

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

От Доц. д-р Атанас Славов

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Адрес: гр. София 1113, бул. „Цариградско  
шосе“ № 125, бл. 4, офис 110

Е-поща: [atanas\\_slavov@yahoo.com](mailto:atanas_slavov@yahoo.com)

[avslavov@phls.uni-sofia.bg](mailto:avslavov@phls.uni-sofia.bg)

На основание: чл. 20а, ал. 3 ПОДКС и  
Определение по к.д. № 15 от 19.01.2021г.

*Относно: искане на пленума на Върховния касационен съд (ВКС) за установяване на противоконституционност на чл. 28, ал. 1, изречение първо относно думите „или на равна по степен“ и изречение второ, и чл. 50, ал. 1 и ал. 2 относно думите „или на равна по степен длъжност в органите на съдебната власт“ от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 110 от 29.12.2020 г.)*

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

**УВАЖАЕМИ ДАМИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Във връзка с отправената покана да изразя правно мнение по конституционно дело № 15/2020 г., излагам следните тези и аргументи:

1. В искането на пленума на ВКС се поддържа, че със създаването на възможност за изборни членове на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС да бъдат назначавани на длъжност една степен по-висока от заеманата от тях преди избора, или на друга равна по степен длъжност, но в друго звено на съдебната система, законодателната власт е навлязла в конституционната

компетентност на ВСС, който е част от съдебната власт. Също така, атакуваните разпоредби нарушават основни принципи на организацията и структурирането на съдебната власт, с което се засягат и основни конституционни принципи – на независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 КРБ), на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), на разделението на властите (чл. 8 КРБ), на върховенството на конституцията (чл. 5, ал. 1 КРБ), на равенството на всички граждани пред закона (чл. 6, ал. 1 КРБ).

2. Споделям **в цялост** основните аргументи на пленума на ВКС относно противоконституционността на оспорените разпоредби на съответните конституционни основания. Без да повтарям тези аргументи, считам за важно да се посочи по-широкият контекст на приемането на тези разпоредби, както и релевантните европейски стандарти за независимост на съдебната власт и върховенство на правото, на които те противоречат.
3. Този *контекстуален подход* ще разкрие действителната цел на приетите разпоредби, а именно получаването на своеобразен „кариерен бонус“ от определени членове на ВСС, които със своя конформизъм са поддръжници на статуквото в съдебната власт, или активно участват в договарянето и гласуването на кариерни решения в съответствие с предпочитанията и очакванията на външни за съдебната власт политико-олигархични лобита. Особената „грижа“ на законодателната власт за кариерното израстване точно на тези членове на ВСС (в нарушение на конкурсното начало), е най-яркото доказателство за формираните през годините политически и други зависимости в органите на съдебната власт, поради което България е обект на продължаващ мониторинг от ЕС в сферата на правосъдието (Механизъм за сътрудничество и проверка, Доклад на ЕС за върховенството на правото, докладите по Европейския семестър) и Съвета на Европа (докладите на ГРЕКО, пост-присъединителния мониторинг на Съвета на Европа, становищата на Венецианската комисия).
4. Считам за важно преценката относно конституционността на атакуваните разпоредби да се извърши не само през призмата на абстрактния нормен контрол, но и през призмата на прилагането на съответните разпоредби в конкретната политическа и социална среда, както и от гледна точка на действащи *европейски стандарти*, които следва да са инкорпорирани в конституционните принципи на независимост и самоуправление на съдебната власт. Самите конституционни норми би следвало да се тълкуват и прилагат като се отчита този по-широк европейски институционален контекст. Още повече, че тези стандарти от *soft law* се превръщат в същинско право в актовете на институциите на ЕС и Съвета на Европа (в т.ч. и решенията на двете европейски съдилища).

