



КАМАРА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ

1797 София, бул. „Д-р Г.М.Димитров № 42“, тел.(02)906 93 45, факс (02) 982 66 65

КАМАРА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ
В БЪЛГАРИЯ
Reg. № 7 Екз. № 1
от 19.02.2021 г.
СОФИЯ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Конституционно дело № 15/2020 г. на Конституционния съд на Република България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 19.01.2021 г. по к.д. № 15/2020 г. Конституционният съд (КС) е допуснал до разглеждане по същество искане на Пленума на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на чл. 28, ал.1, изречение първо относно думите „или на равна по степен“ и изречение второ, както 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., поел. изм. и доп., ДВ, бр. 110 от 29.12.2020 г.) поради противоречие с чл. 117, ал. 2, чл. 4, ал.1, чл.5, ал.1, чл.6, ал.2 и чл. 8 от Конституцията на Република България (КРБ).

Със същото определение е отправена покана за писмено становище към Камара на следователите в България.

Съгласно предоставената ни възможност, изразяваме становище, че искането е неоснователно, поради следните съображения:

В практиката си до момента КС е взел категорично становище, че според разпоредбата в чл. 133 от КРБ безусловно 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 да 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. На конституционно ниво се уреждат елементите и обхватът на основните функции на Държавата, които подлежат на последващо детайлизиране със закон. (Р № 12/18 г. по к.д. № 1/2018 г.).

Разпоредбата на чл. 133 от КРБ предвижда тези отношения да се регламентират със закон. Намираме, че избраният от законодателя модел е подходящ и целесъобразен, за да удовлетвори конституционните изисквания към съдебната власт. По този начин развитието и детайлизирането на конституционната уредба със специален закон не предполага противоречието му с основния закон, а напротив по този начин се постига цялостно и детайлно уреждане на конкретната материя. В това именно се заключава изпълнението основната цел и духа на закона.

В изпълнение на конституционните си задължения Народното събрание през годините предприе различни подходи за определяне на условията за заемане на длъжност съдия, прокурор и следовател, в зависимост от променящите се обществени отношения.

Още с приемането на първия ЗСВ (ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.) се въведе два механизма за заемане на длъжност съдия, прокурор и следовател, които претърпяха развитие и са валидни в общи линии и до настоящия момент.

Първият механизъм беше свързан с постъпването за първи път в орган на съдебната власт, както и с повишаването и преместването на магистратите. Преценката за това беше предоставена на съответния административен ръководител, който предлагаше на ВСС да назначи, повиши или премести съдия, прокурор или следовател (чл. 30 от ЗСВ (отм.).

През 2002 г. с приемането на чл. 127а от ЗСВ (ДВ, бр. 74 от 30.07.2002 г.) Законодателят въведе конкурсно начало при назначаване на младши магистрати и първоначално назначаване в ОСВ. По отношение на повишаването в длъжност остана предишният режим (по предложение на съответния административен ръководител).

С изм. на чл. 30 от ЗСВ и приемането на нов чл. 30а (ДВ, бр. 29 от 9.04.2004 г.) се прие друг подход за повишаване на магистратите. Съответният административен ръководител предлагаше определен кандидат на Комисията по предложенията и атестирането, която от своя страна предлагаше на ВСС да избере или не предложения кандидат.

Със същото изменение на ЗСВ отпадна конкурсното начало при първоначално назначаване в ОСВ, като остана само за младшите магистрати (чл. 127а изм., ДВ, бр. 29 от 2004 г.).

През 2006 г. с изменението на чл. 127б от ЗСВ (ДВ., бр. 39 от 2006 г.) конкурсното начало беше засилено и обхвана назначаването, повишаването и преместването на младши магистрати, първоначалното назначаване в ОСВ, както и преместването и повишаването в длъжност.

Вторият механизъм въведе принципа за възстановяване на длъжност в случаите, в които съдии, прокурори и следователи са били избрани да упражняват временно други публични функции (инспектори към МП, народни представители, министри, заместник-министри, кметове и общинските съветници).

В годините този механизъм също претърпя развитие, като разшири приложението си както по отношение на други магистрати (членове на ВСС,

инспектори в ИВСС, съдии от Конституционния съд, европейският прокурор и др.), така и по отношение на други възможности за възстановяване на длъжност в органите на съдебната власт.

II. В сега действащия Закон за съдебната власт са предвидени няколко основни механизма за заемане на длъжността „съдия, прокурор или следовател“.

а. Първият от тях се основава на конкурсното начало (участие в конкурс за младши магистрати, за първоначално назначаване, за преместване и за повишаване).

Той е уреден в глава девета, раздели I, II, III. и се провежда от 5 членни конкурсни комисии.

