

„РОЛЯТА НА СЪДИИТЕ В ОБЩЕСТВЕНАТА ДИСКУСИЯ ЗА ВЪРХОВЕНСТВОТО НА ПРАВОТО”

Международна конференция, организирана от MEDEL (Европейски магистрати за демокрация и свободи) и Съюза на съдиите в България

16-ти ноември 2018 г., София Хотел Балкан, зала „Сердика“

Калин Калпакчиев

Моделът на Висшия съдебен съвет в контекста на гаранциите за независимост на съдебната власт в България

1. Проблемът

Според чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България съдебната власт е независима. Една от гаранциите за съдебната независимост е кадровите и дисциплинарните въпроси за съдиите, прокурорите и следователите да се решават от нарочно създаден административен орган. Висшият съдебен съвет (ВСС) е конституционно създаден, специфичен, колективен, административен орган на съдебната власт, чиято основна цел е да осигурява независимостта ѝ¹, но също така да подпомогне външната ѝ отчетност и отговорност.

Създаден с Конституция като кадрови орган на съдебната власт, постепенно с многобройните промени в устройствения закон за съдебната власт и практиката по приложението му, Висшият съдебен съвет придобива все повече правомощия за управление на съдебната власт и в частност на съдилищата, за сметка на изземване на правомощия на председателите на съдилища и различните форми на съдийско самоуправление. Процесът на свръховластяване на висшия кадрови орган на съдебната система чрез промени в закона и фактическото му прилагане, е в противоречие с конституционния замисъл за устройство и структура на съдебната власт, а това създава сериозни заплахи за съдебната независимост, доколкото концентрира власт в един административен орган със значително квазиполитическо представителство, доколкото половината (11) от неговите членове се избират от Народното събрание.

Аргументи в подкрепа на тази теза ще развия в следващото изложение.

2. Кратък исторически преглед на устройството и структурата на кадровия орган на съдебната система

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за устройство на съдилищата от 1910 г. се създава помощен кадрови орган с наименование Висш съдебен съвет. Той се състои от първия председател на ВКС, който председателства съвета. Членове са – главният прокурор при ВКС; един председател на отделение във ВКС; председателят на Софийския апелативен съд; висш чиновник от Министерство на правосъдието и адвокат-юрист, избран от адвокатския съвет при Софийския окръжен съд. Членовете на

¹ РКС № 10 от 15.11.2011г. по к.д. № 6/2011

ВСС се назначавали с указ на Княза по предложение на министъра на правосъдието. ВСС се свиквал веднъж годишно през ноември, за да даде заключение по направените предложения за назначаване или повишаване на съдиите. Запазва се обаче правото на министъра на правосъдието да предлага за назначения или повишения съдии, пренебрегвайки съвещателното становище на ВСС. С изменения на ЗУС от 1917 г. създадените ВСС и дисциплинарни съвети към съдилищата се премахват. Същественото е, че съществуващият в началото на 20-ти век към Министъра на правосъдието консултативен орган със същото наименование (ВСС), не отнема решаващата роля на министъра при съдебните назначения.² Най-общо може да се определи, че историческата традиция до 1944 г. е предвиждала при съдебните назначения водеща роля да има министърът на правосъдието, но все повече е нараствало и участието на съдиите чрез общите събрания, които са предлагали на министъра списък (таблици) със съдии за повишение, увеличавало се е значението на председателите при администрирането на отделните съдилища. След 1944 г. съдиите са били избирани от Народното събрание или пряко от населението, но всякога водещо е било влиянието на апарата на комунистическата партия.