5. Конституционната рамка на съдебната власт е обект на няколко структурни и организационни реформи в периода 2003-2015 г., чиято публично обявена цел е да се съобрази българския модел на функциониране на ВСС и администриране на съдебната система с общоприетите стандарти за независимост на съдебната власт. Тези стандарти са разработени основно на ниво Съвет на Европа (Венецианска комисия, Консултативен съвет на европейските съдии), но възприети и от Европейския съюз (в т.ч. Хартата на основните права на ЕС - ХОПЕС и юриспруденцията на Съда на ЕС).
6. Според тези утвърдени стандарти, органът, който отговаря за администрирането на съдебната система и кариерното развитие на съдиите (в българския случай – ВСС) трябва да се състои в *значителното си мнозинство от съдии, избрани пряко от други съдии*. В изготвеното становище от Венецианската комисия по проекта за промени в Конституцията от 2015 г. се анализира възприетото разпределение на членовете в съдийската колегия, като се изтъква, че това разпределение не съответства на стандарта за независимост на кадровия орган на съдебната власт.<sup>1</sup> Както приетите измененията в Конституцията от 2015 г., така и последвалите изменения в ЗСВ в периода 2016-2019 г. не въвеждат европейския стандарт за независимост на ВСС по отношение кариерното развитие и дисциплинарната отговорност на съдиите, тъй като съдийската колегия продължава да е доминирана от членове, които не са избрани пряко от съдиите (в съотношение 6:8).<sup>2</sup>
7. В този контекст, *политизацията на ВСС* – при формиране на органа и в процеса на вземане на решения - е основен проблем, който ангажира вниманието на европейските институции.<sup>3</sup> Изборът на членове на ВСС от *парламентарната квота*, въпреки въведеното конституционно изискване за избор с квалифицирано мнозинство от 2/3, не дава резултата, който се цели. Въпреки че повечето кандидати са действащи магистрати към момента на избора (съдии и прокурори), техният избор от парламента е функция на политически споразумения между основните парламентарни групи, а не е резултат от обективна независима преценка на техните професионални качества. По този начин политическото влияние върху състава на ВСС остава значително.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Venice Commission, *Opinion No 816/2015 on the Draft Act to amend and supplement the Constitution (in the field of the judiciary) of the Republic of Bulgaria*, CDL-AD(2015)022.

<sup>2</sup> Venice Commission, *Opinion No 855/2017 on the Judicial System Act*, CDL-AD(2017)018.

<sup>3</sup> Доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета относно напредъка на България по механизма за сътрудничество и проверка, Брюксел, 15.11.2017, COM(2017)750 final, с. 4.

<sup>4</sup> Славов, Ат. „Прилагане на европейските стандарти за независимост на съдебната власт: оценка на въздействието“, *Публични политики.bg*, Година 10 / Брой 1 - Февруари 2019: <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/296/329>

8. В първия Доклад относно върховенството на правото за 2020 г.<sup>5</sup> изрично се посочват както проблемите със структурата и функционирането на ВСС, които пораждаат рискове пред независимостта на съда (с. 6-7), така и конкретно се посочват рисковете от въведените „кариерни бонуси“ за членовете на ВСС: „Това породило опасения в светлината на препоръките на Съвета на Европа и може да засегне независимостта на съдебната власт, като се има предвид структурата на конституционноустановения правен ред в България“ (с. 9).
9. Въведените в атакуваните разпоредби на ЗСВ възможности за получаване на „кариерен бонус“ от членовете на ВСС и на Инспектората към ВСС представляват директна форма на намеса в самоуправлението и кариерното развитие в рамките на съдебната власт. Този подход на законодателя засилва политическата намеса и влияние във ВСС и Инспектората към ВСС като създава особен стимул за членовете на тези органи да следват не утвърдените професионални стандарти, а да се съобразяват с различни външни за системата очаквания, изисквания и аргументи.
10. Въведените специални кариерни възможности за членовете на ВСС и Инспектората не решават нито един от съществените проблеми на организацията и функционирането на съдебната власт, а подчертават елемента на външна политическа намеса в кариерното развитие на магистратите. По този начин законовата уредба не само не се доближава до утвърдените европейски стандарти за независимост и самоуправление на съдебната власт, а задълбочава съществуващите проблеми.
11. Самата настойчивост на прокарването на тези разпоредби, въпреки негативната оценка на съществена част от действащите магистрати за тях, съдейства единствено за това да се осигурят определени висши магистратски позиции на отделни членове на двата органа, които изберат да се възползват от дадената възможност. Това е по същество запазване на привилегии за „избраните“, за сметка на редовите магистрати, които трябва да преминават през всички етапи на кариерно израстване на конкурсен принцип.
12. Законодателят е въвел съществена разлика в хипотезите. При първата хипотеза е въведено императивното изискване за възстановяването на длъжност, заемана преди избора или на равна по степен длъжност – в този случай ВСС няма свобода на преценка, съответно ограничени са възможностите за решения *ad hominem* (макар да се създава привилегия за избор на равна по степен длъжност в друг орган на съдебната власт, с което се заобикалят конкурсите за преместване). Във втората хипотеза, ВСС има свобода на преценка дали да назначи магистрата на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора като не са ясни критериите и стандартите, върху които се основава едно такова решение. Имено в