Този механизъм се основава на принципа, че при подходяща конкурсна процедура може да се преценят правилно професионалните качества на кандидатите за заемане на магистратска длъжност.

В опит да намери донякъде подходящ начин за справедливо оценяване на кандидатите за повишаване или преместване при неясните критерии, по които кандидатите се оценяват, самото конкурсно начало през годините претърпя различни трансформации – чрез атестиране, чрез събеседване и отново чрез атестиране и т. н.

б. Вторият механизъм урежда правото на възстановяване на магистратска длъжност на съдии, прокурори и следователи с високи професионални и нравствени качества, заети временно с други важни публични функции – изборните членове на ВСС, Главният съдебен инспектор и инспекторите от ИВСС, съдиите от Конституционния съд, министрите или заместник-министрите, председателят или заместник-председателите на Държавна агенция "Национална сигурност", членовете на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, народните представители и други.

Той е уреден в чл. 28, ал. 1 ЗСВ, чл. 50, ал. 1 и 2 ЗСВ и в чл. 195, ал. 4 ЗСВ.

Този механизъм се основава на презумпцията, че качествата на тези юристи са проверени от една страна при конкурсните процедури, в които са участвали, за да достигнат определено ниво в съда и прокуратурата – окръжно, апелативно и върховно, от друга – от завишените изисквания за участие в процедурите по подбор, в които те са участвали, за да заемат длъжностите член на ВСС, инспектор в ИВСС, съдия в КС, европейски прокурор и т.н., и от трета страна – от органите, които провеждат подбора (напр. Народното събрание – при избор на 1/3 от членовете на ВСС, всички членове на ИВСС, 1/3 от съдиите в КС и др.; Президент на РБ – 1/3 от съдиите в КС; общите събрания на съдиите, прокурорите и следователите – при избор на 1/3 от членовете на ВСС; общо събрание на съдиите от Върховния касационен съд и Върховния административен съд – при избор на 1/3 от съдиите в КС и т.н.).

Участието в горните процедури, които по правило са отворени за широк кръг от магистрати, на практика представлява конкурс за заемане на

цитираните по-горе длъжности и то при по-завишени критерии от конкурсите за повишаване в длъжност и преместване в ОСВ.

По тези съображения законодателят е предвидил възстановяването на длъжност в ОСВ да бъде алтернативно на длъжността, заемана преди избора или на равна по степен длъжност, а в някои случаи - на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт.

Иницирираната отмяна на режима би причинила правна несигурност и нестабилност в тази област, което от гледна точка на принципите на правовата държава е недопустимо. Тези магистрати, още когато са се кандидатирали и участвали в процедурите по попълване състава на органи като ВСС, ИВСС, КС, Европейската прокуратура и т. н., са имали правни очаквания да се върнат на същото ниво в органите на съдебната власт на същата или на равна по степен длъжност, тъй като законът им е давал това право още когато са преценявали дали да се кандидатират. Наред с това, всички те са достигнали до такова високо професионално ниво след участието им в конкурс за повишаване или преместване.

Не случайно вносителят сезира Конституционния съд за пръв път с искане за обявяване на противоконституционност само на чл. 28 ЗСВ в частта „или с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“ (к. д. № 10/2020 г.). Не се оспорваше възможността за възстановяване на „равна по степен длъжност“ именно защото това беше действаща разпоредба преди да се проведат процедурите за избор на членове на нов ВСС и ИВСС и кандидатите са имали правни очаквания да бъдат възстановени на равна по степен длъжност.

Още повече, че възстановяването на равна по степен длъжност не ограничава правата на съдиите, прокурорите и следователите, тъй като възстановяването е на свободна длъжност, а не на такава, за която е обявен конкурс.

Най-сетне, не може да бъде игнориран фактът, че правото на възстановяване е въведено още през 1994 г. (чл. 36, респ. – чл. 36б, ал. 5 и чл. 132 от ЗСВ (отм.) и в исторически аспект претърпя възходящо развитие, както по отношение на длъжностите, на които тези юристи се възстановяват след прекратяване на функциите им, така и по отношение на кръга от юристи, за които то се прилага.

Отмененият през 2007 г. ЗСВ предвиждаше правото на възстановяване само за инспекторите към МП, народни представители, министри, заместник-министри, кметове и общинските съветници, като възстановяването предвиждаше единствено изискването кандидатът да е на заеманата преди избора длъжност.

С приемането на новия ЗСВ през 2007 г. и с последвалите му изменения принципът беше развит, като приложното му поле беше разширено и по отношение на изборните членове на ВСС, членовете на ИВСС, съдиите от Конституционния съд, европейският прокурор, председателят или заместник-председателите на Държавна агенция "Национална сигурност",

членовете на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства и др.