Съдебните съвети първоначално са европейски феномен – изграден върху по-ранен модел – Франция създава своя Висш съвет на съдебната власт през 1946 г., следвана от Италия през 1958 г. Франция притежава съвет за дисциплинарни производства на съдии, чието създаване може да бъде проследено до 1833 г. Френско-италианският модел е пренесен в Латинска Америка и други развиващи се държави. Съветът на Европа допринася със своите препоръки за разпространение на модела в държавите от Югоизточна Европа.³

Висшият съдебен съвет, като независим кадрови орган на съдебната власт, е учреден за първи път с Конституцията на РБ от 1991 г. Структурата и съставът на органа е определена в първоначалната редакция на чл. 130 от Конституцията. На основата на конституционния текст през същата година е приет специален закон за Висшия съдебен съвет, обнародван в ДВ бр. 74 от 10.09.1991 г. В чл. 1 от закона е посочено, че Висшият съдебен съвет е колективен орган на съдебната власт, като 11 от неговите членове се избират от Народното събрание, а останалите 11 изборни членове се излъчват от съдебната власт, както следва: петима от делегатско събрание на съдиите, и по трима от делегатските събрания на прокурорите и следователите. Според чл. 9, ал. 2 заседанията на Висшия съдебен съвет се свикват най-малко веднъж на 3 месеца от министъра на правосъдието или по искане на 1/5 от неговите членове. Правомощията на ВСС са определени в чл. 10 от закона. Прави впечатление, че в текста са уредени девет правомощия на съвета, които основно касаят кадрови и бюджетни въпроси. В § 3 от преходните и заключителни разпоредби на закона е регламентирана процедура в изпълнение на § 5 от ПЗР на Конституцията, с който се предвижда съдиите, прокурорите и следователите да стават несменяеми, ако в тримесечен срок от образуване на ВСС, той не постанови, че не са налице необходимите професионални

² Токушев, Д., Съдебната власт в България, 2003, с. 191-193

³ Garoupa, Nino; Ginsburg, Tom – “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, 2009

качества. В § 3 от ЗВСС е дефинирано, че понятието „професионални качества” съдържа изискването за необходимата професионална квалификация и морал за съответната длъжност. Предложенията до ВСС, че не са налице необходимите професионални качества за съдиите се правят от министъра на правосъдието, за съдиите от ВС - от председателя на съда, а за прокурорите - от главния прокурор. На основание на тези разпоредби, които дават възможност за широка дискреция, включително и за пряка намеса на изпълнителната власт, са освободени значителен брой съдии и прокурори. Пропусната е възможност за кадрово обновяване на съдебната власт на основата на справедливи и обективни критерии, базирани на качествата на съдиите и прокурорите.

Законът за ВСС е отменен през 1994 г., когато е приет първият Закон за съдебната власт. В чл. 27, ал. 1 от закона са регламентирани правомощията на ВСС, които първоначално се били уредени в девет точки, но впоследствие с изменения в закона се увеличават до двадесет и едно. Това показва ясно изразена тенденция за разширяване на правомощията на ВСС, които освен типично кадрови се разпростират и в сферата на общото администриране на съдилищата.

През 2007 г. се приема вторият Закон за съдебната власт, който действа и в момента. В чл. 30, ал. 2 от закона се предвиждат правомощията на пленума на ВСС, а в ал. 5 са регламентирани компетентностите на съдийската и прокурорската колегии.

Тенденцията за увеличаване на правомощията на ВСС за сметка на компетентността на председателите на съдилища и общите събрания на съдиите се запазва. От административен орган с основно кадрови правомощия ВСС се превръща постепенно в централен орган за администриране на съдебната власт с обща компетентност.

Важна е и друга промяна в статуса на кадровия орган. До 2007 г. изборните членове на ВСС продължават да изпълняват и другите си задължения, произтичащи от заеманата длъжност на съдия, прокурор, следовател или друга юридическа професия. След 2007 г. съобразно формулировката на чл. 16, ал. 2 ЗСВ се приема, че ВСС е постоянно действащ орган, което обосновава в практически план различен правен статус на членовете на съвета, които за периода на мандата губят качеството си на съдии, прокурори и следователи. Това е една изкуствено поддържана теза, която не отговаря на конституционния замисъл за същността и ролята на кадровия орган на съдебната власт, а освен това е по същество си неточна и невярна. Висшият съдебен съвет е административен орган, създаден на основата на Конституцията и като такъв той винаги е бил постоянно действащ. Това основно положение за същността на държавните органи, никога не се е поставяло под съмнение. В РКС № 8/15.IX.1994 г. по к.д. № 9/94 г. се подчертава, че „Висшият съдебен съвет е постоянно съществуващ и функциониращ орган”. Същност проблемът е не за това дали ВСС е постоянно действащ или не, той винаги е бил постоянно функциониращ орган. Въпросът е за статуса на членовете на ВСС - дали те имат право да продължат да упражняват юридическата си професия и след избирането си за членове на съвета. До 2007 г.

