

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 3

София, 30 януари 2018 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

при участието на секретар-протоколиста Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 30 януари 2018 г. конституционно дело № 9/2017 г., докладвано от съдията Филип Димитров.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 08.11.2017 г. по искане на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от Конституцията на Република България, по въпроса за обхвата на израза: "с право на повторно назначаване", и „дали точното му съдържание включва възможност за назначаване до два мандата (включително) за целия професионален стаж на магистрата и

независимо дали в един и същ, или в различни органи на съдебната власт?".

Според вносителя са налице противоречиви тълкувания на текста при приложението му от Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС) (т.1 от Протокол № 42/17.10.2017 г.) и на Върховния административен съд (ВАС) (Решения № 9889/25.07.2017 по адм. д. № 7294/15 г. на VI-то О. И № 8013/12.06.2014 г. по адм.д. № 2691/14 г. VI-ТО о.).

Според главния прокурор разпоредбата на чл.129, ал.6 от Конституцията ограничава заемането на длъжността административен ръководител на съд и прокуратура до не повече от два мандата само „в един и същ орган на съдебната власт“.

С определение от 12.12.2017 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането за тълкуване и е конституирал като заинтересовани институции Народното събрание, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и Висшия адвокатски съвет.

Отправени са и покани до Съюз на съдиите в България, Българска съдийска асоциация, Асоциация на българските административни съдии, Асоциация на прокурорите в България и Съюза на юристите в България да представят становища по искането в месечен срок.

Постъпили са становища от Висшия съдебен съвет, от министъра на правосъдието, от Съюза на юристите в България, от Управителния съвет на Асоциацията на прокурорите, от Асоциацията на българските административни съдии, от Съюза на съдиите в България и от Висшия адвокатски съвет, като първите пет отговарят с категорично „не^a на втората част от въпроса, като по първата посочват, че са допустими само два мандата „в един и същ орган на съдебната власт“. Висшият адвокатски съвет смята, че „няма ограничение магистратите да бъдат

административни ръководители на друго място в органите на съдебната власт". В становището на Висшия съдебен съвет се подчертава, че „Под орган следва да се разбира не съд или прокуратура като цяло, а отделните техни звена."

Становището на Съюза на съдиите в България застъпва тезата, че „цитираната уредба допуска два последователни мандата за целия професионален стаж на даден магистрат, независимо дали в един или повече органи на съдебната власт". Изтъква се, че „мандатността е характеристика на длъжността, а не на титуляра ѝ". Подчертава се, че „ако се възприеме тезата, че ограничението за заемане на длъжност административен ръководител⁴ се отнася само до един орган на съдебната власт, то теоретично един магистрат може да прекара целия си професионален стаж изпълнявайки само тази длъжност". Посочва се, че „Конституцията следва да се тълкува от една страна нормативно, но от друга страна и житейски".

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

В искането се посочва, че мотивите за създаването на разпоредбата през 2003 г. не позволяват да се разкрие точния ѝ смисъл, което поражда възможности за различно тълкуване.

Измененията на Конституцията през 2003 година създават ново разбиране на понятието за несменяемост на съдии, прокурори и следователи. От една страна, беше създадена възможност съдии, прокурори и следователи, които са придобили статут на несменяемост да бъдат освободени от длъжност с навършване на 65-годишна възраст, както и при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебни задължения, както и при извършване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт. От друга страна, със създаването на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 (преди това ал. 5) от Конституцията се изключи възможността несменяемостта да обхваща не само

магистратската длъжност, но и изпълнението на функциите на административен ръководител. Вместо това на конституционно ниво се въведе петгодишен мандат за всяка ръководна длъжност в органите на съдебната власт освен по чл. 129, ал. 2 от Конституцията. По този начин се създаде мандатност в административното ръководство на органите на съдебната власт. Целта на тази мандатност е да се осигури обновяването на ръководствата на конкретните звена в органите на съдебната власт - за да не се допуска една и съща длъжност да бъде заемана повече от два пъти от едно и също лице, а не да се ограничи лицето във възможността му да заема ръководни длъжности повече от два пъти.

От възприетите в преамбюла на Конституцията ценности и принципи за справедливост и демократично обществено устройство, както и от конкретните предписания относно персоналното формиране на органите на трите власти, може да се изведе, че конституционният законодател утвърждава изискване за подбор на кандидатите за определена властова позиция на основата на техните личностни качества и способности. Това изискване с пълна сила е валидно и за кадровата дейност на Висшия съдебен съвет при назначаването на съдии, прокурори и следователи, както и на административните ръководители в съдебната власт.

Подлежащата на тълкуване разпоредба на чл. 129, ал. 6 от Конституцията, макар адресирана и към Висшия съдебен съвет като орган по назначаването, стеснява възможността отделни съдии, прокурори и следователи независимо от придобития от тях опит, да търсят професионална реализация като участват в конкуренция за заемане на определена ръководна длъжност. Оценката на кандидати, които отговарят на специалните изисквания на закона е основана на сравнение на техните способности. Решаваща за преценката на обема на въведеното с изрази „с право на повторно назначаване" ограничение в броя на ръководните мандати е целта на конституционните изменения от 2003 г. Ограничение,

което не отговаря на целта на конституционния законодател или което надхвърля рамките на изискването за пропорционалност, би било несъвместимо с основополагащия принцип на правовата държава, по чл. 4, ал. 2 от Конституцията.