---

<sup>5</sup> SWD(2020) 301 final

тази хипотеза възможността за външно влияние върху решенията на ВСС е съществена. Този подход към кариерното израстване в съдебната система – обусловен не от високите професионални и нравствени качества на магистратите, а от тяхната лоялност към различни политико-олигархични лобита, нарушава принципите на правовата държава и независимостта на съдебната власт, както и допълнително ерозира ниското обществено доверие в институциите на съдебната власт.

13. При приемането на атакуваните разпоредби са нарушени основни принципи на законодателния процес, с което пряко се засяга принципа на правовата държава във формален смисъл (Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/ 2013 г.; Решение № 3 от 2008 г. по к. д. № 3/2008 г.). Видно от законодателното досие на първоначално внесения ЗИД на ЗСВ (053-03-39 от 22.07.2020 г.), достъпно на интернет страницата на Народното събрание<sup>6</sup>, първоначалният предмет и обхват на законопроекта изобщо не съдържа подобна проекторазпоредба, съответно гласуваният на първо четене законопроект не обхваща тази материя, засягаща кариерното израстване на магистратите. Едва на етапа и в рамките на срока за предложения между първо и второ четене, и то в деня на изтичане на крайния срок – 29 юли 2020 г. е направено предложение (вх. н. 054-04-163) от народния представител Хамид Хамид, с което се въвеждат „кариерните бонуси“ за членовете на ВСС.<sup>7</sup> С това предложение са заобиколени императивните норми на Закона за нормативните актове за извършване на предварителна оценка на въздействие, както и за обществени консултации, а така също и императивните норми на ПОДНС относно изискването предложенията между първо и второ четене да са свързани с предмета на първоначално внесения законопроект.
14. Този често повтарящ се съществен порок на законодателния процес, ерозиращ принципа на правовата държава, е специално отбелязан и в Доклада относно върховенството на правото за 2020 г. (с. 24).<sup>8</sup>
15. Системното засягане на независимостта на съдебната власт означава и засягане на принципа на върховенството на правото (правовата държава), на принципа на ефективна съдебна защита на правата, на правото на справедлив процес, което може да е основание за започване на различни наказателни процедури срещу България в рамките на ЕС (по чл. 7 от Договора за ЕС или по чл. 260 ДФЕС, във връзка с нарушаване на чл. 2 и чл. 19, ал. 1 ДЕС, чл. 47 ХОПЕС). В по-драстичните случаи на нарушение може да се стигне и до осъдителни решения в Съда на ЕС<sup>9</sup>,

<sup>6</sup> <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/163278>

<sup>7</sup> <https://www.parliament.bg/bills/44/054-04-163.pdf>

<sup>8</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0301&from=EN>

<sup>9</sup> *Commission v. Poland*, C-619/18, EU:C:2019:531

като стандартът за преценка относно нарушаване на независимостта на съдебната власт включва както преки, така и непреки форми на външно влияние.<sup>10</sup>

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Въз основа на изложените аргументи, считам че са налице основания за обявяване на атакуваните разпоредби от Закона за съдебната власт за *противоконституционни*. /

17.02.2021 г.

Гр. София

**С уважение:**

Доц. д-р Атанас Славов

---

<sup>10</sup> *Associação Sindical dos Juizes Portugueses*, C-64/16, EU:C:2018:117

Pech, Laurent and Platon, Sébastien, Judicial Independence Under threat: The Court of Justice to the Rescue in the ASJP Case, *Common Market Law Review* 55, 2018, p. 1827.