членовете на ВСС продължаваха да упражняват и другите си правни професии и това не създаваше никакъв законов проблем, защото тази форма на изпълнение на функциите отговаряше в по-голяма степен на идеята и духа на Конституцията. След 2007 г. с промяна в ЗСВ се премина към статус на членовете на ВСС, който включваше пълна заетост и невъзможност да упражняват предишното си юридическо занятие. Установената практика относно статуса на членовете на ВСС намери отражение и в РКС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011, в което се приема, че членовете на съвета трябва да напуснат заеманата преди длъжност и да преминат на работа по трудово правоотношение в съвета. В цитираното решение на КС се приема дори, че „членовете на ВСС, избрани от съдебната квота, с факта на избора им загубват качеството на съдии, прокурори и следователи за времето на мандата си. Функциите, които те осъществяват като членове на съвета, са присъщи на тези в администрацията, независимо че се касае до администриране в съдебната система.” Тезата на съда не е прецизна, което се дължи и на неправилната формулировка в ЗСВ. Неприемливо е да се разкъсва изкуствено връзката между качеството на съдия и длъжността на член на ВСС. Невъзможността да изпълняват правораздавателните функции за периода на мандата, не означава, че членът на ВСС е загубил съдийското си качество. ВСС е административен орган на съдебната власт, който има основно кадрови функции и се състои от съдии, прокурори, следователи и представители на другите юридически професии, а не от някакъв особен вид „администратори” на съдебната власт.

През 2016 година въз основа на измененията на Конституцията от 2015 г. в Закона за съдебната власт се приеха съществени изменения, засягащи статуса на съдията, прокурора, следователя, както и структурата и правомощията на Висшия съдебен съвет. Главната промяна предвиди разделяне на съвета на две колегии – прокурорска и съдийска, които да решават кадровите въпроси за прокурори и съдии поотделно и запазване на общия състав на ВСС (пленум) с компетентност по бюджетните въпроси, обучението и информационните технологии.

3. Висшия съдебен съвет, като проекция на европейския модел на съдебен съвет

Моделът на българския ВСС следва основните, но не всички, елементи на т.нар. европейски модел на съдебен съвет.

Още в първото си становище, прието през 2001 г. КСЕС счита, че решенията по кадровите въпроси за съдии следва да се вземат от независим орган със значително съдийско представителство, избрано демократично от други съдии. Отчита се, че съществуват различни системи за назначения на съдиите и за администриране на съдилищата, но създаването на специални независими органи се препоръчва от КСЕС особено за страни, които нямат други трайно установени и демократично доказали се системи.⁴

⁴ §45 от Становище № 1 (2001) относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите

През 2007 г. е прието становище № 10 (2007) на вниманието на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото”. Целта на документа е да се определят основните елементи във връзка с главните задачи, състава и функциите на Съвета на съдебната власт или подобни по статус органи, с цел укрепване и защита на независимостта на съдебната власт. Въпреки че в становището се уточнява изрично необходимостта от отчитане на разнообразието от модели за администриране на съдебните власти в отделните европейски държави, очертаните в него основни положения служат за основа на т.нар. европейски модел на съвет на съдебната власт, възприет основно в държавите от Южна и Югоизточна Европа.⁵

Най-характерните черти на Съвета на съдебната власт, разгледани и анализирани подробно в становището са следните:

Относно състава на Съвета на съдебната власт се препоръчва т.нар. смесен състав на съдебните съвети – да включва мнозинство на съдии, избрани от съдиите и членове, които не са съдии, като така ще се осигури допълнителен източник на легитимност на съдебната власт и тя ще се предпази от самозатваряне и създаване на впечатление за корпоративизъм и взаимно предпазване и назначаване с връзки, ще се даде възможност за отразяване на различните гледни точки в обществото. Тогава когато съставът е смесен, функционирането на Съвета на съдебната власт не трябва да позволява никакво взаимодействие на парламентарните мнозинства и натиск от страна на изпълнителната власт, да не се допуска влияние и подчинение на политически партии.⁶ КСЕС счита, че по правило е проблемно с оглед съдебната независимост общото администриране на съдиите и прокурорите в един съвет на съдебната власт, но, отчитайки националните особености на отделните държави не отправя препоръка в тази насока.

