



*Република България*  
*Президент*

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТ А Н О В И Щ Е**

**ОТ РУМЕН РАДЕВ**  
**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 10 ОТ 2020 Г.**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 9 юни 2020 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересована институция по конституционно дело № 10 от 2020 г. В това си качество изразявам следното становище относно конституционността 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 7.02.2020 г.) (ЗСВ) в частта „или с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“.

**1. Сравнителноправна перспектива**

Визираната норма от ЗСВ позволява след края на мандата на членовете на ВСС те да бъдат възстановени в длъжност, която може да бъде с една степен по-висока от заеманата преди избирането им.

За да се прецени дали нормата противоречи на конституцията, трябва да се отговори на въпроса какъв е правният статут на членовете на ВСС, т.е. да се изясни и правната природа на органа.

По чл. 16, ал. 2 от ЗСВ българският ВСС е определен като „постоянно действащ орган“. Смисълът, който Конституционният съд влага в това понятие с решението си по к.д. № 6 от 2011 г. е, че избраните за членове на ВСС губят качеството на съдии, прокурори и следователи в съответен орган на съдебната система, т.е. членството във ВСС представлява отделна длъжност. Поради това се налага и регламентиране по

законодателен път на „възстановяването“ на членовете на ВСС в длъжност след края на мандата им като такива.<sup>1</sup>

От тази гледна точка обаче българският ВСС е изключение от модела на съдебни съвети в другите държави членки на Европейския съюз (ЕС). Прегледът на информацията, публикувана от Европейската мрежа на съдебните съвети (EMCC, англ. European Network of Councils for the Judiciary – ENCJ), показва, че в преобладаващия брой от държавите членки на ЕС членството в съдебен съвет не е отделна длъжност; дори и да са заети на пълно работно време в съответния съдебен съвет, членовете му запазват длъжността, която заемат в съдебната система. Доколкото възникват проблеми с тяхната натовареност, те се разрешават подобно на възприетия у нас принцип за атестиране на административните ръководители, т.е. чрез намаляване на натовареността им като съдии или прокурори. Именно защото членовете на съдебните съвети в повечето държави членки на ЕС запазват статута и длъжността си на съдии или прокурори, утвърденият в т. 13 от Магна Харта на съдиите принцип е, че органът, който отговаря за гарантиране на независимостта на съдиите, трябва да бъде „съставен изключително от съдии или в него значително мнозинство имат съдиите, като те биват избирани от колегите си“<sup>1</sup>.

Вярно е, че т. 34 от Становище № 10 (2007) на Консултативния съвет на европейските съдии (KCEC) препоръчва членовете на съветите на съдебната власт да бъдат заети като такива на пълно работно време, а не само почасово. Според препоръката това би направило тяхната работа като членове на съвета по-ефективна и ще им осигури по-голяма независимост. Препоръчва се също откъсването на съдиите от правораздаването да е за кратко, т.е. там, където членовете на съвета на съдебната власт работят на пълно работно време като такива, мандатът им да не бъде твърде дълъг. В българския превод на тази препоръка и след това в превода на Ръководството на EMCC тази уредба, която позволява на съдиите да бъдат на пълно работно време членове на съвета на съдебната власт, неправилно е преведена като свобода на преценка на държавите дали членовете на съвета да „бъдат на щат или извънщатни служители“. Английската версия на т. 34 използва „full-time position of the members“, съответно във френската версия „siéger à temps plein ou à temps partiel“. Смисълът на т. 34 е членовете на съдебния съвет да заседават на пълно работно време като такива, но това не е препоръка те да напуснат длъжността си в съдебната система и да се създава отделна длъжност „член на съдебен съвет“. Има различни правни възможности, които позволяват съдиите и прокурорите да запазят длъжността си като такива и да работят на пълно работно време като членове на съдебен съвет.

