
ПРАВНА КНИЖНИНА

СЪДЕБНАТА ВЛАСТ В БЪЛГАРИЯ 1989–2014 Г. – ЕДИН НАИСТИНА СЪВРЕМЕНЕН ДИСКУРС (Рецензия за Пенев, Пенчо. Съдебната власт в България 1989–2014 г. Проблеми на съвременния дискурс. С.: Сиби, 2014)

*Даниела Доковска**

Изключително е трудно в няколко страници да се обобщи едно съчинение, което проследява развитието на съдебната власт в България през 1989–2014 г. с проблемите на съвременния дискурс. Макар че това е една немногословна книга. Авторът се е стремил към лаконично излагане на събитията и тезите, но със стремеж да ги обхване в тяхната многопластовост, да вникне в дълбочината на процесите и да обясни явленията през призмата на един опитен професионален правник. Това е един сведущ поглед към недалечната история на съдебната власт – обаче поглед, хвърлен не самоцелно, а за да проследи логиката в създаването и развитието на институциите, формиращи съдебната власт у нас след 10 ноември 1989 година.

Колкото и да е странно, тъкмо тази най-близка история е като че ли най-малко позната, най-често подлагана на произволни подхвърляния и повърхностни анализи. Затова наистина си заслужава да се проникне зад фасадата на някои събития и нормотворчески процеси, които могат да обяснят сегашното състояние на съдебната система.

Изцяло споделям написаното от автора във въведението на книгата – че това не е строго научен труд, не е чисто публицистично произведение, не е и мемоарна книга. Наистина целият живот на проф. Пенев в професионален и научен план е тясно свързан с правосъдието. Но биографичните моменти по-скоро са заместени, както вече посочих, с погледа на един участник в събитията. В книгата има позоваване на становищата на много други автори, публикувани в научния и периодичния печат, и

* Адвокат от София.

много право – едно впечатляващо по своята краткост и яснота извеждане на юридически позиции и постановки. С тази книга авторът доказва, че има основание да изрази своята гледна точка за съвременното българско правораздаване и да предложи механизми за усъвършенстване на системата.

Глава първа като че ли първоначално оставя впечатлението, че авторът ще се впусне в историята от древността до днес, за да търси основания за тезите си. Всъщност обаче тя е един обобщен разказ за формирането на правосъдието като цивилизационен феномен, за неговото еманципиране като трета власт и за пътя към формирането на отделните системи.

Правосъдието като цивилизационен феномен е ракурсят, от който авторът ще погледне към съдебната система в България от края на 80-те години на миналия век, с почитеност към историята и без залитане в политическото. Не само младите колеги, но и ние имаме нужда от едно обобщено и синтезирано изложение на кризата, в която изпадна съдебната система в навечерието на промяната в края на 1989 г., на първите промени в съдебната система, извършени от 1990 до 1991 г., които напълно убягнаха на историците, правниците и непрофесионалните анализатори.

В глава IV авторът излага основните характеристики на Конституцията от 1991 г., като от своята позиция обсъжда реалностите и някои митове, витаещи в публичното пространство. Тук съществен е както историческият, така и научният анализ, на който проф. Пенев основава разбирането си, че приемането на нова конституция е ненужно, че проблемът на България не е във формата на държавно управление, а в „начина, отклоненията, недостатъците или липсите на нейното прилагане“ (с. 98). Авторът счита, че са необходими промени в конституционния регламент относно упражняването на активното и пасивното изборително право, относно защитата на правата, както и в главата „Съдебна власт“.

Особен интерес за читателя представлява глава V – „Формиране на съдебната власт в Конституцията от 1991 г.“. Проф. Пенев се спира на предложенията, дискусиите и възприетия модел, като подходящо разпределя тематиката на дискусиите съобразно предметното им съдържание (с. 106). Истинско откритие за читателя представлява разяснението за структурирането на следствието в системата на съдебната власт, а после – връщането на голяма част от разследването под егидата на МВР – „на ръба на противоконституционността“.

В книгата намират място също измененията и допълненията на Конституцията относно съдебната власт, както и практиката на Конституционния съд, засягаща съдебната власт – една ценна хронология на юриспруденцията с акценти върху разрешените същностни въпроси (с. 113).

Проблемите в структурирането и функционирането на съдебната власт след 1991 г. заемат централно място в книгата (с. 130) – своеобразната „лустрация“ от

1992 г. (по думите на конституционния съдия Благовест Пунев), последвалите кадрови проблеми в системата, съвременните атестационни процедури, дисциплинарната отговорност на магистратите, вътрешните и външните демотивиращи и разрушаващи независимостта фактори (с. 160), професионалната квалификация (с. 187), общественото доверие (с. 195).

