

**СТАНОВИЩЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
ПО ВЪПРОСА ДАЛИ ЧЛЕНОВЕТЕ МУ ИМАТ ДОСТЪП ДО
КЛАСИФИЦИРАНА ИНФОРМАЦИЯ ПО ПРАВО,
БЕЗ СПРЯМО ТЯХ ДА СЕ ИЗВЪРШВА ПРОУЧВАНЕ ЗА НАДЕЖДНОСТ**

Напоследък висши представители на държавни органи изразяват в публичното пространство мнения, че членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС) нямат регламентиран достъп до класифицирана информация без успешно провеждане на съответното проучване за надеждност.

Г-жа Цвета Маркова, председател на Държавната комисия по сигурността на информацията (ДКСИ), по повод запитване на вестник „Капитал“ е застъпила становище, разпространено чрез медията, че членовете на ВСС нямат достъп до класифицирана информация по право, тъй като не фигурират сред лицата, посочени в изчерпателната разпоредба на чл. 39, ал. 1, т. 7 от Закона за защита на класифицираната информация (ЗЗКИ), а новият правилник за организация на дейността на Висшия съдебен съвет и неговата администрация не приравнява членовете на ВСС със статута на съдии, прокурори и следователи, каквато изрична разпоредба (чл. 44, ал. 3) е съществувала в отменения правилник.

Тезата, че членовете на ВСС нямат регламентиран достъп до класифицирана информация без успешно провеждане на съответното проучване за надеждност, не намира конституционна и законова опора.

I. Подобно тълкуване се основава преди всичко на невярната постановка, че изборните членове на ВСС не са съдии, прокурори и следователи.

Няма и не може да има съмнение, че изборните членове на ВСС съдии, прокурори и следователи запазват статуса си на такива и след избора им за членове на ВСС, макар да не упражняват временно в течение на мандата си непосредствените правомощия на съответните съдийски, прокурорски и следователски длъжности, визирани в чл. 163 от Закона за съдебната власт (ЗСВ).

Превратно тълкуване в обратен смисъл, освен че е лишено от законова опора, сериозно застрашава независимостта на съдебната власт. Идеята основните функции на ВСС (по осигуряване независимостта на съдебната власт, по определяне състава и организацията на работата ѝ и по управление на дейността ѝ) да се осъществяват изцяло от немагистрати, т.е. без каквото и да е реално представителство на самата съдебна власт, е огромна заплаха за независимостта ѝ.

Грижата за независимостта на съдебната власт е основен приоритет на европейските институции и на всяка правова държава. Минималните стандарти при оценката на постиженията в тази област са формулирани в множество международни актове, между които най-съществено значение имат:

- Основни принципи на ООН относно независимостта на съдебната власт (магистратурата), приети на VII конгрес на ООН, Милано, 26 август до 6 септември 1985 г., утвърдени от Генералната асамблея на ООН с резолюция 40/32 от 29 ноември 1985 год.

- Препоръка R (94) 12 на Комитета на министрите на Съвета на Европа към държавите-членки относно независимостта, ефективността и ролята на съдиите, приета от Комитета на министрите на 13 октомври 1994 г.

- Европейска харта за статута на съдиите, Страсбург, 8-10 юли 1998 год.

- Становища на Консултативния съвет на Европейските Съдии (КСЕС), по-специално Становище № 1 (2001) относно стандартите за независимост на съдебната власт и несменяемостта на съдиите; Становище № 3 (2002) относно принципите и правилата, определящи професионалното поведение на съдиите, в частност етика, несъвместимо поведение и безпристрастност; Становище № 10 (2007) относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото”.

Макар и съвсем неизчерпателно цитирани, тези актове недвусмислено и ясно постулират и развиват *изискването процедурите по подбор, назначаване, повишаване, освобождаване, налагане на дисциплинарни санкции на магистрати да се провеждат непосредствено от, по препоръка на или със съгласието на независим от изпълнителната и законодателната власти орган, със задължително участие на магистрати.*