Според актуалната версия на Наръчника на EMCC съдебни съвети, чиито членове са заети на пълно работно време като такива (англ. „Full-time members“), има само в България, Румъния и Италия<sup>2</sup>. В други четири държави има междинен вариант

<sup>1</sup> Консултативен съвет на Европейските съдии, Магна харта на съдиите, CCJE (2010) 3 final, приета в Страсбург на 17.11.2010 г. В същия смисъл и т. 18 от Становище №10 (2007) на Консултативния съвет на европейските съдии, прието на заседание в Страсбург на 21-23.11.2007 г.

<sup>2</sup> Наръчник за Европейската мрежа на съдебните съвети, 2017 г.

(Португалия, Испания, Белгия и Нидерландия), при който в структурата на аналогичния на ВСС орган има един малък постоянно действащ орган (бюро с между 4-6 членове, заети на пълно работно време) и пленум, който се свиква периодично и чиито членове запазват статута и длъжността си в съответно звено на съдебната система.

Германия, Чехия и Австрия нямат национален аналог на българския ВСС, но имат съдебни съвети към по-големите съдилища, в които мнозинството се формира от съдии, избрани от самите съдии. В Германия такива са президиумите на федералните съдилища, съдийски съвети като органи за колективно трудово договаряне (те се състоят изцяло от избрани от своите колеги съдии) и съвети за назначения на съдии, в които влизат освен съдии, избрани от своите колеги и административното ръководство на съда. Германският закон постановява, че съдиите могат да бъдат задължавани да вършат допълнително дейност само ако тя е свързана с правораздаването или с администрацията на съда (чл. 42 от Закона за германската съдебна система от 19.04.1972 г.).

За правния статут на членовете на съдийските съвети към съдилищата чл. 58, ал. 3 от Закона за германската съдебна система посочва изрично, че това е длъжност „почетна“, т.е. по общоприетия смисъл на това понятие за подобна длъжност не се полагат никакви награди, а се разбира като задължение или морален дълг към професията.

Изрична норма във Франция забранява промяната в ранга или преместването на магистрати, докато са членове на съдебния съвет (чл. 8 от Органичен закон № 94-100 от 5 февруари 1994 г. за Висшия съвет на магистратурата<sup>3</sup>). Румънският закон за Висшия съдебен съвет в чл. 23, ал. 3 предвижда, че членовете на съдебния съвет временно прекратяват тази част от дейността си като съдии или прокурори, която предполага за съдиите участие в съдебен състав, а за прокурорите – ръководене на наказателни производства. След края на мандата на членовете на съвета тези от тях, които са избрали да прекратят временно дейността си като съдии или прокурори, я възобновяват<sup>4</sup>.

В подготвителните работи за приемане на Становище № 10 (2007) на КЕС е било направено проучване на статута и начина на работа на съветите на съдебната власт в мнозинството държави членки на Съвета на Европа. В препоръка 3 от подготвителния доклад изрично се посочва, че държавите членки трябва да направят необходимото “членовете на комисиите за съдийска служба или еквивалентни органи да не могат да бъдат повишавани по какъвто и да било начин по време на мандата им”<sup>5</sup>.

Сравнителноправната перспектива към въпроса за правния статут на членовете на съдебните съвети показва, че те най-често запазват длъжността, която са имали преди постъпване като членове на съвета, а самото членство се възприема като дейност почетна и част от моралния дълг, който юристите имат към своите колеги. В някои

<sup>3</sup> Публикуван в Официален вестник на Френската република № 0032 от 8.02.1994 г.

<sup>4</sup> Law on the Superior Council of Magistracy, Official Journal of Romania, Part I, No 827/13.09.2005.

<sup>5</sup> Valdès-Boulouque, M. Consultative Council of European Judges (CCJE), The Current Situation in the Council of Europe's Member States, CCJE (2007)3, Strasbourg, 19 March 2007.

