичен отпор, но същевременно въз основа на чл. 129, ал. 1 от Конституцията се оспорва правомощието на ВСС да определя броя на съдиите-изпълнители, съдиите по вписванията и съдебните служители под предлог че тези лица не са магистрати. Това е твърде превратно тълкуване на конституционния текст. Той изисква посочените в него лица да се назначават от Висшия съдебен съвет, но не представлява пречка на ВСС да се възложат някакви правомощия и по отношение на други лица, свързани със съдебната система, които не са съдии, прокурори или следователи.

Общите събрания на съответните звена на съдебната система са част от нея. Затова по отношение на общите събрания по хипотеза отпада възможността да се накърни самостоятелността и независимостта на тази система. Но и тяхното правомощие да правят кадрови предложения се оспорва. И тук позоваването на чл. 129, ал. 1 от Конституцията е неубедително. Нормата казва, че ВСС **решава**, което е основното и най-важното, но оставя на закона да определи, кой може да предлага на ВСС. Още по-уязвимо е позоваването на чл.133 от Конституцията с аргумента, че общите събрания не са конституционно предвидени органи на съдебната власт. Защото чл. 133 не споменава и председателите на различните по степен съдилища, когато правят предложение по досегашната редакция на чл. 30 ЗСВ. Отделен е въпросът доколко е уместно общите събрания да правят кадрови предложения. Но това е проблем не за конституционосъобразност, а за законодателна целесъобразност.

Преминаваме сега към разглеждането на оспорените текстове, но както отбелязахме, без стремеж към изчерпателност .

1. Оспорена е разпоредбата, с която се изменя ал. 3 на чл. 20 ЗСВ. Проблемът не ни изглежда конституционен и позоваването на чл. 4 от Конституцията не ни убеждава. Тук сме пред деликатна законодателна дилема - текстът в новата му редакция може да насърчи злонамерени оспорвания, но от друга страна равноправното участие на члена на ВСС, чийто избор е оспорен, му създава нравствени проблеми. Чл. 25, ал. 2 от Закона за Конституционния съд се изправя пред сходен проблем, като

разпорежда, че съдията не участва в гласуването по искане за снемане на неговия имунитет.

2. По чл. 27, ал. 1, т. 6 е оспорена добавката, според която снемане на имунитета могат да поискат и 1/5 от членовете на ВСС. Не смятаме оспорването за основателно и не споделяме становището на КС по к.д. 34/98, цитирано в искането /стр. 5 от него/. Снемането на имунитета не е част от наказателното преследване, а условие, което го прави възможно, защото имунитетът е абсолютна процесуална пречка за образуване на наказателно производство. За него се следи служебно, защото имунитетът е установен преди всичко в обществен интерес, а след това в полза на лицето, спрямо което е установен. Тъкмо поради това, че снемането на имунитета само отваря пътя за наказателното производство, но не е негово начало, той се сема от органи, които са чужди на наказателния процес - Народно събрание, Конституционен съд, Висш съдебен съвет. Може да се спори дали изменението е конституционносъобразно, но тук по-важен е друг проблем - ако друг орган освен прокуратурата може да иска снемане на имунитета и искането бъде уважено, всичко ще се окаже удар във въздуха, ако не се започне наказателно преследване. Защото снемането на имунитета не задължава прокурора да започне действия в тази насока, ако според него няма основание за това.

3. Не виждаме нищо противоконституционно в това, ВСС да приеме Правилник за работата си, щом правомощията му са уредени със закон.

4. Много обширна е т. 8 от искането, с която се обосновава противоконституционност на целия параграф 6, изменящ чл. 30 ЗСВ. Съображенията на ВКС са развити на пет страници /стр. 7-12 от искането./

В общите си разсъждения по изменението на закона вече изтъкнахме, че не споделяме схващането на подателите по отношение на правомощията на министъра на правосъдието и това важи също и за чл. 30, който е много съществен за тях. Само мимоходом ще отбележим, че в други държави, които не са по-малко демократични от нашата, неговите правомощия са значително по-големи, отколкото у нас и това е известно в българските юридически среди. По-специално твърде пресилено е мнението, че в някои хипотези министърът се превръща в "единствен кадровик" на съдебната система - чл. 30, ал. 6 и чл.125а, ал. 9 ЗСВ. И по двата текста става дума за **предложения и становища на министъра**, а решава ВСС.