Според националното законодателство на Република България ВСС е конституционно установен орган, посочен в Глава VI „Съдебна власт” от Конституцията. Неговото съществуване, мястото му в съдебната власт, съставът му, начинът на формиране, основната организация на дейността му, мандатът на изборните членове и основанията за прекратяването на мандата са изрично уредени със съответните разпоредби в основния закон на РБ. Възложените на ВСС основни дейности и правомощия са очертани в чл. 130, ал. 6 и ал. 7 от Конституцията, като измежду тях първостепенно са изведени функциите по ал. 6, т. 1 и т. 2 – назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност съдиите, прокурорите и следователите (т. 1) и налагане на дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите (т. 2). *В съответствие с европейските стандарти, този орган е замислен и конституционно реализиран така, че всякога поне половината от изборните му членове да са магистрати (съдии, прокурори и следователи), за да може да се гарантира реалното спазване на принципа на разделение на властите.*

Съгласно чл.16, ал. 1 от ЗСВ ВСС представлява съдебната власт, осигурява нейната независимост, определя състава и организацията на

работа на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ. В Глава втора, раздел I от ЗСВ се съдържа подробна регламентация на реда и начина за избор на членове на ВСС, като Народното събрание избира членовете на ВСС „измежду съдии, прокурори, следователи, хабилитирани учени по правни науки, адвокати или други юристи”, а органите на съдебната власт избират членове на ВСС „от своя състав”, както следва: съдиите – шестима, прокурорите – четирима и следователите – един.

Правното положение на членовете на ВСС е уредено от посочените по-горе международни актове, Конституцията и ЗСВ. *В тях няма норма, която да обявява несъвместимост на статуса на членовете на ВСС с магистратския, защото членовете на ВСС са избрани във висшия кадрови орган на съдебната власт именно като съдии, прокурори и следователи.*

В случая волята на законодателя е напълно ясна – хипотезите за освобождаване от длъжност на съдия, прокурор, следовател са конституционно закрепени, доразвити са в чл. 165 от ЗСВ и между тях не фигурира като основание избора на магистрата за член на ВСС. *Изборните членове на ВСС – магистрати запазват придобития статус на съдии, прокурори и следователи, защото могат да бъдат лишени от него само по силата на изрична законова норма.*

Съгласно новия ЗСВ (обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г.) ВСС е „постоянно действащ орган”, т.е. функционира на пълна заетост. Това изискване урежда единствено начина на дейност на ВСС, без по никакъв начин да засяга статуса на членовете на ВСС, които са съдии, прокурори и следователи. Подобно законово разрешение е възприето и в други европейски държави и настоятелно се препоръчва като положителен модел от Консултативния съвет на Европейските съдии (КЕСС) в Становище № 10 (2007) относно „Съветът на съдебната власт в служба на обществото”: *„III.D.34. КЕСС счита, че броят на членовете на Съвета на съдебната власт трябва да бъде пропорционален на броя на членовете на съдебната власт и съответно на обема на задачите, които следва да бъдат изпълнени. Въпреки че самите държави трябва да решат дали членовете на Съвета трябва да бъдат на щат или извънщатни служители, КЕСС обръща внимание, че щатната работа е по-ефективна и осигурява по-голяма независимост. Необходимо е обаче да се гарантира, че съдиите, които заседават в Съвета на съдебната власт, няма да бъдат откъснати много дълго от тяхната съдебна работа, така че по възможност да се запази контактът със съдебната практика. Мандатът, съгласно който членовете заседават изключително в Съвета на съдебната власт, трябва да бъде ограничен по брой (мандати) и по време”.*

За да могат пълноценно и ефективно да осъществяват функциите си, членовете на ВСС по силата на ЗСВ преустановяват временно за срока на мандата си изпълнението на непосредствените служебни задължения, произтичащи от посочените в чл. 163 от ЗСВ съответни съдийски, прокурорски и следователски длъжности. Това законово положение е уредено и в чл. 45, ал. 1 от Правилника за организация на дейността на

Висшия съдебен съвет и неговата администрация. След конституирането на ВСС в настоящия му състав, членовете на ВСС с нарочни решения на органа са освободени от изпълнение на преките си служебни функции като съдии, прокурори и следователи, но не са освободени от съответните заемани съдийски, прокурорски, следователски длъжности. *Временното преустановяване изпълнението на длъжностите по чл. 163 от ЗСВ не е равнозначно на освобождаване от длъжност и не лишава изборните членове на ВСС от правния им статус на магистрати.*

