



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НАЦИОНАЛНА СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА

Рег. №... 5434...

02.07.2020 2020 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № ... 253... К.1,
Дата ... 08.07.2020...

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от

БОРИСЛАВ САРАФОВ, директор на Националната следствена служба и
заместник на главния прокурор по разследването

по Конституционно дело № 10/2020 год. по описа на Конституционния съд на
Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Ваше Определение от 09.06.2020 год. по конституционно дело № 10/2020 год. е допуснато до разглеждане по същество искането на пленума на Върховния касационен съд на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 год., посл. изм. и доп. ДВ, бр.11 от 07.02.2020 год.) в частта „или с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“. Със същото определение е конституиран като заинтересована институция и Директорът на Националната следствена служба.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ДВ, бр.11 от 07.02.2020 год.) е променена редакцията на чл. 28, ал. 1 от ЗСВ, като е регламентирано, че „при изтичане на мандата или предсрочното му прекратяване на основание чл. 130, ал. 8, т. 1 от Конституцията, изборният член на Висшия съдебен съвет, подал молба до съответната колегия в 14-дневен срок от деня на изтичане или предсрочно прекратяване на мандата, се възстановява на длъжността съдия, прокурор или следовател, заемана преди избора, на равна по степен или с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“. В депозираното пред Вас искане се навеждат твърдения за противоречие между така цитираната разпоредба и тази на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, който установява принципа на независимостта на съдебната власт.

Ангажират се конкретни доводи в тази насока, като се обосновава и изводът, че се накърняват функционирането на съдебната система и престижа на съдебната власт.

След запознаване с искането и анализ на нормативната база, намирам, че неправилно е интерпретирано съдържанието на нормата на чл. 117 от КРБ. Конституционният съд, последователно и трайно в практиката, си в годините е прецизирал в детайли волята на законодателя. Така например в мотивите на Решение № 12 от 27 юли 2018 год. по конституционно дело № 1/2018 год. е закрепено, че „открояваща се, съществена характеристика на съдебната власт в системата на разделените власти, е нейната самостоятелност и обособеност от другите две. Сред конституционните характеристики, установени в чл. 117 от Конституцията, значението на независимостта на съдебната власт е решаващо. Единствено по отношение на съдебната власт нейната независимост е изрично прогласена на конституционно ниво (чл. 117, ал. 2, изречение първо). И това е така, защото независимостта на съдебната власт има ключово значение за осъществяване на правораздавателната дейност като основна нейна конституционна функция (Вж. Решение № 3 от 2015 год. по к.д. № 13 от 2014 год.). Съдебната власт осъществява функция на държавата и от това произтича необходимостта от конституционни гаранции за нейната независимост.

Във второто изречение на чл. 117, ал. 2 от Конституцията изрично е регламентирано, че при осъществяване на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Налице е гаранция с конституционен ранг на тяхната независимост при осъществяване на правораздаването, т.е. когато те изпълняват функциите си, реализирайки по този начин правозащитната функция на държавата. Независимостта на съдиите, прокурорите и следователите е обсъждана и изяснена в различните ѝ аспекти в редица решения на Конституционния съд (напр. Решение № 6 от 1993 год. по к.д. № 4 от 1993 год.; Решение № 3 от 1998 год. по к.д. № 1 от 1998 год.; Решение № 11 от 1998 год. по к.д. № 10 от 1998 год.; Решение № 1 от 1999 год. по к.д. № 34 от 1998 год.)“. Съжденията в така възпроизведения цитат се споделят безрезервно от моя страна и поради това, че представляват изчерпателен анализ на конституционните текстове, намирам, че не следва да бъдат „дописвани“.

Съществуването и функционирането на Висшия съдебен съвет като вътрешен за съдебната власт орган, осъществяващ всички дейности по подбор, атестиране, повишаване и преместване, многократно е отчитано като абсолютна гаранция за независимостта на магистратите. За първи път това схващане е изложено в Решение № 1 от 1999 год. по к.д. № 34/1998 год. и по мое мнение, в годините то е доминиращо в практиката на съда.

В направеното пред Вас искане се съдържат и твърдения за несъответствие на атакуваната разпоредба с тази на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който провъзгласява принципа, че Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Поддържа се, че елиминирането или редуцирането на съдържанието на основни права или на тяхното упражняване по съображения за целесъобразност е недопустимо, защото нарушава принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Народното събрание може да определи със законови разпоредби как да се структурира съдебната система, но не е в рамките на законодателната власт да навлиза в правомощията на съдебната власт.

