

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ПО ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

по к.д. № 13/2014 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 20 януари 2015 г. по конституционно дело № 13/2014 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване на противоконституционност на член 16, алинея 1, изречение второ, в частта „осъществява управлението на дейността ѝ“ от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Със същото определение Българската асоциация по европейско право (БАЕЛ) е конституирана като заинтересована страна по делото.

В това ѝ качество Асоциацията представя следното становище:

Предварителни бележки

Въпросите на устройството на съдебната система на една държава членка на Европейския съюз, съответно на органа, в чиято компетентност са въпросите на кариерното развитие и дисциплинарната отговорност на магистратите, не се уреждат от правото на ЕС. Съгласно член 67, параграф 1 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), „Съюзът представлява пространство на свобода сигурност и правосъдие, в което се зачитат...различните правни системи и традиции на държавите членки“ (к.н.). Същевременно, Съюзът не е безразличен към състоянието на съдебната система в държавите членки. Тъкмо обратното: националните

съдилища на държавите членки са схващани като „съдилища“ на Съюза, които са призвани да прилагат пряко правото на ЕС и да осигуряват както директния му ефект, така и предимството му

спрямо нормите от националното право, които му противоречат, включително като откажат да приложат национална правна норма, която не е в съответствие с това право. В един по-общ план, който в по-голяма степен е релевантен за проблематиката, която е предмет на настоящето производство, на съдилищата се гледа като на призвани да отстояват и осигурят действието на принципа на правовата държава, който е една от ценностите, върху които е изграден Съюзът (член 2 от Договора за Европейски съюз). Съюзът се опира на взаимното доверие между държавите членки съответните техни правни системи. Това доверие може да се изгражда и поддържа, само ако принципът на правовата държава се спазва от всички държави членки. Ключово значение в това отношение има начинът, по който този принцип се прилага на национално равнище.¹

В по-конкретен план, на взаимното доверие между националните съдебни системи на държавите членки се гледа като на условие за взаимното признаване на решения, което е съществено за изграждането на пространството на свобода, сигурност и правосъдие.

Провъзгласявайки като основополагащ принципа на правовата държава, както и един от неговите съществени компоненти, какъвто е независимостта на съдебната власт, правото на ЕС е изработило критерии за оценка на тези принципи, но не и механизми за тяхното постигане. Това се отнася и до „управлението“ на една национална съдебна система. Въпреки че създаването и функционирането на съдебни съвети се е утвърдило в редица държави членки, не съществува никакъв нормативно установен „европейски модел“, който да предписва начина, по който се съставят и функционират съдебните съвети, респ. какви компетентности им се възлагат по конституционен път и/или законодателен ред. Няма съмнение, разбира се, че те трябва да осигурят-преди всичко –независимост и ефикасност на съдилищата. В този контекст на ефикасността не следва да се гледа единствено в количествени измерения. Тя се състои в постановяването на качествени решения в разумен срок, в резултат на безпристрастно и компетентно обсъждане. Тя е необходимо условие за защита на правата на физическите и юридическите лица, за постигане на правна сигурност и за доверието във върховенството на закона.

От друга страна, постигането на пълен ефект и приложение на правото на ЕС, включително с оглед гарантиране на правата, които правните субекти извличат от него, е задължение за националните съдии, което произтича от правото на ЕС.

По тези съображения и независимо от това, че искането няма за предмет установяване на съответствие с правото на ЕС, нито се касае за хипотеза, в която то е пряко приложимо,

¹ Че състоянието на една национална съдебна система не е безразлично за ЕС, е видно и от приложението спрямо България на Механизма за сътрудничество и проверка, правното основание за който се намира в пр Договора за присъединяване.

Българската асоциация по европейско право намира за допустимо и уместно да представи становище по това дело.

Относно искането за установяване на противоконституционност

Разпоредбата, чиято противоконституционност е оспорена, се намира в глава втора (озаглавена „Висш съдебен съвет“), раздел I („Правно положение и състав на Висшия съдебен съвет“) ЗСВ.

Пълният текст на първата алинея на член 16 ЗСВ гласи така:

„Висшия съдебен съвет е постоянно действащ орган, който представлява съдебната власти осигурява нейната независимост. Той определя състава и организацията на работа на съдебната власт и **осъществява управление на дейността ѝ**, без да засяга независимостта на нейните органи“.