Тъкмо затова чл. 28 от ЗСВ предвижда, че в едномесечен срок от изтичане на мандата или предсрочното му прекратяване на основание чл. 130, ал. 8, т. 1 от Конституцията изборният член на ВСС се възстановява на длъжността, която е заемал преди избора директно по силата на закона, безусловно и императивно, без необходимост от молба или решение на който и да е орган. Хипотезите на възстановяване на изборен член на ВСС и на лицата по чл. 195, ал. 2 от ЗСВ са различни. Тъй като са били освободени от съдийска, прокурорска или следователска длъжност, народните представители, кметовете, общинските съветници, министрите, зам. министрите в 14-дневен срок трябва да подадат молба за възстановяване до ВСС и да бъдат възстановени на заеманата длъжност в органите на съдебната власт с изрично решение на кадровия орган.

Изложеното дотук обуславя извода, че **съдиите, прокурорите и следователите запазват статуса си и след избора им за членове на ВСС, макар и да не изпълняват за срока на мандата си непосредствените служебни правомощия на съответните съдийски, прокурорски и следователски длъжности, визирани в чл. 163 от Закона за съдебната власт (ЗСВ).**

II. Съгласно чл. 3, ал. 1 от ЗЗКИ достъп до класифицирана информация се предоставя само на лица, получили разрешение за достъп, при спазване на принципа “необходимост да се знае”, освен ако този закон предвижда друго.

Чл. 39, ал. 1, т. 7 и ал. 3, т. 3 от ЗЗКИ предвижда изключение от принципното положение на чл. 3, ал. 1 от ЗЗКИ, според което по отношение на съдиите, прокурорите, следователите, адвокатите не се извършва проучване за надеждност. За срока на заемане на длъжността им, тези лица имат по право достъп до класифицирана информация при спазване на принципа “необходимост да се знае”, когато информацията е за конкретното дело.

Вярно е, че в цитираните разпоредби членовете на ВСС не са упоменати изрично като категория лица, които по силата на своето служебно положение имат достъп до класифицирана информация без извършване на проучване за надеждност. Както беше изтъкнато обаче, членовете на ВСС, избрани от състава на съдиите, прокурорите и следователите, не са освободени от съответните длъжности по чл. 163 от

ЗСВ и запазват статуса си на магистрати. В това си качество **при изпълнение на някои от служебните си задължения или по повод конкретно възложена задача членовете на ВСС, които са съдии, прокурори и следователи, на самостоятелно основание имат по право достъп до определена класифицирана информация при спазване на принципа „необходимост да се знае“.**

Незаконосъобразно е лансираното в становището на председателя на ДКСИ разбиране, че Правилникът за организация на дейността на Висшия съдебен съвет и неговата администрация (приет от ВСС с протокол № 32/29.07.2009 г., публ., ДВ, бр. 66 от 18.08.2009 г.) не „приравнява членовете на ВСС със статута на съдии, прокурори и следователи“, каквато изрична разпоредба е съществувала в отменения правилник. Статутът е съвкупност от позитивноправни норми, които уреждат статуса на определено лице, орган, правен субект и т.н. Статусът на съдия, прокурор, следовател е законово закрепено особено правно положение, съвкупност от конкретни права и задължения на лицата, получили достъп до професията на съдия, прокурор и следовател. Този специален статус произтича директно от съответните норми в Конституцията и ЗСВ. Съгласно чл. 7, ал. 1 от ЗНА правилникът е нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност. С такъв подзаконов акт поначало не може да се придобие, промени или отмени статус на съдии, прокурори и следователи, тъй като тези отношения се регулират от самия закон. *Правното положение на съдиите, прокурорите и следователите, избрани за членове на ВСС, не следва да се „приравнява“ със статуса на магистрати, защото те са магистрати по силата на Конституцията и ЗСВ и правомощията и обемът на специфичните им функции не могат да бъдат ограничени без изрична законова норма.*

Затова е неправилно да се счита, че по време на действието на отменения Правилник за организация на дейността на Висшия съдебен съвет и неговата администрация (приет с решение на ВСС от 01.11.2007 г., обн., ДВ, бр. 94 от 2007 г.) членовете на ВСС са имали регламентиран достъп до класифицирана информация без провеждане на проучване за надеждност, тъй като съгласно чл. 44, ал. 3 са били „приравнени“ със статута на съдии, прокурори и следователи, а при действието на новия правилник достъпът им е отпаднал, тъй като в него не е предвидена подобна разпоредба.