Несъмнено приносен характер има глава VII – „Необходими конституционни, законови и организационни промени на съдебната власт“⁴. Като разглежда въпроса дали е необходим изцяло нов модел, или следва да се довърши възприетият модел на съдебната власт, проф. Пенев дискутира и актуалния проблем за мястото на прокуратурата. Авторът се спира не само на някои грешки в модела на съдебната власт, но обяснява и техния произход. Такова обяснение намира проблемът с наличието на парламентарна квота във Висшия съдебен съвет – плод на разпространеното през 1991 година разбиране за парламента като универсален гарант на независимостта на съдебната власт (с. 206).

Считам, че с основание авторът определя англосаксонския образец само като сравнителноправен ориентир. Авторът подкрепя идеята за придържане към континенталния опит, като въпреки това смята за неприемлив модела, в който прокуратурата е част от изпълнителната власт – Холандия, Полша, Естония, Чехия, Белгия, някои от провинциите на Германия. Той не препоръчва и моделите, при които прокуратурата е изградена като самостоятелна независима институция извън съдебната власт, подчинена на парламента, което според него означава на практика тя да е силно повлияна от съответните политически мнозинства (Унгария, Словакия, Португалия, Испания, част от провинциите на Германия). Проф. Пенев приема в най-голяма степен съществуващия у нас модел, какъвто е възприет в Италия, Франция, Дания, Латвия, Литва, където прокуратурата е част от съдебната власт. В същото време авторът няма съмнения, че всички кадрови функции, вътрешноорганизационни въпроси, включително изборът на ръководителите на отделните звена, дисциплинарната дейност следва да се осъществяват поотделно, самостоятелно и независимо – „съдилищата да решават своите въпроси, прокуратурите да решават своите въпроси“⁴. Всяко участие в кадровите решения е нарушаване на принципа на независимост на всяка от подсистемите (с. 219), защото не може да става дума за идентитет на интересите и целите между съда, който е решаващ орган, и прокуратурата, която е господар на досъдебното производство и поддържа като страна обвинението в съда. Грешка е, твърди авторът, да се слага знак на равенство между независимостта на прокурора и независимостта на съдията. И това е така, защото независимостта на прокуратурата е преди всичко в институционален план, докато независимостта на съдията е в институционален и персонален план.

Тази теза, която накратко, но много точно е развита в книгата на плоскостта на безспорните истини за характера на инстанционния и институционалния надзор, поначало се нуждае от едно мащабно изследване, което да преодолее натрапващите се от миналото идеи, базирани на предходен нормативен опит, и клишетата, които новото време породи, без да разчита на знания и сериозно вникване в същността на модерните правни институции. Именно това според мен породи „еклектичното подвеждане под общ знаменател на прокурорската и съдийската независимост“. Мисля, че изцяло трябва да бъде споделен възгледът на проф. Пенев, че единоначалието и йерархичната структура на прокуратурата е по-скоро формален белег, за да бъде окачествена тя като демократична или тоталитарна. Лично аз съм убедена, че премахването на йерархичната структура на прокуратурата би довело до създаването на регионални практики и би стимулирало местни зависимости. И не мисля, че йерархичната структура на прокуратурата е пречка за по-голяма самостоятелност и повече лична отговорност на всеки прокурор, както посочва и авторът. Актуалното днес според мен е да се осъществи по един или друг нормативен начин онова, за което е радетел и проф. Пенев, който пише – „и съдилищата, и прокуратурите се нуждаят от независимост едни спрямо други“ (с. 222).

Като застава зад идеята за довършване на възприетия конституционен модел, авторът прави предложение за необходимите промени в Конституцията на основата на сериозен анализ на Решение № 3/2003 г. на Конституционния съд, посочвайки гледните точки на различни автори и позовавайки се на конституционната практика в различни държави. Този анализ довежда до извода, че решението следва да се тълкува креативно (с. 227), като се изхожда основно от неговия диспозитив, защото тъкмо той има нормоподобен характер, а мотивите поясняват диспозитива, без да го изместват или заместват. „Това означава – тълкува авторът – че няма да има интервенция върху формата на държавно управление, щом тя е такава, че не засяга принципа за разделение на властите, принципите на правовата държава и принципа за независимостта на съдебната власт“. Тези разсъждения проф. Пенев насочва и към извънсъдебната квота във ВСС, като обосновава нейното наличие с нуждата да се избегне самозатварянето, но и търси начини за преодоляване на нейното политизиране. Той се обявява за създаване на две колегии във ВСС – отделна за съдиите и отделна за прокурорите и следователите, с общ пленарен състав, който взема решения за бюджета на съдебната власт, взаимоотношенията с другите власти и институции, защитава независимостта на съдебната власт, осъществява външните отношения (с. 231). Двете колегии решават самостоятелно организационните и кадровите въпроси на своята подсистема, избират ръководителите на съответните звена, осъществяват дисциплинарната отговорност и упражняват бюджета на подсистемата.