Уместно е да се маркира, че принципите на правовата държава са установени в преамбюла на Договора за Европейски съюз /Договора от Маастрихт от 1992 год./, изменен с Договора от Лисабон за изменение и допълнение на Договора за Европейски съюз и на договора за създаване на европейската общност (2007/с306/01).

Конституционният съд, в Решение № 1 от 27.01.2005 год. по к. д. № 8/2004 г., е дал отговори на въпроса какво следва да се разбира под „правова държава” и е дефинирал, че това „означава упражняване на държавна власт на основата на конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност“. Изрично е подчертано, че не бива да се допуска принципът за правова държава да бъде **„неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава“** и на тази база да се приема, че във всеки случай съдържанието и приложимостта на принципа са накърнени.

В практиката си до момента КС е възприел категорично разбирането, че в разпоредбата на чл. 133 от Конституцията „безусловно, ясно и недвусмислено се предвижда, че организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, статутът на магистратите, условията и редът за тяхното назначаване и освобождаване от длъжност, както и за осъществяване на тяхната отговорност, се уреждат със закон, т. е. очертаният кръг от въпроси, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, няма собствена конституционна уредба, а по силата на изричното конституционно възлагане са предмет на законодателно уреждане“. В тази връзка, споделям, че в случая не се касае за пропуск на конституционния законодател, а за типична проява на т. нар. рамково нормиране в конституционноправната сфера. Основният закон на държавата очертава характеристиките и обхвата на основните функции на държавата, които подлежат на последваща детайлна уредба със закони. Само за изчерпателност, е уместно да се напомни, че това е именно устройственият Закон за съдебната власт, чиято конкретна разпоредба е атакувана пред Вас.

Искането до Вас съдържа и коментари относно съществуване на противоречие между оспорената норма на Закона за съдебната власт и чл. 5, ал.1 от Конституцията, установяващ нейния статут на върховен закон, на който останалите закони не могат да противоречат. Твърди се, че Народното събрание е излязло извън кръга на правомощията си, посочени в чл. 84 и следващите от Конституцията и е иззело конституционни правомощия на Висшия съдебен съвет, които са му изрично възложени (с разпоредбите на чл. 129 от Конституцията). Според вносителите, конституционният статус на този орган не следва и не бива да бъде накърняван, като той бъде задължаван да повиши свои членове на точно определени позиции в съдебната власт.

Във връзка с така възпроизведените аргументи, намирам, че конституционното изискване за независимост на магистратите бива гарантирано, когато на законово ниво е заложен и се прилага надежден и ефективен механизъм за вътрешнослужебна селекция при преместване и повишаване на кадрите, въз основа на ясни правила и процедури. Избраният от законодателя модел е подходящ и целесъобразен, за да удовлетвори конституционните изисквания към съдебната власт. В сега действащата редакция на чл. 28, ал.1 от Закона за съдебната власт

(обнародвана в ДВ, бр.11 от 2020 год.) не е предвидено повишаване на точно определени позиции. **Алтернативно са установени три възможности** при изтичане на мандата или предсрочното му прекратяване на основание чл. 130, ал. 8, т. 1 от Конституцията на изборните членове на Висшия съдебен съвет, а именно – а) възстановяване на длъжността съдия, прокурор или следовател, заемана преди избора; б) възстановяване на равна по степен; в) назначаване на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора. При така възприетото законодателно разрешение, не установявам наличие на несъответствие, а още по-малко на противоречие с принципа, установен в чл. 133 от Конституцията.

От вносителя на искането са релевирани доводи за съществуването на противоречие между чл. 28, ал. 1 от Закона за съдебната власт в актуалната му редакция и разпоредбата на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, според който всички граждани са равни пред закона. Застъпва се разбирането, че наличието на тази разпоредба въвежда по-особено, привилегировано положение на членовете на ВСС и че такова изключение не може да бъде установявано със закон.

В своята практика Конституционният съд неизменно се е придържал към разбирането за равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност, както се приема и в съвременната конституционноправна доктрина и практика (Решение № 5 от 2017 год. по к. д. № 12/2016 год.). Също така се е отстоявало разбирането, че „в правовата държава законодателят е обвързан да урежда сходните случаи по еднакъв начин, а различните - по различен начин, като само по този начин може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото“ (Решение № 4 от 2011 год. по к. д. № 4/2011 год., Решение № 3 от 2013 г. по к.д. № 7/2013 год.).