По отношение на качествата и квалификациите на членовете на ВСС се отбелязва, че те трябва да се избират на основата на компетентността им, опита, познаването на живота на съдебната власт и културата на независимост. Приема се също, че членовете на съвета, които са съдии трябва да бъдат избирани от своите колеги, без намеса на политически органи или съдебната йерархия, а членовете на съвета, които не са съдии да се избират от неполитическо тяло, а когато се излъчват от парламента, не трябва да са негови членове, да се избират с квалифицирано мнозинство и с опит, който ще допринесе за разнообразното представителство на обществото. У нас обичайно е от парламентарната квота да се избират отново съдии и прокурори, което обезмисля идеята за външното представителство, а и действия демарализиращо за съдиите, които по неясни критерии и мотиви са предпочетени от политическите партии.

⁵ §2 от Становище № 10 (2007) се уточнява, че за целите на становището се използва понятието „Съвет на съдебната власт”, формулировка вече използвана от Европейската мрежа на Съветите на съдебната власт

⁶§19 от Становище № 10 (2007) относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото”

4. Опасностите за съдебната независимост, които моделът на съдебния съвет носи

През последните две десетилетия се води оживена дискусия за различните модели и правни системи за администриране на съдебната власт.

Изследването на **проф.Нино Гарупа и проф.Том Гинсбург** „Да се опазим от пазителите: съдебни съвети и съдебна независимост” представлява едно от най-мощните и цялостни емпирични проучвания върху различните системи на администриране на съдебната власт под формата на съдебни съвети и показва как се отразява институционалната структура на гарантирането на съдебната независимост и отчетност.⁷ По изчисления на авторите над 60% от държавите (изследвани са над 121 държави от целия свят, а публикацията е от 2009 г.) имат някаква форма на съдебен съвет в сравнение с 10-те процента преди тридесет години. Тезата, която се доказва по емпиричен път е, че съществуват предели на ефективността на институционалните решения на проблемите със съдебната независимост и, въпреки че съветите служат за арена на сблъсък на различни групи, които имат интереси, свързани със съдебната производителност, те сами по себе си не гарантират независимостта и качеството като резултати от функционирането на правосъдието.

Една от причините за разпространение на съветите на съдебната власт от френско-италианската традиция е необходимостта от гарантиране на независимост след периоди на недемократично управление. За да се гарантира съдебната независимост, повечето от тези държави залагат съдебен съвет в своите конституции. Независимостта обаче е сложен и многостранен феномен. Дори съдиите да са независими от политически контрол, те могат да попаднат под зависимостта на други сили – като по-високопоставени съдии в съдебната йерархия. Може би заради опасенията от този структурен проблем външната отчетност и отговорност са се наредили на второ място сред целите на съветите. В този контекст авторите дават за пример съветите на някои от Северноевропейските държави, като Германия, Австрия, Холандия, които имат потесни правомощия от съветите във френско-италианския модел. Тези съвети са ограничени да играят роля при подбора, а не при повишенията и дисциплинарната отговорност на съдиите. Примерът с холандския съдебен съвет е показателен. Той е създаден през 2002 г. с основна отговорност за организацията и финансирането на холандската съдебна система. Основният тласък за реформи не е бил поставянето на политиката в съдебни рамки, а по-скоро схващането, че е нужна повече отчетност и отговорност и по-добро разпределение на ресурсите.