Правото на възстановяване на „равна по степен длъжност“ в ОСВ за пръв път беше въведено през 2011 г. с изменението на чл. 28 и чл. 50 от ЗСВ(ДВ, бр. 1 от 2011 г.), което изменение предвиждаше възможност за възстановяване на „длъжност не по-ниска от заеманата преди избора“, а не само на заеманата преди избора. Конституционният съд вече е имал възможността да обсъди тази възможност в Решение № 10 от 15.11.2011 г. на КС по к. д. № 6/2011 г. – т. III и не е изразил съмнение, че тя е противоконституционна. В същото решение той е постановил, че е противоконституционно да се третират нееднакво различните юристи, като се привилегирова една група и се създават ограничения за останалата голяма част, но само по критерий вид на упражняваната юридическа професия и то преценен към определен момент.

През 2016 г. с изменението на чл. 28 и чл. 50 от ЗСВ (ДВ, бр. 62 от 2016 г., в сила от 9.08.2016 г.) отново беше въведена възможността за възстановяване единствено на заеманата длъжност преди избора по отношение на членовете на ВСС и инспекторите в ИВСС.

Със същото изменение на ЗСВ на чл. 195, ал. 3 от ЗСВ (ДВ, бр. 62 от 2016 г.) се въведе правото на възстановяване по отношение на съдиите от Конституционния съд, председателят или заместник-председателите на Държавна агенция "Национална сигурност", членовете на Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, народните представители, кметовете и общинските съветници. За тях възстановяването беше или на заеманата преди избора, или равна по степен длъжност в органите на съдебната власт.

Една година по-късно, с цел правният режим на възстановяването на длъжност на изборните членове на ВСС, на Главният съдебен инспектор и инспекторите в ИВСС да бъде приравнен с категорията юристи, предвидена в чл. 195, ал. 3 от ЗСВ, чл. 28, ал.1 и чл. 50, ал. 1 от ЗСВ бяха отново изменени и допълнени (ДВ, бр. 65 от 11.08.2017 г.). С тях отново се предвиди възстановяването да бъде или на длъжност, заемана преди избора или на равна по степен длъжност в органите на съдебната власт.

През 2020 г. обхватът беше разширен и по отношение на европейския прокурор (чл. 195, ал. 4 от ЗСВ - ДВ, бр. 103 от 4.12.2020). За него също се предвиди възможност след преустановяване на функциите му да бъде възстановен на заеманата преди избора или на равна по степен длъжност в органите на съдебната власт.

Възстановяването на длъжност „с една степен по-висока от заеманата преди избора“ беше въведено за пръв път през 2019 г. за Главният съдебен инспектор и инспекторите в ИВСС (с изменение на чл. 50, ал. 1 от ЗСВ и създаването на нова ал. 2 от Закона - ДВ, бр. 29 от 8.04.2019 г.). При прилагането на този нов режим, съответната колегия на ВСС действа при оперативна самостоятелност и има възможност на преценка дали да възстанови съответния инспектор на по-висока длъжност или да го

възстанови на равна по степен длъжност или на длъжността, заемана преди избора.

С изменението на чл. 28, ал. 1 от ЗСВ (ДВ, бр. 11 от 7.02.2020 г.) такава възможност се предвиди и за изборните членове на ВСС. В случая съответната колегия на ВСС действаше при обвързана компетентност. Това наложи нова промяна на чл. 28, ал.1 от ЗСВ (ДВ, бр. 86 от 6.10.2020 г.), с което ВСС вече действа при оперативна самостоятелност.

В исторически план видим е стремежът на законодателя да уреди правните последици от преустановяване на функциите на тези юристи с безспорно високи професионални качества така, че от една страна да повиши капацитета на органите на съдебната власт, в която те биха продължили професионалният си път и от друга – да постъпи по справедлив начин спрямо тях, доколкото тази категория юристи ще са лишени от възможност да участват в конкурс за повишаване или преместване за периода, през който са упражнявали съответните публични функции.

Високите нравствени качества, дългият и богат професионален опит поначало са основен критерий за назначаване и на длъжностите член на ВСС, инспектор в ИВСС, съдия в Конституционния съд, европейски прокурор и т. н.

Безспорно е, че опитът, който те са придобили при упражняване на дейност във ВСС, ИВСС, КС, Европейската прокуратура и т.н. е полезен и необходим във всеки един от органите на съдебната власт, в който те ще бъдат възстановени. Обратното би означавало всеки ОСВ да се капсулира и да остане затворен за юристи с безспорен професионализъм и по-разширен миروглед.