Равенството на гражданите пред закона е основно право, изведено като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата. Неговата същностна характеристика означава да не се допускат привилегии или ограничения при третирането на гражданите пред закона, основани на точно и изчерпателно изброени социални признаци - раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение, имуществено състояние. (Решение № 14 от 1992 год. по к. д. № 14/1992 год., Решение № 10 от 2016 год. по к.д. № 3/2016 год.). Този принцип е гаранция за недопускане ограничения на правата на гражданите или за предоставяне на привилегии, основани единствено и само на горните критерии. Конституцията не изключва ограничаването на права и предоставяне на привилегии на основание на други социални признаци (Решение № 14 от 1992 год. по к. д. №14/1992 год.).

Оспорената разпоредба не накърнява принципа за равенство на гражданите пред закона, тъй като от една страна не засяга някой от изрично изброените социални признаци в чл. 6, ал. 2 от Конституцията, от друга – не създава привилегия на изборните членове на Висшия съдебен съвет, а е част от механизъм за заемане на длъжност като редови съдия, прокурор или следовател.

Нашето законодателство е предвидило два механизма за заемане на подобна длъжност.

Първият механизъм се основава на конкурсното начало (участие в конкурс за младши магистрати, за първоначално назначаване, за преместване или

повишаване). Той е уреден в глава девета, раздели I, II, III на Закона за съдебната власт.

Вторият механизъм се основава на разбирането, че юристите, заети с управлението и вътрешния контрол на съдебната власт (като изборни членове на Висшия съдебен съвет, инспектори в Инспектората към ВСС, административни ръководители и заместниците им), са на първо място юристи с изключително високи професионални и нравствени качества и на второ - ще бъдат лишени за периода, в който протича мандатът им от възможността да участват в конкурс за повишаване или преместване. Именно затова, законодателят е предвидил за тях друг ред за кариерно развитие при прекратяване на техните правомощия. Това е генезисът и философията на разпоредбите на чл. 28, ал. 1, чл. 50, ал. 1 и 2 и чл. 169, ал. 5 от Закона за съдебната власт, уреждащи три отделни хипотези, съответно при прекратяване на правомощията на член на Висшия съдебен съвет, на инспектор в Инспектората към ВСС и на административен ръководител или заместник на административен ръководител. Тази специална процедура в никакъв случай не ограничава възможността и правата на магистратите, участващи в конкурсни процедури, да бъдат преместени или повишени. Това е така, тъй като възстановяването на длъжност на член на ВСС на същата или една степен по-висока длъжност не е за сметка на длъжност, за която е обявен конкурс.

Конституционният съд е постановил изрично, че „сред най-важните характеристики на принципа на равенството пред закона е задължението, което той отправя към законодателната власт да третира в рамките на правното регулиране еднаквите еднакво“ (Решение № 11/2010 г. по к. д. № 13/2010 год.).

Неравноправно третиране би се получило, ако със закон са създадени привилегии или ограничения само за част от участниците в рамките на посочените по-горе правни механизми - като участници в конкурсни процедури или като членове на ВСС, ИВСС, административни ръководители или техните заместници. Възможността членовете на ВСС да бъдат възстановявани на длъжност „с една степен по-висока от заеманата преди избора“ не създава привилегия, тъй като е предвидена за всички изборни членове на ВСС.

На последно (но не по значение) място, Вие сте сезирани и с претенция за противоречие и с разпоредбата на чл. 8 от Конституцията, установяваща основното начало на разделението на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна. В искането са ангажирани съображения в смисъл, че с акт на Народното събрание, с който се засягат предпоставки за функциониране на конституционно установен орган, се създават трудности за функционирането му, а също така, че е налице противостоене на прогласения в чл. 8 от Конституцията принцип на разделение на властите. Отстоява се разбиране в смисъл, че назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, в съответствие с разпоредбите на чл. 129 от Конституцията, е „типично управленска функция“.

Не споделям така цитираното разбиране и доводите в негова подкрепа, изложени в искането на Пленума на Върховния касационен съд до Конституционния съд. Независимостта на съдебната власт е необходимата конституционна предпоставка, за да бъде тя ефективна и безпристрастна, защото

само тогава ще изпълни същинското си предназначение - да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. С конституционните разпоредби са уредени положения, предназначени да гарантират независимостта на съдебната власт, които имат своето развитие в законодателството. Тази уредба е израз единствено на законодателна целесъобразност, която има своите основания и граници в конституционния принцип за независимост на съдебната власт.

Предвид гореизложеното, като депозирам пред Вас настоящето **становище**, намирам, че искането на Пленума на Върховния касационен съд – предмет на настоящето обсъждане, следва да бъде отхвърлено, като бъде постановено решение в този смисъл.

**ДИРЕКТОР НА
НАЦИОНАЛНАТА
СЛЕДСТВЕНА СЛУЖБА:**

БОРИСЛАВ САРАФОВ