Както е видно от определението по допустимостта, единствено подчертаната част от текста съставлява предмет на искането, респ. на производството пред Конституционния съд. Според състава на ВАС, отправил искането при условията на член 150, алинея 2 от Конституцията, Конституцията на Република България (член 130, алинея 6) не възлага на ВСС компетентност по *управлението на дейността* на съдебната власт.

Според искането, направено от състава на ВАС, характерът на акта, чиято законосъобразност е оспорена в производството, висящо пред този състав, налага да се даде отговор на въпроса какъв орган е по своята същност ВСС.

От самото искане следва, че става дума за решение на ВСС, с което е определена минималната натовареност на председателите на съдилищата и техните заместници при разпределяне на делата за разглеждане. Разгледано в тази перспектива, производството по това дело се вписва в една поредица от дела на Конституционния съд, които – най-общо казано - се отнасят до „нормотворческата“ компетентност на ВСС. Доколкото поисканият инцидентен контрол за конституционносъобразност има за предмет разпоредба от закон, която е правно основание за въпросното решение на ВСС, е въпрос за допустимостта на искането, по който настоящето становище не намира за допустимо да вземе отношение.²

Във всеки случай, в самото искане са посочени три решения на Конституционния съд, две от които

² Без тук да се взема отношение по характера на акта, оспорен пред състава на ВАС, необходима е уговорката, че тези разсъждения се основават на ограничените данни относно фактическия и правен контекст, в който искането е отправено, както и на предпоставката, че става дума за решение на ВСС с общо действие, без да е „подзаконов акт“. Както и на спекулативното предположение, че с такова решение се „замества“ отменената от КС възможност ВСС да приема наредба, с която се определят критериите за отчитане степента на натовареност на органите на съдебната власт (член 209а ЗСВ, обявен за противоконституционен с решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по конституционно дело № 6 от 2011 г.

изрично се занимават с този въпрос: решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по конституционно дело № 6 от 2011 г., с което са обявени за противоконституционни разпоредби от ЗИДЗС, предвиждащи издаването на наредби от страна на ВСС, и решение № 9 от 3 юли 2014 г. по конституционно дело № 3/2014 г., с което е прието на основание член 149, ал.1, т.1 от Конституцията-че във връзка с изпълнението на конституционните му функции по член 130, алинея 6 на ВСС може със закон да се възлага подзаконова нормотворческа компетентност.

От друга страна обаче, доколкото възможността за възлагане със закон на „подзаконова нормотворческа компетентност“ неизбежно се свързва с упражняването на възложените на ВСС конституционни функции,³ въпросът опира да обхвата на тези функции и от там -до питането – по израза на искането- „какъв орган по своята същност е ВСС“.⁴ Впрочем, акцентът в искането е поставен именно върху този аспект на проблема, а не върху това какви актове може да приема ВСС.

Доколкото производството по настоящето дело е по член 150, алинея 2 от Конституцията- т.е. не по член 149, алинея 1, т.1 -, така че Съдът не може да преформулира поставения въпрос, а трябва да се произнесе по искане за установяване на несъответствие с Конституцията на разпоредба на закон -, еднозначният отговор на този въпрос трябва да държи сметка и за еволюцията на конституционния текст, и за подхода на законодателя и най-вече-за практиката на самия Конституционен съд.

До измененията и допълненията на Конституцията от 2007 г., тя не включва разпоредба, която да изброява правомощията на ВСС. Изрично фигурират единствено тези по член 129, алинеи 1 и 2, които са очевидни за такъв тип орган: да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. От своя страна, Конституционният съд приема, че „от неговите правомощия става ясно, че ВСС не е правосъден, а висш административен орган, който осъществява ръководството на структурите на съдебната власт“.⁵ В последващо решение - № 17 от 3 октомври 1995 г. по к.д. № 13/95 г. – тези компетентности са квалифицирани като „компетентности по управление“ (макар и в смисъл на компетентностите, които не са такива на правораздаване), а самият ВСС- като „управленски орган“.⁶

³ Виж диспозитива на решение № 9 от 3 юли 2014 г. по к.д. № 3/2014 г.

⁴ В мотивите на решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по конституционно дело № 6/2011 г. изрично фигурира раздел, озаглавен по този начин: „Относно същността на Висшия съдебен съвет“.

⁵ Решение № 8 от 15 септември 1994 г. по к.д. № 9/94 г.

⁶ Година по-късно- в решение № 19 от 29 октомври 1996 г. по к.д. № 17/96 г.- е използвана квалификацията „висш административен орган на съдебната власт“.