държави членството в съдебен съвет дори не е по избор – според конституцията на Гърция членовете на съдебния съвет се определят чрез жребий измежду всички съдии във върховния съд, които имат повече от 2 г. стаж.

Като възприема членството във ВСС като отделна длъжност, българският модел на ВСС всъщност се отличава от установените практики в другите държави членки на ЕС. Разлика има и в друг аспект: когато съдебният съвет е смесен, т.е. в него членуват съдии и не-съдии, двата вида членове се набират по различна процедура. Съдиите обикновено биват избирани от своите колеги, а не-съдиите биват назначавани от орган на законодателната или изпълнителната власт. Във Франция, Италия, Белгия и Румъния, когато парламентът посочва членове на съдебния съвет, той може да посочи единствено не-магистрати, които са квалифицирани за заемане на поста (напр. адвокати или университетски преподаватели). По белгийския закон не-магистратите се избират от Сената и като такива могат да бъдат избрани само хора, които през последните пет години не са практикували като магистрати (Съдебен кодекс на Белгия, глава Vbis, чл. 259). Въз основа на този опит е изведена препоръката в т. 32 от Становище 10 (2007) на КСЕС относно избора на членове на съдебните съвети, които не са съдии и според която не-съдиите, които биват избирани за членове на съдебните съвети, следва да не бъдат избирани от политически органи, а ако се избират от парламента, то да се осигурява по-широка представителност.

Обратно на доминиращия модел в Европа, българската конституция позволява на Народното събрание да сочи за членове на ВСС и съдии, прокурори и следователи. Това, от една страна, създава предпоставки за напрежение и противоречие в съвета, защото в него попадат съдии, прокурори и следователи, които са избрани въз основа на два различни принципа, а от друга – ограничава възможността за представителство на интереси на гражданското общество в съвета и съдейства за капсулиране на съдебната система.

## 2. Изискването за високи професионални и нравствени качества на членовете на ВСС (чл. 130, ал. 2 от Конституцията на Република България)

Спорната разпоредба е приета като част от по-голям пакет промени в ЗСВ, които са предложени от правителството през септември 2019 г. Специално предложението за промяна в чл. 28, ал. 1 от ЗСВ е направено след приемането на законопроекта на първо гласуване с предложение от народни представители (№ 954-04-161 от 4.10.2019 г.). В мотивите се твърди, че „привличането на съдии, прокурори и следователи с доказани високи професионални качества (за членове на ВСС) е основна предпоставка за ефективната му дейност“. В тази връзка предложението цели „привличането в състава на ВСС на мотивирани и висококвалифицирани съдии, прокурори и следователи, за които работата в този орган не би отнела възможността за кариерно развитие, което биха имали извън него.“ Вносителите му предполагат, че „мотивирани и висококвалифицирани съдии, прокурори и следователи“ не се кандидатира за членове на ВСС, защото това им отнема възможността за професионално развитие. Подобно твърдение обаче е необосновано. Единствено по пътя на научно изследване може да се установи дали наистина и какви са причините „мотивирани и висококвалифицирани

съдии, прокурори и следователи“ да не желаят да се кандидатира за членове на ВСС. Причините могат да бъдат много и различни от тази единствена причина (перспективата да пропуснат професионален растеж), върху която се е фокусирал законодателят. Много по-вероятни са други обяснения – например, недоверието в независимостта на органа, перспективата за отделяне от професията за продължителен период, риск от загуба на квалификация и страх от упражняване на неправилен натиск.