III. Други механизми, определени от законодателя за заемане на магистратски длъжности без провеждане на конкурс са уредени в случаите на закриване на съдилища, прокуратури и следствени органи или при намаляване числеността на броя на заетите длъжности (чл. 194, ал. 1 от ЗСВ); при взаимно съгласие за размяна на равна по степен длъжност на съдии в друг съд, на прокурори – в друга прокуратура и на следователи – в друг следствен отдел, както и при съгласие на административните им ръководители (чл. 194, ал. 2 от ЗСВ); при възстановяването на заеманата щатна длъжност в същия орган на съдебната власт, в случаите на прекратяване на командироване на съдии, прокурори и следователи над 1 година на длъжност, за която се изисква висше юридическо образование в институциите, органите и мисиите на различни международни организации (чл. 227а, ал. 4 от ЗСВ), както и при прекратяване на дейността на Главния инспектор и инспекторите към Министерство на правосъдието чл. 375 от ЗСВ) и др.

Безспорният извод от изложеното е, че конкурсното начало, като сравнително нов механизъм, не бива да се абсолютизира като единствен възможен начин за заемане на магистратска длъжност. Напълно възможно е законодателят в бъдеще да го отмени, да го видоизмени, да създаде още

механизми за заемане на магистратска длъжност или да отмени някои от тях и това е въпрос на законодателна преценка.

Съществуването на изброените по-горе механизми позволява по-гъвкава организация по кадровото обезпечаване на правораздаването и същевременно гарантира качеството на правораздавателната дейност.

Междувпрочем подобно е решението на законодателя не само за магистратите, но и за съдебните служители – чл. 343 от ЗСВ.

Съществуването на различни механизми за заемане на длъжност (наред с конкурс) не е нещо ново за правната ни система. Те съществуват и в сферата на изпълнителната власт.

По подобен начин законодателят е постъпил и при регулацията на условията и реда за заемане на длъжност в изпълнителната власт – правомощие, предвидено в чл. 116, ал. 2 от Конституцията.

Така в чл. 10 от Закона за държавния служител са предвидени няколко възможности за заемане на длъжност в различните структури на изпълнителната власт (министерства, държавни агенции, държавни комисии и др.). И тук конкурсното начало е само един от механизмите за заемане на длъжност.

В искането се излагат съображения за накърняване на принципа за равенство пред закона, състоящо се в създаване на привилегия в полза на конкретни съдии, прокурори и следователи, които са участвали в състава на ВСС и ИВСС

Оспорената нормативна уредба не нарушава конституционния принцип за равенство в посочения смисъл, тъй като почива върху ясни правила, които намират приложение спрямо всички съдии, прокурори и следователи. Участието в процедури за избор на членове на ВСС и инспектори в ИВСС са отворени към всички, които отговарят на законовите изисквания. Поради това те не представляват неравно третиране, защото признакът професионализъм не е между изчерпателно изброените в чл. 6, ал. 2 от Конституцията социални признаци за недопускане на ограничение на правата (Решение № 1 от 11.ІІ.1993 г. на КС на РБ по конст. д. № 32/92 г.)

Принципът за равенството, на който се позовава вносителят, означава равенство на гражданите пред закона, като законът може за едно и също право или задължение да предвижда диференциация. Това обаче не води до извод за нарушаване на посочения конституционен принцип, когато диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти (в т. см. са Решение № 4/2014 г. по к. д. № 12/2013 г. и Решение № 6/2010 г. по к. д. № 16/2009 г.).

Конституционният съд последователно се придържа 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 г. по к. д. № 12/2016 год.). В правовата държава законодателят е обвързан да урежда сходните случаи по еднакъв начин, а различните - по различен начин. Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в

обществото. (Решение № 3 от 2013 г. по к.д. № 7/2013 г. Аз – виж и Решение № 11/2010 г. по к.д. № 13/2010 г.).

Неравноправно третиране би се получило, ако със закон са създадени привилегии или ограничения само за част от участниците в конкретна процедура в рамките на посочените по-горе механизми. В случая това не е налице, тъй като възможностите за възстановяването на длъжност на избраните членове на ВСС са еднакви за всички тях. Такова е и положението със всички членове на ИВСС.

Разпоредбата не нарушава принципите на разделението на властите (чл. 8 от КРБ) и на независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от КРБ), защото нито визира конкретни правни субекти, нито указва на ВСС как да ги възстанови на заеманата длъжност.

С оглед гореизложеното, даваме становище за отхвърляне на искането на Пленума на ВКС за установяване на противоконституционност на чл. 28, ал.1, изречение първо относно думите „или на равна по степен“ и изречение второ, както 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., поел. изм. и доп., ДВ, бр. 110 от 29.12.2020 г.) поради противоречие с чл. 117, ал. 2, чл. 4, ал.1, чл.5, ал.1, чл.6, ал.2 и чл. 8 от Конституцията на Република България (КРБ).

УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ НА
КАМАРА НА СЛЕДОВАТЕЛИТЕ В
БЪЛГАРИЯ