Отделният съдия, прокурор или следовател в рамките на своята компетентност решава въпросите по делата, които са му възложени, на основата на вътрешната си убеденост за релевантните факти и приложимото право. При постановяване на своите актове той не е обвързан от никакви указания, освен от онези, които са дадени от горестоящ съдебен орган съобразно изричните предписания на закона. В пълна степен това е валидно и за указания, дадени от съответния административен ръководител. Затова, в светлината на конституционните принципи, действията на административния ръководител не може да се третира като непосредствена заплаха за независимостта на съдебната власт при изпълнението на основната ѝ публична функция. Следва да се има предвид още, че в рамките на неизтекъл мандат, Конституцията не изключва възможността за неговото предсрочно прекратяване като санкция за противозаконни или неморални прояви на лицето, заемащо ръководната длъжност.

Ограничавайки допустимия брой на мандатите до два, със създаването на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от Конституцията законодателят от 2003 г. е отчел рисковете и опасностите за доброто функциониране на правосъдието, които произтичат от прекомерно дългото (повече от десет години), изпълняване на ръководна дейност от едно и също лице на едно и също място. Присъщи задължения на административния ръководител са упражняването на представителни и организационни функции, включващи провеждане на обществени поръчки, сключване на договори, назначаване и освобождаване на съдебни служители. Те имат важна роля за професионалната квалификация и

специализацията на съдиите, прокурорите и следователите. Продължителното изпълнение на тези функции би могло да влоши качеството, да доведе до създаване на трайни връзки с представителите на местната и централната власт, както и с участниците в икономическия живот в съответния район. Дори подобни връзки да не са попречили на безпристрастието и обективността на административния ръководител, тяхното съществуване най-малко създава подозрение и недоверие в обществото. Преодоляването на възможните неблагоприятни последици от рутинността в администрирането на правосъдието и същевременно запазването на доверието в съдебната система са съществените цели, които оправдават ограничаването на броя на мандатите на административния ръководител, но това се отнася само за конкретния орган на съдебната власт. Ограничението за лице, което е било два мандата на определена ръководна длъжност, да не може със своите качества да се конкурира за друг ръководен пост в съдебната власт, надхвърля рамките на законодателната цел. Разширително тълкуване на изрично ограничение, въведено в Конституцията, е недопустимо.

Първата част от въпроса на главния прокурор изисква да се изясни какво конституционният законодател разбира под понятието "длъжност" на административен ръководител в органите на съдебната власт. Общото понятие длъжност не може да не включва всички общи характеристики на длъжността, с други думи няма длъжност председател на съд, а единствено председател на районен (окръжен или апелативен и т.н.) съд.

Конституционният законодател е предвидил ограничение само за назначаване за трети път на една и съща конкретна длъжност (т.е. в същия конкретен орган на съдебната власт). Той е създал конституционен механизъм, а именно специален орган, Висшия съдебен съвет, натоварен с отговорността за назначенията на магистрати, който следва да взема решения във всички конкретни случаи и чиято отговорност е да провежда

кадрова политика, която да не допуска създаването на „съдебна номенклатура“.

Конституцията възлага кадровият подбор на съдиите, прокурорите и следователите да се осъществява в условията на състезателност, на основата на обективни показатели за техните качества. Същото се отнася и за назначаването на административните ръководители, към които естествено са отправени и повече изисквания - например, способност за работа в екип, способност за вземане на управленски решения и т.н. В установения от Конституцията модел на съдебната власт провеждането на качествена кадрова политика е възложено на Висшия съдебен съвет, като независим орган на съдебната власт. С оглед на оптималното функциониране на този модел на законово ниво са въведени конкурсното начало и процедурите по атестиране, приложими и спрямо кандидатите за административни ръководители. Създаването на допълнителни правни прегради за заемането на ръководни постове трябва да бъде оправдано само от съществени цели и съображения, произтичащи от буквата или духа на основния закон.

Грамматическото тълкуване на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от Конституцията също води до извода, че ограниченията на броя на мандатите са свързани със заеманата длъжност, а не с лицето, което я заема. В този смисъл е и тълкувателно решение № 13/15.12.2010 г. по к.д. № 12/2010 г. В разпоредбата на чл.129, ал.6 от Конституцията прилагателното „ръководна“ към думата длъжност е членувано. Това означава, че няма конституционна пречка един съдия, прокурор или следовател да бъде избран на ръководна длъжност в съдебната власт и след като два пъти е заемал такава длъжност в определени съд, прокуратура или следствена служба.

Предвид гореизложеното и на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията и чл.12, ал.1, т.1 от Закона за Конституционния съд, Конституционният съд

Р Е Ш И :

Изразът „с право на повторно назначение" в разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от Конституцията изключва възможността за назначаване на едно лице за административен ръководител на конкретен съд, прокуратура или следствена служба за повече от два мандата.

Същото лице може да бъде назначавано на други ръководни длъжности в съдебната власт.

Председател:

Борис Велчев