Проф. Пенев не подкрепя идеята за непостоянно действащ ВСС, защото смята, че ще се намали неговият административен капацитет, но предлага намаляване на мандата на членовете на ВСС на две или три години. Той счита също така, че мандатите на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор са прекомерно продължителни и следва да се редуцират до обичайните по времетраене конституционни мандати на висши държавни длъжности (с. 232). Авторът застъпва идеята за открит избор на съдебните и прокурорските кадри и за изграждане на отделни инспекторати към съдебната и прокурорската колегия. Предлага също в Конституцията да се предвиди правомощие на Конституционния съд да задължава Народното събрание в определен срок да извърши предвидени по Конституция персонални назначения на длъжности от съдебната власт (членове на ВСС от парламентарната квота, главен съдебен инспектор, съдебните инспектори, членове на Конституционния съд). По този начин според проф. Пенев протакането на парламентарните процедури ще се възведе в ранг на тежко конституционно нарушение, недопустимо за парламентарната република. Тази идея цели да се мобилизира активността на народните представители за изпълнението на определени конституционни задачи, без обаче според мен да е възможно обвързването ѝ с някакви гаранции. Като че ли тя по-скоро се крепи на един добронамерен оптимизъм.

Авторът прави предложения и за законодателни и организационни промени за довършване на модела на съдебната власт. Новата географска карта на съдебните райони и промените в числеността на работещите в тях магистрати той обвързва с решаването на редица проблеми (с. 234) – огромна диспропорция в натовареността на магистратите, която се отразява на качеството на правосъдието, на повишаването на квалификацията, оскъпява правосъдието и препятства организацията и управлението на системите в чисто административен план. Заслужава внимание идеята съдебното райониране на страната като въпрос от национално значение да бъде решен със специален закон, предшестван от широк обществен дебат и проучвания и съпътстван с подробна финансова обосновка. Във всички случаи авторът е прав, като смята, че проблемът за новото райониране и нормализиране на натовареността на магистратите в страната следва да се издигне в ранг на неотложна държавна политика (с. 237).

Проф. Пенев пледира за създаването на още два вида специализирани съдилища – съдилища за разглеждане на трудови дела и съдилища за разглеждане на прояви на детска престъпност. Не може да не се съгласим с него, че въвеждането на правосъдие за възрастни и правосъдие за деца е „хуманитарен, а ако щете – цивилизационен въпрос“. Той обръща внимание и на нуждата от някои корекции, свързани с числеността и натовареността на различните административни съдилища, както и на необходимостта от реорганизация на военните съдилища.

Предложението на проф. Пенев за регламентирано участие на съдебната власт в законодателния процес, макар и направено с нужната научна предпазливост, ми изглежда дискусионно. Нагледахме се на законопроекти, от които бликат ведомствени интереси, и на закони, които се правят *pro domo causa*. Разбира се, нямам колебания, че ако ще се дават становища по законопроекти, това трябва да правят върховните съдебни институции, а не ВСС.

Специално внимание заслужават предложенията за подобряване на законодателните регламенти за провеждането на атестирането и конкурсите в системата и осъществяването на дисциплинарната отговорност, идеите за нова законодателна уредба на функциите и организацията на инспектората. Мисля, че към идеята за проверка на качеството на работата на съдиите чрез проверка на отменените и изменените съдебни актове, влезли в сила, трябва да се отнесем с огромна предпазливост – тя може да ни върне решително назад предвид нееднозначното ниво на професионализъм на съдебните състави, отменящи съдебните актове, и на евентуалните проверяващи.

Но мисля, че може категорично да подкрепим идеите за пряк избор на членовете на ВСС от съдиите и прокурорите, за търсене на ефективни механизми за самоуправление при осъществяване на равномерното натоварване на магистратите, за изграждането на единна информационна система, която вече се превръща в мечта на няколко поколения, за укрепването на потенциала на Националния институт за правосъдие.

Струва ми се обаче, че трябва да се сложи специален акцент върху предложението на автора за необходимите промени в конституционното правосъдие, имащи значение за съдебната власт (с. 244).