Изводите в изследването на Гарупа и Гинсбург са интересни и предизвикват към проблематизиране върху утвърдени клишета и стереотипи за начините за гарантиране на съдебната независимост. Според техните емпирични наблюдения върху моделите на институционалната форма на съдебните съвети, компетенциите и съставът си взаимодействат по сложни начини. Авторите са намерили малко доказателства в полза на широко разпространеното разбиране, че съветите повишават съвкупно

⁷Garoupa, Nino; Ginsburg, Tom – “Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence”, 2009

качеството на правосъдието или независимостта. Подчертават усложнената роля на съдебните съвети и отхвърлят опростенческия възглед, че внасянето или трансплантирането на определени модели на съдебен съвет вероятно би имало категорично отражение за подобряване на качеството на работа на съдилищата. Отхвърлят възгледа, че съдиите винаги и навсякъде трябва да бъдат мнозинство сред членовете на съвета. Причините за разпространението и популярността на съдебните съвети като институционална форма двамата автори намират във възможността, която те предоставят на участници от множество различни области да формират съдебните политики, като самият съдебен съвет обещава, че нито една институция няма лесно да доминира над съдебната власт. Съветите, веднъж създадени, предоставят арена за състезание и вечно противоборство за балансиране на независимостта с отчетността и отговорността.

Проблемът за влиянието на институционалния модел съдебен съвет върху гарантирането на съдебната независимост в държавите от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) е подробно дискутиран в изследването „Глобални решения – регионални проблеми. Критично изследване на съдебните съвети в Централна и Източна Европа”⁸. Авторите **проф.Михал Бобек и Давид Кошар** с основание посочват, че идеята за постигане на независимост на съдебната система, конкретно в страните от ЦИЕ, както и в други страни в преход, често се свежда само до един от нейните аспекти – институционалната реформа и то до един конкретен модел на съдебно администриране – моделът на съдебния съвет. Моделът се предлага като универсално и „правилно” решение, което трябва да изкорени пороците на предишните модели, по-специално влиянието на администрацията на Министерство на правосъдието върху съдилищата. Основният аргумент в изследването е, че в страните в преход в ЦИЕ, повсеместно насърчаваният „евро-модел” на съдебно администриране под формата на съдебен съвет не води до осъществяване на идеята за засилване на независимостта на съдебната власт, за намаляване на политическото влияние и повишаване качеството на правосъдието. Дори нещо повече - отбелязват авторите - в редица страни от региона ситуацията става по-лоша след създаването на съдебни съвети. Заключение на авторите е, че изграждането на посттоталитарна самоуправляваща се съдебна система, преди да се е състояла истинска вътрешна промяна и обновление на обществото и съдиите в частност, води до създаване на формално конституционна независима съдебна система със зависими съдии.

Според изследователите основните недостатъци на „евро-модела” на съдебен съвет са: липсата на демократична легитимност; игнориране на изискването за повишена отчетност на съдебната власт, кореспондиращо с увеличаваща се власт (правомошност) на съда; „евро-моделът” на съдебен съвет предпазва съдебната власт от външни влияния, но пренебрегва заплахите вътре в системата от неправомерния натиск върху отделните съдии, упражняван от вътрешната йерархия; установените демокрации отказват да приемат модела на съдебния съвет, очертан в препоръките на СЕ и ЕС;

⁸Michal Bobek, David Kosar, Global Solutions, Local Damages: A Critical Study in Judicial Councils in Central and Eastern Europe, College of Europe, Department of European legal studies, 07/2013

„евро-моделът“ на съдебен съвет не отчита спецификата на всяка съдебна система, съществуващата правна култура и историческото наследство в областта на администриране на съдебната власт.

Бобек и Кошар развиват тезата, че приложението на наречения от тях „евро-модел“ на съдебен съвет не е довел до утвърждаване на независимостта на съдебната власт в държавите от ЦИЕ. Те поддържат, че конституционната независимост на съдебната власт под формата на съдебен съвет може да функционира успешно в условията на зряла политическа среда, където се прилагат валидни и за съдебната система високи етични стандарти, което е гаранция, че администриращите съдебната власт съдии ще поставят общото благо пред личните си интереси.