III. ВСС застъпва принципното становище, че **всички членове на ВСС, независимо дали са съдии, прокурори, следователи, адвокати, хабилитирани учени по правни науки или други юристи, имат по право регламентиран достъп до класифицирана информация при**

изпълнение на съдебните си задължения, без спрямо тях да се провежда проучване за надеждност.

ВСС е колективен орган – отделните му членове заседават и приемат решенията си съвместно. *Установените от Конституцията и ЗСВ правомощия и обем на функциите на всички изборни членове на съвета са еднакви, независимо дали са съдии, прокурори, следователи, адвокати, хабилитирани учени по правни науки или други юристи.*

В обхвата на служебните задължения на членовете на ВСС се включват дейности, при които по необходимост се налага третиране и обсъждане на класифицирана информация (напр. проверки при атестиране на дейността на магистрати, които са работили по секретни дела, наблюдение, проверки на движението и анализ на причините за отлагане на такива дела и т.н.). *В чл. 33, ал. 4 от ЗСВ законодателят изрично е отчел, че в определени случаи ВСС борава с документи, класифицирани по ЗЗКИ, при което е предвиден специален ред за провеждане на заседанията.* Дейността по разглеждане на защитени документи е предвидена от закона като реална хипотеза и тъкмо затова е уредена изрично с оглед провеждане на закрити заседания като изключение от принципа на публичността.

Не съществува основание и процедура, въз основа на които членовете, които не са съдии, прокурори, следователи, да бъдат отстранени изцяло или частично от осъществяването на задълженията им – да не им бъде позволено да участват в дейност на съвета, при която се борава с документи, класифицирани по ЗЗКИ. Подобна ситуация е немислима и разумът на закона я изключва.

Все в светлината на гореизложеното следва да се разглежда и реалната възможност при проверката за надеждност на член на ВСС да бъде отказан допуск, ако се приеме, че такъв е необходим. *При евентуален отказ съответният член на ВСС ще бъде обективно възпрепятстван да участва в някои от дейностите на съвета, включващи боравене с класифицирана информация.* Тази вероятност поражда сериозна опасност от засягане на нормалното функциониране на целия орган и то при положение, че не съществуват основания и механизъм за отстраняване на отделни членове на съвета от участие в някои негови дейности.

Идеята членовете на ВСС да бъдат подлагани на проверка за надеждност от органите на изпълнителната власт има и друг тревожен аспект – застрашава конституционно установения принцип на разделение на властите. *Органите на изпълнителната власт могат да установят контрол върху функционирането на органите на съдебната власт чрез осъществяване на проверки за допуск.* От една страна, Конституцията и ЗСВ не предвиждат изискване за получаване на допуск при избора на членовете на съвета. Отказът да се предостави допуск не е и законово установено основание за освобождаване от длъжност. От друга страна

обаче провеждането на проучване за надеждност с отрицателен резултат, който не подлежи на обжалване пред съдебен орган, обективно може да доведе и до такива последици. Съответният избран член на ВСС, комуто е отказан допуск, макар и законно избран, няма да има право и реално няма да може да изпълнява задълженията си в цялост и пълнота, което положение в някои случаи може да стане причина и за освобождаване от длъжност. По този начин органите на изпълнителната власт ще осъществят намеса в работата на съдебната власт и ще засегнат независимостта ѝ.

В чл. 39 от ЗЗКИ е заложена принципната идея магистратите да не бъдат проверявани за допуск и да разполагат с достъп до класифицирана информация при спазване на принципа „необходимост да се знае” по силата на закона, а не въз основа на решение на държавен орган от изпълнителната власт. *Дейността на ВСС като висш орган на съдебната власт, чието основно задължение по закон е да отстоява независимостта на съдебната власт, на още по-силно основание не може да зависи от такова разрешение.*

Обстоятелството, че членовете на ВСС не са изрично упоменати в чл. 39 от ЗЗКИ не е пречка за правилното прилагане на закона, тъй като съгласно чл. 46, ал. 2 от ЗНА при непълнота на нормативния акт, за неуредените от него случаи се прилагат разпоредбите, които се отнасят до подобни случаи, ако това отговаря на целта на акта. Ако такива разпоредби липсват, отношенията се уреждат съобразно основните начала на правото на Република България.