Първата тема, която се поставя на разглеждане, е дали е пълна конституционно предвидената защита за прилагане на закони, които не противоречат на конституционните изисквания за приложимо право. Конституцията не допуска български закон да бъде приложимо право в два случая – когато противоречи на Конституцията и когато противоречи на международен договор, по който България е страна, или на общопризнатите норми на международното право. Както посочва авторът, за тези две форми на недопустимост напълно неоснователно е установен различен режим на защита. Тя е пълна, когато става дума за противоконституционност на закона, но несъответствието на закона с международен договор, по който България е страна, или с общопризнатите норми на международното право може да бъде заявено пред Конституционния съд само от сезиращите субекти с универсална компетентност (с. 245). Не могат да го заявят обаче тъкмо правоприлагащите органи – съставите, които разглеждат конкретно дело, по което такъв закон е приложимо право. Наистина такова различие няма разумно обяснение.

Поставя се и въпросът да се предвиди възможност да се иска обявяване на противоконституционност на нормативно решение на Народното събрание, както и да се предвиди възможност всеки български съд, независимо от ранга му, да може да повдига въпроса за приложимото право, така както може да пита Европейския съд в Люксембург относно съответствието на българското с общностното европейско право. На омбудсмана трябва да се даде право да сезира Конституционния съд за обявяване на несъответствие на закон с международен договор, по който България е страна, когато такъв закон засяга основни права и свободи на гражданите, както и право да иска обявяване на противоконституционност и несъответствие с международното право и на нормативни решения на Народното събрание, които засягат основни права и свободи.

Авторът се спира и на конституционната жалба, въведена в немалко европейски конституции – Германия, Австрия, Испания, Португалия, и в почти всички бивши социалистически страни – Чехия, Словакия, Полша, Литва, Латвия, Унгария, Русия. Проф. Пенев разглежда доводите „за“ и „против“ въвеждането на конституционната жалба в българския конституционен модел и според неговите думи „се осмелява“ да предложи въвеждането на конституционна жалба при доказан правен интерес и изчерпване на всички възможности на следните няколко основания (с. 248).

Първо, допустимо ще е такова искане срещу постановен съдебен акт, когато се твърди, че засягането на основните права се дължи на приложен противоконституционен закон.

Второ, чрез конституционната жалба ще може да се атакува като противоконституционен и закон, който изключва съдебното обжалване на актове на изпълнителната власт.

Третият случай на допустимост на конституционната жалба срещу постановен съдебен акт, когато само по себе си приложимото право не е противоконституционно, би могло да се свърже само със следните основания – когато е нарушено правото на справедлив процес и когато е нарушено правото на ефективни правни средства за защита. Авторът свързва тези основания с чл. 6 и чл. 13 от Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи.

В тези случаи проф. Пенев твърди, че няма да се засегне материалноправната правораздавателна компетентност на българския съд и това прави предложената формула за въвеждане на конституционната жалба концептуално възможна.

Авторът предлага и нови правомощия на Конституционния съд, които биха имали значение за съдебната власт и правораздаването – да се предвиди възможност актът на избора на съдебната и прокуратурската квота от съответните събрания на професионалните организации да се обжалва пред Конституционния съд, да се предвиди правомощие Конституционният съд да може да се произнася по законосъобразността

на прието решение на Народното събрание за провеждане на национален референдум, да се предвиди правомощие на Конституционния съд да може да обявява актове на Народното събрание за противоречащи на резултата от проведен национален референдум, да се оправомощи омбудсманът да сезира Конституционния съд при негативен спор за компетентност, когато бездействието засяга основни права на гражданите. Авторът предлага и конституционна регламентация за допустимост на повторно искане пред Конституционния съд.

Всички тези предложения заслужават подробно обсъждане. Със сигурност някои от тези предложения са дискусийни, но те са направени компетентно и обосноващо и изискват една наистина широка професионална дискусия за тяхната допустимост от конституционноправно гледище и за перспективите на тяхното практическо приложение.

Не мисля, че съм изчерпила множеството теми, които се засягат в книгата. Акцентирах върху някои от тях според собственото си виждане за тяхната значимост и няколкото страници, които се полага да им отредя. Във всички случаи бих препоръчала тази книга на професионалната общност, защото тя заслужава да бъде прочетена. Проф. Пенев е прав в надеждите си, че книгата ще може да се чете не само от магистрати и адвокати, но и от по-голям кръг от българското общество – политици, социолози, образовани български граждани. Прав е също, че това, което най-вече ни убягва, е историята на съдебната власт като едно динамично и взаимосвързано цяло. И наистина най-ценното в книгата е, че нейното съдържание е лично преживяно от автора, пресъздадено е искрено, убедително и високопрофесионално.