С изменението и допълнението на Конституцията от 2007 г. се създават алинеи 6 и 7 на ЗСВ, като алинея 6 изброява правомощията на ВСС. През същата година е приет действащият ЗСВ, който съдържа и член 16, останал непроменен, включително и в оспорената му част.⁷ Именно по повод оспорването на множество изменения и допълнения на този закон е постановено споменатото решение № 10 от 15 ноември 2011 г. по конституционно дело № 6/2001 г., което включва споменатия отделен раздел, озаглавен „*Относно същността на Висшия съдебен съвет*“. В него са открити – главно на базата на текста на член 130, алинеи 6 и 7 от Конституцията – две съществени („конституционни“) правомощия на ВСС, предвидени като гаранция за отстояване независимостта на съдебната власт. Едното се състои в избирането на съдиите, прокурорите и следователите, а другото – в приемането на проекта за бюджет на съдебната власт. На второ място са посочени правомощията на съвета, които, макар и установени също на конституционно ниво, имат „технически „ характер (във връзка с организация на квалификацията на магистратите и с приемането на годишните доклади). Освен това е отбелязано – и това следва да се подчертае, че „по Закона за съдебната власт той има и други правомощия – например определя съдебните райони. Висшият съдебен съвет пряко обслужва функционирането на съдебната система, а не я ръководи, каквато е например ролята на Министерския съвет в изпълнителната власт. Той по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си...“.

Приблизително същата логика (и конструкция) откриваме и в мотивите на решение № 9 от 3 юли 2014 г. по конституционно дело № 3/2014 г., където ВСС е определен като „висш административен и кадрови орган, който организира работата и определя състава на съдебната власт. Той осъществява общо управление на дейността ѝ, без да засяга независимостта на съдебните прокурорските и следствените органи. Висшият съдебен съвет е създаден, за да осъществява самостоятелно кадровата политика в съдебната власт. Неговите административни и организационни правомощия са точно определени в Конституцията и в приетия въз основа на нея Закон за съдебната власт. Висшият съдебен съвет е орган с административни функции, а не правосъден орган. Той по конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си.“

Съгласно подхода, избран за представяне на настоящето становище, предходното изложение на законодателните (вкл. конституционни) изменения и на практиката на КС, която очевидно самият КС най-добре познава, има за цел да открие логиката на един процес. Динамиката на този процес се определя и от действията на законодателя (вкл. конституционен), и от юриспруденцията на Конституционния съд. Всяко от посочените решения, а към тях могат да бъдат добавени и още, има-може да се предположи – собствен контекст, който влияе на (и определя) вида на упражненото правомощие и на неговия предмет.

⁷ Следва да се отбележи, че аналогичната-като поредност и систематично място-разпоредба от първия ЗСВ (член 16) не включва израза „осъществява управление на дейността ѝ“.

Независимо от това, може да се открие една законодателна и юриспруденциална линия, който, според излаганото тук становище, води до резултата, който ще бъде предложен накрая.

Ясен е, на първо място, т.нар. "конституционен замисъл" поне до степента на т.нар. „съществени правомощия“ на ВСС, които са установени на конституционно равнище: да назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите и да приема проекта на бюджет на съдебната власт. Тези правомощия, към които може да се добави и реализирането на дисциплинарната отговорност на магистратите, са същински за типа орган „съдебен съвет“, тъй като чрез тях в най-голяма степен се гарантира независимостта на системата. (В някои текстове от юриспруденцията на КС те са наречени „безспорни“.)

Очевидно е, от друга страна, че по законодателен път, като се започне още с приетия през 1991 г. Закон за Висшия съдебен съвет, на ВСС са възложени и функции, които надхвърлят изброените в Конституцията. Преди да се определят характерът и значението на изброяването в действащия текст на член 130, алинеи 6 и 7 от Конституцията, следва да се обърне внимание и на разпоредбата на член 133 от Конституцията, която предвижда приемането на закон, уреждащ организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокуратурите и на следствените органи, статута на магистратите и т.н.

Главно във връзка с упражняването на целия комплекс от правомощия, - т.е. както пряко произтичащи от Конституцията, така и възложени от ЗСВ -, но и за да се отграничи и „огради“ (и ВСС като такъв и системата въобще) от другите власти – влизат в употреба посочените по-горе понятия като „висш административен орган, който осъществява ръководството на структурите на съдебната власт“, „висш административен и кадрови орган, който организира работата...“, „орган, който осъществява общо управление на дейността на съдебната власт“.

