



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ИНСПЕКТОРАТ КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

гр. София 1000, ул. „Георг Вашингтон“ № 17, тел.: 02 9057502, факс: 02 9057503

Изх. № A-01-375/20
Дата: 08.07.2020г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Вх. № 252/20
Дата 08.07.2020г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СОФИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

**НА ИНСПЕКТОРАТА КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
ПРЕДСТАВЛЯВАН ОТ ГЛАВНИЯ ИНСПЕКТОР ТЕОДОРА ТОЧКОВА**

по конституционно дело № 10/2020 г.

ПОЧИТАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 9 юни 2020 г. Инспекторатът към Висшия съдебен съвет е конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 10/2020 г., образувано на 27.05.2020 г. по искане на пленума на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на § 4 от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 11 от 07.02.2020 г.) в частта „или с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“.

С определението от 9 юни 2020 г., след направеното в мотивите уточнение, Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на пленума на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 28, ал. 1 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп. – ДВ, бр. 11 от 7 февруари 2020 г.) в частта „или с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“.

Инспекторатът към ВСС счита искането за обявяването за противоконституционност на разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от Закона за съдебната власт в частта ѝ „или с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“, за неоснователно.

СЪОБРАЖЕНИЯ

С изменението и допълнението на разпоредбата на чл. 28, ал. 1 от Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 11 от 2020 г.) законодателят прие, че при изтичане на мандата или предсрочното му прекратяване на основание чл. 130, ал. 8, т. 1 от Конституцията на Република България (КРБ) изборният член на ВСС 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.

Ретроспекцията на разпоредбата показва, че при приемането на Закона за съдебната власт (ДВ, бр. 64 от 2007 г.) законодателят е регламентирал, че при 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. С изменението на разпоредбата, в сила от 4.01.2011 г. (ДВ, бр. 1 от 2011 г.) Народното събрание прие, че изборният член на ВСС се възстановява на длъжност съдия, прокурор или следовател, „не по-ниска от заеманата преди избора“.

Редакцията на разпоредбата, в сила от 09.08.2016 г. (ДВ, бр. 62 от 2016 г.), предвиждаше, че изборният член на ВСС „се възстановява на длъжността съдия, прокурор или следовател, заемана преди избора“.

Разпоредбата на чл. 28, ал. 1 в предпоследната ѝ редакция (ДВ, бр. 65 от 2017 г.) предвиждаше, че изборният член на ВСС, подал молба до съответната колегия, „се възстановява на длъжността съдия, прокурор или следовател, заемана преди избора или на равна по степен длъжност в органите на съдебната власт“.

За пълнота на обсъжданите през годините промени в разглежданата разпоредба е необходимо да се коментира също и редакцията на § 12 (относно чл. 28, ал. 1) и § 16 (относно новата редакция на чл. 50) от Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИДЗСВ), приет от 41-то Народно събрание на 07.06.2012 г., които с Указ № 231 от 14.06.2012 г., издаден от Президента на РБ (ДВ, бр. 46 от 19.06.2012 г.), бяха върнати за ново обсъждане.

Текстът на § 12 (относно чл. 28, ал. 1) предвиждаше, че след изтичане на мандата „изборният член на Висшия съдебен съвет се назначава на длъжност съдия, прокурор или следовател, с една степен по-висока от заеманата преди избора, или по негово искане се възстановява на заеманата преди избора длъжност“. В § 16 (относно новата редакция на чл. 50), беше регламентирано назначаване на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора или по искане на лицето възстановяване на заеманата преди избора длъжност,

след като изтече мандата му като главен инспектор и инспектор. В мотивите на указа е посочено, че „... постигнатите окончателни разрешения в § 12 и § 16 от приетия закон, ..., пораждат съмнения за несъответствие с Конституцията. Те допускат при изтичане на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет, главен инспектор и инспектор в Инспектората към ВСС автоматично да се заема по-висока длъжност от заеманата преди избора. ... Това може да се определи като намеса в дейността на съдебната власт от страна на законодателната, тъй като по чл. 129, ал. 1 и чл. 130, ал. 6, т. 1 от Конституцията единствено Висшият съдебен съвет е компетентен да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. Законът на практика постига ефекта на повишаване, което зависи от волята на законодателя и може да не се осъществи само по волята на лицето, за което се отнася. При всички положения въпросът се изключва от преценката на следващия състав на Висшия съдебен съвет, каквато би трябвало да бъде при изтичане на мандата на предишния“.

Народното събрание се съобрази с мотивите, изложени в указа на Президента на РБ, като след връщане на ЗИДЗСВ, текстът не бе приет.