В статията се представят в сравнителен план институционалните модели за администриране на съдебната власт на Чехия и Словакия, които до 1991 г. имат обща държавна и правно-историческа традиция. След промените двете държави избират различен път за институционално развитие на съдебните си системи. Чехия продължава да развива еволюционно модела на съдебно администриране, основан на водещата роля на министъра на правосъдието, докато Словакия възприема новия модел на съдебен съвет. Авторите анализират критично словашкия опит, който макар и създаден от най-добрите практики на „евро-модела“ се е превърнал в „подобна на мафия“ структура за вътрешносъдебно потисничество. Изследователите сочат подобни негативни примери от други страни от ЦИЕ, които установяват силни съдебни съвети, като Унгария, България или Румъния, които, според тях, показват същата история: предоставянето на широки правомощия за самостоятелно управление на съдебната система преди извършването на истински вътрешни реформи е опасно. Противоположен е примерът на Чехия. Днес чешката съдебна система чрез председателите на съдилища има решаващата дума при управление на съдилищата. Въпреки това властта се разделя между министерството и председателите на съдилища. Системата по този начин - смятат авторите - генерира различен баланс, който може би придава по-голям стабилитет.

По отношение на негативните последици от въвеждането на съдебните съвети, се сочи, че централизирането на значителни правомощия е позволило потенциалните дисиденти в съдебната власт да бъдат премахнати (чрез дисциплинарни производства, чрез отказ от повишения и различни други средства на потисничество) и по дефиниция на никакви потенциални инокомислещи не е разрешен достъп до съдебната система. Съветите, или по-скоро съдебната номенклатура, която ги управлява, контролира също и назначението на нови съдии. Личният контрол се изразява в самовъзпроизвеждане на съществуващите структури: съдии със среден капацитет избират послушни и също толкова ограничени млади съдии.

Като алтернатива на мащабните институционални реформи усилията е по-добре да се съсредоточат към повишаване на ефективността и прозрачността на съдебната система, които да включват открити и прозрачни процедури за назначаване и повишаване на съдиите в рамките на съществуващата система; отвореност на средни и

висши нива в съдилищата за външни назначения; образование и формиране на съдиите; разширяване на административния персонал в съдилищата, като така се разтоварят съдиите от несвойствени задължения; висок професионализъм при управление на съдилищата; публикуване на всички съдебни решения онлайн; публикуването на биографии на съдиите на сайта на съответния съд; предоставяне на онлайн информация за движение на делата; случайно разпределение на делата и др.

5. Конституционен статус на ВСС като кадрови орган на съдебната власт

Висшият съдебен съвет е специфичен орган на съдебната власт с точно определени административни и организационни правомощия, от които става ясно, че не е правосъден, а висш административен орган.⁹ Първоначалните текстове на основния закон са предвиждали единен състав на ВСС, който е имал обща компетентност по кадровите и дисциплинарните въпроси за съдиите, прокурорите и следователите. Конституционният замисъл е предвиждал, с оглед гарантиране на съдебната независимост, назначаването, повишаването и освобождаването на съдиите, прокурорите и следователите да се извършва от независим орган в рамките на съдебната власт. Цялостната конституционна уредба на съдебния съвет, предвидена в първоначалните текстове на чл. 129, чл. 130 и чл. 131 налага недвусмисления извод, че ВСС е създаден като независим орган за кадрови и дисциплинарни въпроси, който да е съставен от действащи съдии, прокурори и следователи, избирани от професионалните общности чрез двустепенна система и равен брой юристи, избирани от Народното събрание. Идеята, свързана със създаването на ВСС, видно от стенографските протоколи от заседанията на VII Велико Народно събрание и на комисията по изработване на проекта за Конституция, е избирането на съдиите, прокурорите и следователите да става по един и същи начин от един кадрови колективен орган в самата съдебна власт.¹⁰

След изменението на Конституцията, обнародвано в ДВ, бр. 100 от 2015 г. Висшият съдебен съвет осъществява кадровите правомощия поотделно за съдиите, прокурорите и следователите чрез съдийската и прокурорската колегия, а в общия състав чрез пленума решава бюджетните въпроси, организацията на обучението и квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите; управлението на недвижимите имоти на съдебната власт.