Както може да се констатира, не всички формулировки в това отношение са изцяло последователни от терминологична гледна точка, но това изглежда неизбежно. Това, което може и трябва да бъде извлечено от практиката на КС и което следва - съгласно становището на БАЕЛ – да бъде преутвърдено, е че става дума за дейност по организация на дейността на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи. Така следва да се разбира и правомощието да „осъществява управление на дейността на съдебната власт“, което фигурира и в посочените решения на КС, и в ЗСВ. Става дума за дейност, която не е съдебна, т.е. не е правораздавателна, нито засяга същността на правораздавателните функции на органите на съдебната власт. Същевременно, тази дейност е насочена към съдебната власт, включително и към правораздавателната ѝ дейност, но само доколкото има за предмет нейната ефективност и продуктивност.

В светлината на това разбиране, което съзнателно избягва използването на нуждаещи се от терминологични уточнения понятия, оспореното правомощие не попада сред изчерпателно изброените в член 129, алинеи 1 и 2, и член 130, алинеи 6 и 7 основни функции на Висшия съдебен съвет, които могат да бъдат наречени правомощия по „конституиране“.

От друга страна обаче, чрез разпоредбата на член 133 Конституцията допуска възлагането на „организационни“ функции на ВСС, които са вторични по отношение на основните, но произтичат от тях и са функционално свързани с тях. Това не следва пряко от текста но може да бъде извлечено по тълкувателен път. Разбира се, доколкото става дума за „организация на дейността“ на органите на съдебната власт, във всеки конкретен случай е необходимо да се търси връзка на „организационното“ правомощие с основното. В този смисъл, изброяването на функциите на Висшия съдебен съвет в член 130, алинея 6 от Конституцията, може да бъде квалифицирано като изчерпателно що се отнася до дефинирането на „конституционната същност“ на органа. То съдържа основните функции, в чийто рамки- но само в тези рамки - законът може да възлага на ВСС и други функции.

От друга страна, предвид на общата структура и логика на Конституцията, ако Конституцията не допуска дадена функция или дейност да бъде осъществявана от един орган, би следвало това правомощие да може да бъде придадено на друг орган или на самата съдебна система в рамките на съдийското самоуправление, например. В случая алтернативното разрешение не е очевидно, а и не следва автоматично от евентуалната „отмяна“ на оспорената разпоредба чрез обявяването ѝ за противоконституционна.

Вярно е, че както и да се чете Конституцията, определянето на норми за натовареност на председателите на съдилища не попада в нито едно от лимитивно изброените правомощия на ВСС. Един по-подробен анализ на ЗСВ ще открие и други такива правомощия. Също така е вярно обаче, че подобно решение може да се схваща като част от идеята да се определят единни норми за натовареност на съдиите като способ да преодоляване на дисбаланси. Голяма част от тези дисбаланси са по-скоро резултат от процедурата, прилагана в различните съдебни производства и от съществуващата в момента в страната съдебна карта. Независимо от това, въвеждането на някакви норми за натовареност е очевидно въпрос на организацията на дейността на съдилищата, така че попада в правомощията на ВСС, ако е установено със закон и при посочените по-горе условия. В светлината на изтъкнатото в началото относно значението на ефикасността на правораздавателната система с оглед своевременната защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, за правната сигурност и за доверието въобще в тази система, може да се поддържа, че въпросната (оспорената) мярка се намира във функционална връзка с основните правомощия на ВСС.

Естествено, единствено на Конституционния съд принадлежи преценката за необходимостта от такова съображение, което да бъде част не само от преценката за конституционност, но и от тази за законосъобразност, която предстои да извърши съставът, отправил искането до Конституционния съд.

Що се отнася до разпоредбата на член 16, алинея 1 ЗСВ в частта „осъществява управление на дейността ѝ“, съгласно застъпеното тук становище, ако се възприеме изложеното разбиране за смисъла на конституционния текст, и то бъде утвърдено по един вътрешно последователен начин, намираме, че тя не противоречи на Конституцията. Значението на такова тълкуване на Конституцията, на което да се основе разрешението по конкретното искане, надхвърля непосредствения предмет на настоящето дело и е свързано с необходимостта от привеждане функционирането на ВСС в съответствие с нормите и ценностите, заложиени в основата и на българската Конституция, и на Договорите, на които е основан ЕС.

В този смисъл искането за установяване на нейната противоконституционност следва да бъде оставено без уважение.

УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ НА БЪЛГАРСКАТА АСОЦИАЦИЯ ЗА
ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