Прегледът на разпоредбата на чл. 28, ал. 1 ЗСВ сочи, че от приемането на ЗСВ (ДВ, бр. 64 от 2007 г.) до настоящия момент, законодателят търси най-доброто разрешение за реда и условията за възстановяване на длъжност съдия, прокурор или следовател при изтичане на мандата или предсрочното му прекратяване на основание чл. 130, ал. 8, т. 1 от КРБ на избраните членове на Висшия съдебен съвет. Най-общо може да се резюмира, че редакциите на текста, до изменението ДВ, бр. 11 от 2020 г., предвиждаха възстановяване на длъжността, заемана преди избора или на равна по степен длъжност в органите на съдебната власт.

От настоящата редакция на чл. 28, ал. 1 ЗСВ е видно, че законодателят е предвидил три възможности при изтичане или предсрочно прекратяване на мандата на избран член на ВСС – да се възстанови 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. За да бъде възстановен на длъжност съдия, прокурор или следовател е необходимо избраният член на ВСС да подаде молба до съответната колегия в 14-дневен срок от деня на изтичане или предсрочно прекратяване на мандата. Анализът на текста сочи, че съответната колегия на ВСС трябва да се произнесе по молбата за възстановяване на избрания член на ВСС, като решението къде ще бъде възстановен същият (на заеманата преди избора, на равна по степен **или** с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт) се взема от съответната колегия на ВСС и не зависи от волята на законодателя или на лицето, подало молбата. В молбата до съответната колегия на ВСС избраният член на ВСС с изтекъл или предсрочно прекратен мандат ще посочи къде желае да бъде възстановен на работа, но колегията **не е длъжна** да се съобрази с изразеното от него желание.

Настоящата редакция е най-близка до редакцията на § 12 (относно чл. 28, ал. 1) на ЗИДЗСВ, приет от 41-то Народно събрание на 07.06.2012 г. и върнат с указ на Президента на РБ, тъй като и в двата текста съществува възможността след изтичане на мандата изборният член на ВСС да се назначи на длъжност съдия, прокурор или следовател с една степен по-висока от заеманата преди избора. Разликата в двата текста, обаче, е съществена – в приетия от 41-то НС текст се игнорираше волята на кадровия орган и се нарушаваше основополагащия принцип на независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията), тъй като се предвиждаше автоматично възстановяване на по-висока длъжност от заеманата преди избора, т. е. беше пренебрегнат чл. 131 от КРБ (отм., бр. 100 от 2015 г.), съответно сега действащия чл. 129, ал. 1 КРБ, съгласно който съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от съдийката, съответно прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет. В настоящата редакция този въпрос е намерил решение, тъй като къде ще бъде възстановен изборният член на ВСС с изтекъл или предсрочно прекратен мандат зависи единствено от решението (волята) на съответната колегия от новоизбрания състав на ВСС.

С изменението и допълнението на чл. 28, ал. 1 ЗСВ (ДВ, бр. 11 от 2020 г.) законодателят постигна баланс между търсенето на механизми за привличане за членове на ВСС на магистрати, притежаващи висок професионализъм, които са мотивирани да участват качествено и пълноценно в осъществяване на съдебната реформа, и възможността работата им в кадровия орган да бъде оценена, като им бъде дадена възможност за кариерно израстване.

По сходен начин е регламентиран и въпросът за възстановяване на длъжност съдия, прокурор или следовател при изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС (чл. 50, ал. 1 ЗСВ, изм. – ДВ, бр. 29 от 2019 г.). Съгласно посочената разпоредба „при изтичане на мандата или при предсрочното му прекратяване на основание чл. 48, ал. 1, т. 1 главният инспектор и инспекторите, подали молба до съответния колегия на Висшия съдебен съвет в 14-дневен срок от деня на изтичане или предсрочно прекратяване на мандата, могат да бъдат възстановени на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора“. Съгласно ал. 2 на посочената разпоредба, „в случаите, в които молбата за възстановяване на длъжност по ал. 1 не бъде уважена, съответната колегия на Висшия съдебен съвет се произнася с решение в срока по ал. 1, с което главният инспектор и инспекторите се възстановяват на длъжността съдия, прокурор или следовател, заемана преди избора, или на равна по степен длъжност в органите на съдебната власт“. Тази законова уредба също предвижда за главния инспектор и инспекторите в ИВСС възможността за възстановяване на длъжност по-висока от заеманата преди избора, като решението се взема от съответната колегия на ВСС, предвид правомощията, регламентиранни с чл. 130а, ал. 5 във вр. с чл. 129, ал. 1 от Конституцията.