Освен самостоятелното решаване на кадровите въпроси за съдии и прокурори друга характерна особеност на реформата от 2015 г. е трансформирането на ВСС (чрез пленума и колегиите) в административен орган за управление на съдебната власт с обща компетентност. Началото на тази трансформация е поставено чрез изменения в ЗСВ и възлагане на множество нови правомощия на ВСС. В действащата конституционна уредба това положение е утвърдено на най-високо нормативно ниво. В чл. 130а, ал. 5, т. 5 се предвижда, че колегиите решават въпроси за организацията на дейността на съответната система от органи на съдебната власт, а в ал. 2, т. 8 и ал. 5, т.

⁹ РКС № 8 от 15.09.1994 г. по к.д. № 9/1994

¹⁰РКС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011

б е дадена възможност за пленума и колегиите да осъществяват и други правомощия, определени със закон. Бланкетната законова делегация дава възможност за допълнително концентриране във ВСС на властови правомощия за администриране на съдебната власт.

След измененията на Конституцията от 2015 г. Висшият съдебен съвет промени своята структура и от единен орган раздели своите компетентности между двете колегии – съдийска и прокурорска и общ състав, наречен пленум. За необходимостта от т.нар. разделяне на ВСС се дискутира отдавна в професионалните среди, към страната ни са отправяни конкретни препоръки в този смисъл от Комисията за демокрация чрез право (Венецианската комисия), както и в докладите на Европейската комисия в рамките на механизма за сътрудничество и проверка. Основният аргумент за самостоятелното (отделно) решаване на кадровите и дисциплинарните въпроси за съдии и прокурори, се свежда до съображения за гарантиране на съдебната независимост. Ролята на прокуратурата в рамките на съдебната власт е специфична. Принципно правосъдието се осъществява от съда, а прокуратурата има изключителната компетентност да повдига и поддържа наказателното обвинение. В рамките на наказателния процес, в неговата съдебна фаза, прокуратурата се установява като страна, което е още една от причините за самостоятелното разрешаване на кадровите въпроси за съдии и прокурори. Това положение е особено наложително в посттоталитарни държави като България, в които по исторически и културни съображения прокуратурата е нетипично силна и разполага с правомощия да контролира множество сфери от обществения живот.

В решенията на **Конституционния съд** се очертават две тенденции относно тълкуването на обема правомощия на висшия административен орган на съдебната власт.

В решение № 10/15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011 г. се утвърждава последователно разбирането за ВСС като типично кадрови орган на съдебната власт. В цитираното решение, което следва практиката на съда от деветдесетте години на ХХ век, се приема, че цялостната идея, свързана със създаването на ВСС с Конституцията от 1991 г., е избирането на съдиите, прокурорите и следователите да става по един и същи начин от един кадрови колективен орган в самата съдебна власт. Според съда, ВСС пряко обслужва функционирането на съдебната система, а не я ръководи, каквато е например ролята на Министерски съвет. Той по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си от останалите две власти и от Висшия съдебен съвет, като контролът върху актовете им се осъществява от по-горната инстанция. Крайният извод на Конституционния съд е, че ВСС е органът за кадрово обезпечаване на съдебната система с цел осигуряване на нейната независимост.¹¹

В други, по-нови свои решения Конституционният съд налага трайно разбирането си, че Висшият съдебен съвет „организира работата на съдебната власт”,

¹¹РКС № 10 от 15.11.2011 г. по к.д. № 6/2011

както и че осъществява „цялостна широкообхватна дейност”.¹² В решение на КС № 9 от 03.07.2014 г. по к.д. № № 3/2014 се приема, че във връзка с изпълнение на конституционните си функции по чл. 130, ал. 6 от Конституцията на РБ на ВСС може със закон да се възлага подзаконова нормотворческа компетентност. Както основателно се отбелязва в особеното мнение към решението, то не дава отговор на два основни въпроса. Първият от тях е за същността на ВСС, за който противоричиво се твърди, че е „висш административен и кадрови орган” и същевременно, че „организира работата на съдебната власт” и „осъществява общо управление на дейността ѝ”. В особеното мнение ясно се отграничава същността на ВСС като орган, който не управлява и не ръководи съдебната власт, състояща се от отделни органи, които се управляват и ръководят по посочените в Конституцията и Закона за съдебната власт начини.