По к. д. 34/98 КС е взел обстойно и убедително становище по правомощието на министъра, да прави предложения пред ВСС. Тъй като го споделяме изцяло, не приемаме внушението за промяна в практиката на КС по тези въпроси, направено с искането. Мислим, че на стр. 8 и 9 от искането висшите съдии неволно и неусетно политизират спора. Както отбелязахме по-горе, опасенията им за накърняване на самостоятелността и независимостта на съдебната система от правомощията на министъра са неоснователни, а тук според нас те са поднесени донякъде и с емоция. Относно възможността да се правят кадрови предложения от общите събрания на съответните звена на съдебната система не смятаме за нужно

да добавяме нещо към това, което изложихме в общите си разсъждения по искането.

5. По съображения, които вече са проличали достатъчно ясно, не споделяме мнението за противоконституционността на параграф 9 от изменението на закона. Що се отнася до инспектората към Министерството на правосъдието, за разлика от подателите сме на мнение, че той няма правомощия, които да накърняват самостоятелността и независимостта на съдебната власт. Тук според нас висшите съдии реагират най-вече от съображения за престиж. Този елемент е силно подчертан в аргументацията им. Преди всичко искаме да отбележим разпоредбата на ал. 3 на чл. 35б на ЗСВ. Проверките по ал. 1, т. 1 и 2 от този член се извършват **съвместно** от инспектората със съдия, прокурор или следовател, определен от съответния административен ръководител. Това е гаранция, че няма да има вмешателство от страна на инспектората. Внимателният прочит на целия чл. 35б показва, че проверката е от административно естество - отнася се до организацията на работата в съответните звена на съдебната система, а няма за предмет чисто правната дейност на съдиите, прокурорите и следователите. Не е случайно, че по ал. 1, т. 1 и 2 на този член законодателят използва друг израз в сравнение с т.3 от същата алинея. Проявената въздържаност от законодателя и ограниченият обсег на проверката по т. 1 и 2 от същата алинея показват съобразяване с независимостта и самостоятелността на съдебната система, а не тяхното накърняване.

6. В т. 13 от искането се оспорват по параграф 9 от закона разпоредбите на чл. 35е, ал. 2, 6 и 7. Искането е неоснователно, тъй като

правомощията на министъра по тези въпроси очевидно не накърняват самостоятелността и независимостта на съдебната власт при упражняване на нейните функции. Същото важи и за искането по т. 14 и 15.

7. Повече внимание заслужава искането по т. 16 относно чл. 35д ЗСВ. Експертизите по различните по вид съдопроизводства са част от съдебната дейност по установяване на фактическата обстановка по делата. Правилността на фактическите констатации на съда е предпоставка за правилното приложение на закона. Въпреки безспорното и голямо значение на експертната дейност за правилното решаване на делата, това обстоятелство не прави оспорваната норма противоконституционна. Процесуалните закони нормират условията, на които трябва да отговаря експертизата като доказателствено средство. Подзаконовият акт, чието издаване оспорваният чл. 35д предвижда, има предвид техническата организация на експертизите. Въпрос за противоконституционност на този акт може да се постави едва тогава, когато той бъде издаден и се види неговото съдържание. Но още отсега, преди да е издаден, може да се каже, че ако той евентуално би страдал от недостатъци, е по-вероятно те да го правят незаконосъобразен, а не противоконституционен.

8. Не смятаме да навлизаме в обсъждане на искането по т. 17, 18 и 19, относно правомощията на общите събрания на звената от съдебната власт и изпращането на докладите за работата на тези звена на министъра на правосъдието. По съображения, които вече изложихме, тези разпоредби не са противоконституционни.