По същество следва да се посочи, че с последното изменение и допълнение на оспорената разпоредба не се нарушава чл. 6, ал. 2 от Конституцията, съгласно който всички граждани са равни пред закона, не се създава привилегировано положение за членовете на ВСС, основано на лично и обществено положение. За да се привлекат магистрати с високи професионални и нравствени качества, те трябва да имат възможност за професионално израстване, като това би могло да се постигне с приетото изменение и допълнение на чл. 28, ал. 1 ЗСВ. Дейността на членовете на ВСС ще бъде преценена от съответната колегия, като вземането на решение за възстановяване на длъжност съдия, прокурор или следовател с една степен по-висока от заеманата преди избора е атестация и оценка за работата на членовете на кадровия орган, а не привилегия, предоставена от законодателя. Привилегия би било ако членовете на ВСС с изтекъл или предсрочно прекратен мандат имаха възможност сами да определят къде да бъдат възстановени на работа, каквато възможност настоящата редакция на оспорената разпоредба не предвижда.

Възможността след изтичане или предсрочно прекратяване на мандата на членовете на ВСС да бъдат възстановени на длъжност една степен по-висока от заеманата преди избора, ще доведе до мотивация на избраните лица да работят ефективно за постигане на поставените пред органа цели. С липсата на предвидена в закона възможност за възстановяване на по-висока от заеманата преди избора длъжност, работата на изборните членове на ВСС крие риск от застои по отношение на тяхното професионално развитие. На практика това действа демотивиращо за магистратите, тъй като не могат да израстват в кариерата.

Необходимо е да се подчертае също, че с оспорената разпоредба съответната колегия по никакъв начин не е „задължена“ да повиши „своите членове на точно определени позиции в съдебната власт“, както се сочи в искането на пленума на ВКС. Законодателят е предоставил решението да се вземе от кадровия орган, предвид правомощията му, дадени с Конституцията. Със Закона за съдебната власт същите са доразвити, като с последното изменение и допълнение на чл. 28, ал. 1 ЗСВ законодателят дава възможност на кадровия орган да ги осъществи в пълен обем. В този смисъл са изложени съображения в Решение № 9 от 03.07.2014 г. по конституционно дело № 3 от 2014 г. на КС: „Съблюдавайки конституционното изискване основни обществени отношения да бъдат регулирани със закон, Народното събрание е задължено да създаде първична правна уредба по всички въпроси, визирани в конституционните норми, които изрично посочват, че съответната материя трябва да бъде уредена със закон. Така чл. 133 от Конституцията категорично изисква първична законова уредба по въпросите относно институционалното обезпечаване и кадровото ръководство на съдебната власт“.

С приетото изменение и допълнение на оспорената разпоредба не се нарушава и прогласения с чл. 8 от Основния закон принцип на разделение на

властите. Народното събрание не е решило „едностранно въпроса за кариерното израстване на магистратите“, не е нарушило „специфичния авторитет“ и „престижа“ на съдебната власт, а е предоставило възможност на колегиите на ВСС, да вземат решение, обосновано на реално свършената работа от членовете на ВСС с изтекъл или предсрочно прекратен мандат. Не може да бъде споделено също изложеното в искането на пленума на ВКС, че „оспореният текст дава възможност за необосновани кадрови решения на основата на неясни критерии...“. Всяко решение на колегиите на ВСС трябва се мотивира, включително и това, взето по молбата по чл. 28, ал. 1 ЗСВ. „Важното е, че решението за това се взема от съответната колегия на ВСС и както при всеки процес на взимане на решение е налице гарантирана възможност за избор на поведение от структура на ВСС – орган, специално създаден от конституционния законодател да администрира и осигурява кадрово съдебната власт и така да гарантира нейната вътрешна и външна независимост“ (Решение № 2 от 21.02.2019 г. по к. д. № 2 от 2018 г. на КС).

Приетото от Народното събрание изменение и допълнение на чл. 28, ал. 1 ЗСВ (ДВ, бр. 11 от 2020 г.) е съобразено с правомощията на ВСС, предоставени му с Конституцията като върховен закон, тъй като Висшият съдебен съвет е създаден, за да осъществява кадровата политика на съдебната власт и да осигурява независимостта ѝ. Една от гаранциите за независимост на съдебната власт е правото ѝ сама да назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите, което е съобразено от законодателя в оспорената разпоредба.

Предвид изложеното, считаме, че разпоредбата на чл. 28, ал. 1 ЗСВ в частта „или с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“ не противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, който установява принципа на независимостта на съдебната власт; 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; на чл. 5, ал. 1 от Конституцията, обявяващ, че същата е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат; на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, според който всички граждани са равни пред закона и на чл. 8 от Конституцията, който постановява принципа на разделението на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна.

С ПОЧИТ:
ТЕОДОРА ТОЧКОВА,
ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР НА ИВСС