В решение № 3 от 07.07.2015 г. по к.д. № 13/2014 г. втората тенденция в практиката на КС относно същността и правомощията на ВСС достига своята кулминация. Приема се, че ВСС е орган на управление на съдебната власт, който осъществява ръководство на структурите на съдебната система. Определянето на ВСС като орган на управление на съдебната власт трябва да се разбира в смисъл, че това е орган, който упражнява правомощия, свързани с нейното функциониране, със създаване на организация, условия и среда, които правят възможна, респективно улесняват дейността на органите на съдебната власт в изпълнение на конституционните им задължения да защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.¹³ Според съда, по отношение на широк кръг от въпроси - обслужване на административния персонал, материалната база и администриране на преписките и делата – става дума за организация на дейността на съдебните, прокурорските и следствените органи, която не засяга същността на правораздавателните им функции като органи на съдебната власт и която, според КС, е вложена в съдържанието на чл. 16, ал. 1 ЗСВ, възлагащ на ВСС осъществяването на управлението на дейността на съдебната власт.

В особеното мнение на съдиите Стоева и Ангелов се посочва, че компетентността на ВСС е конституционно определена в чл. 130, ал. 6 и ал. 7 от Конституцията. Тя е да осигурява кадрите, финансите и отчетността на органите на съдебната власт. Правомощията на ВСС са изчерпателно изброени и не могат да бъдат нито ограничавани, нито разширявани със закон. Правилно в особеното мнение се посочва, че ВСС ръководи само своята кадрова и бюджетна дейност на административен орган, като дори заседанията му се ръководят от министъра на правосъдието, както и че извън Конституцията да се натоварва ВСС с управленски правомощия, с каквито той не може да се справя, защото съвсем друг е замисълът на конституционния законодател при създаване на уредбата на съдебната власт, означава да се променя цялостното устройство на съдебната власт.

6. Заключение

¹² РКС № 9 от 03.07.2014 г. по к.д. № № 3/2014 г.

¹³ РКС № 3 от 07.07.2015 г. по к.д. № № 13/2014 г.

Висшият съдебен съвет по първоначален конституционен замисъл е създаден като кадрови орган, но постепенно еволюира в административен орган за управление на съдебната власт с обща компетентост. Но това важи в по-голяма степен за съда, защото прокуратурата запазва автономност и практически безконтролност в процеса на администрирането ѝ от главния прокурор. Администрацията на главния прокурор практически дублира администрацията на ВСС и самостоятелно администрира дейността на Прокуратурата на Република България. Практиката показва, че както ВСС, така и прокурорската колегия не упражнява ефективен контрол върху дейността на прокуратурата. Трудно може да се намери случай от практиката на ВСС, в който предложение на главния прокурор да не е било уважено или да е било отхвърлено.

Висшият съдебен съвет на Република България до голяма степен следва елементите на т.нар. „евро-модел“ на съдебен съвет, очертан в препоръките на Съвета на Европа. Постепенно, през последните 27 години от създаването си, чрез законодателни промени и неформални практики, съветът концентрира голям обем от правомощия, които му дават възможност за цялостно администриране на съдебната система. Председателите и общите събрания на съдилищата, дори в случаите, в които могат да вземат самостоятелни решения, са обвързани от приеманите от ВСС правила и насоки. Фактически председателите и съдиите не разполагат с реални правомощия да администрат съдилищата. Създаденият модел за управление на системата е силно дебалансиран и централизиран чрез правомощията на съдебния съвет, което освен че се отдалечава от конституционния модел, създава реални заплахи за съдебната независимост. Същевременно не са създадени ефективно функциониращи механизми за отчетност и отговорност, които да бъдат в противовес и въздържане на прекомерно силния съдебен съвет.

Представената теза за отклоненията на модела на Висшия съдебен съвет от първоначалните конституционни рамки, както и опасностите, които създава тази аномалия за съдебната независимост може да послужи за подтик за дискусия както сред съдиите, така и в по-широк обществен контекст.