9. Твърде подробно е искането по т. 20, изложено на стр. 18-21. С този пункт се оспорват изцяло като противонституционни параграфи 35 и 36 от ЗИДЗСВ, с които се изменя чл. 125 и се въвежда нов чл.125а ЗСВ.

Преди всичко искаме да отбележим, че не разбираме относимостта на цитираното решение на КС № 9 от 30.09.1994 по к. д. 11/94г. във връзка с искането на ВКС по чл.125 по висящото к.д. 17/2002 г. Спорът по цитираното решение на КС се е водил за ранга на директора на Националната следствена служба /вж. раздел VIII от това решение/ и не виждаме връзката му с настоящото дело.

В досегашната си редакция чл. 125 ЗСВ посочваше както ръководителите на съответните звена от съдебната система /съдилища, прокуратура, следствие/, така и редовите им членове /съдия, прокурор, следовател/ в съответното звено от йерархията. Сега след изменението на чл. 125 подходът е друг - в този текст за ръководители не се говори, а само за съдии, прокурори и следователи в различните звена на отделните части на съдебната система. Ръководните длъжности в различните звена са уредени в новосъздадения чл. 125а.

Искането по т. 20 независимо от това, дали може да претендира за някаква основателност, е според нас непрецизно оформено, защото **едновременно** атакува § 35 и § 36 от изменението на закона. Съвсем очевидно е, че параграф 35 не е противоконституционен и това се вижда веднага от съдържанието му. Оспорва се всъщност само параграф 36 и то поради това, че въвежда мандатност за различните административни ръководители.

Не споделяме виждането на искането, че качеството "съдия" в определен съд и "председател" на този съд е нещо неделимо, щом някой е вече председател и че разделното третиране на тези функции от закона е противоконституционно. Да се разширява несменяемостта до степен, че тя да покрива и вече заетата ръководна длъжност, е неоправдано. Въвеждането на мандатност не противоречи на Конституцията и след като това е така, възниква въпросът дали това е целесъобразно от законодателна гледна точка. Отговорът ни е положителен без колебание, но няма да го обосноваваме, тъй като спорът е за конституционосъобразността на въведената мандатност.

Вече споменахме, че не е необходимо една мандатност да е конституционно установена. Това е очевидно за членовете на тези органи, които се създават със закон - например Комисията за защита на конкуренцията. Но същото важи и за звената от съдебната система, макар че са конституционно предвидени. Поради високото положение на председателите на двете висши съдилища и главния прокурор в йерархията, намерило израз и в това, че са по право членове на ВСС, Конституцията се е погрижила пряко да въведе тази мандатност. Никаква конституционна пречка няма тази мандатност да бъде предвидена от законодателя и на по-ниско ниво. Предвидената с изменението на ЗСВ мандатност е несъмнено в обсега на чл. 133 от Конституцията. Когато един председател на съд престане да е негов председател, той продължава да е съдия в него и това е решаващото. Конституцията брани статуса му на съдия, а не на председател на съда и е недопустимо да се смята, че несменяемостта брани и ръководното качество, което лицето е придобило.

10. По т. 27 от искането - не подценяваме значението на ранговете, но ни е трудно въобще да си представим, че това може да е конституционен въпрос. Затова не се спираме на него. По същите съображения отминаваме и т. 28 от искането.

11. По т. 29 от искането във връзка с изменението на чл. 163. Известно е, че по тази проблематика се развиха бурни дискусии и то съвсем основателно. Доколко възприетото решение е целесъобразно има различни мнения. Не смятаме обаче предоставеното с текста правомощие на министъра на правосъдието за противоконституционно, защото лицата, които текстът визира, вече са положили държавен изпит.

В заключение обобщаваме, че убедено поддържахме позицията си за неоснователност на искането, споделено още в началото на това становище.

Становището бе прието с 12 гласа “за”, “против” – 0 и 3 гласа “въздържали се”.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯТА:**
/доц. д-р **Анелия Мингова**/



(Handwritten signature in blue ink)