Освен това, както е посочено в сравнителноправната перспектива, мотивите за членуване във ВСС не са свързани с очаквана награда, а по-скоро с изпълнение на задължение и част от етичното поведение на съдиите, прокурорите и следователите - част от техния професионален дълг. И тук въпросът стои по много различен начин за тези членове на ВСС, които биват излъчвани чрез избор от своите колеги, и тези, които биват сочени от Народното събрание. За тези членове на ВСС, които са магистрати и са избрани от своите колеги, отношенията около избора остават затворени в професионалната среда и чрез избора избиращите изразяват почит към професионалните и лични качества на кандидата, а той или тя изпълнява едно морално задължение към професията си. Не по този начин стои въпросът с магистратите, които Народното събрание избира за членове на ВСС. Тогава политическите партии участват като посредник и съществуват много повече предпоставки за задкулисни договорки, натиск или неправилен мотивиране на кандидатите и не би било чудно, ако наистина няма много магистрати, желаещи да се кандидатира.

Ако кандидатите за членове на ВСС трябва да бъдат мотивирани чрез очакване за награда, то чл. 15 от ЗСВ предвижда редица начини за поощряване на магистрати, които биха били подходящи за членовете на ВСС след края на мандата им и не биха породили никакви конституционни въпроси. Липсата на обективно обсъждане в мотивите на тези два кръга въпроси (на какво се дължи нежеланието на магистратите да се кандидатира за ВСС и какви са алтернативите за тяхното мотивиране), навежда на мисълта, че целта на вносителите не е да решат проблема. Нищо от мотивите на вносителя не убеждава, че възможността за покачване в степен на бившите членове на ВСС е „обществено необходимо или социално оправдано“, което по практиката на Конституционния съд (Решение по к.д. № 14/1992 г.) би направило тази привилегия допустима в една правова държава.

Етиката на професията изобщо не допуска да се преследва членство във ВСС заради възможността за повишаване в степен след края на мандата. Като презюмира, че предвиденият кариерен бонус ще насърчи повече „мотивирани и висококвалифицирани“ магистрати да се кандидатира за членове на ВСС, законодателят влиза в противоречие с изискването за „високи професионални и нравствени качества“ на членовете на ВСС, въведено в чл. 130, ал. 2 от Конституцията.

### 3. Принципът за независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България)

ВСС решава въпросите за кариерата на магистратите и им налага дисциплинарни наказания. В тези процедури ВСС трябва да гарантира защитата на

гражданските права на магистратите, т.е. трябва да действа като независим и непристрастен съд по смисъла на чл. 6, § 1 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) и по смисъла на чл. 19, § 1, ал. 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) и на чл. 47 от Хартата за основните права на ЕС.

Основните стандарти, на които трябва да отговарят националните съдебни съвети в тази връзка, са систематизирани в заключението на генералния адвокат към Съда на ЕС Евгени Танчев, представено на 27.06.2019 г. по съединени дела C-585/18, C-624/18 и C-625/18. В т. 116 от заключението си Е. Танчев уточнява, че правилата за назначаването и освобождаването от длъжност на членовете на националните съдебни съвети трябва да са такива, че „да дават възможност да се отстрани всяко оправдано съмнение в създаването на страните в производството относно неподатливостта на органа към външни фактори и неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси“. След това в т. 117 сочи, че „изискването за независимост на съдебната власт налага дисциплинарният режим на съдиите да включва необходимите гаранции за пълното избягване на риска от използване на подобен режим като система за политически контрол на съдържанието на съдебните решения“.

Становището на Е. Танчев се основава на подробен преглед на относимата практика на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и по-специално на делата Денисов срещу Украйна<sup>6</sup> и Волков срещу Украйна<sup>7</sup>, при които ЕСПЧ приема, че чл. 6, § 1 от ЕКПЧ в своя гражданскоправен аспект е приложим към обикновени трудовоправни спорове, включващи съдии, т.е. начинът на формиране на състава на ВСС трябва да е такъв, че да не буди съмнение за политическа зависимост при решенията за кариерата и дисциплината на съдиите.

По отношение на разглежданата норма от българския ВСС искателят посочва, че думата „възстановяване“ се използва неправилно, защото възможността за назначаване в орган на съдебната власт, който е една степен по-висок от заеманата преди това позиция, по своята същност представлява „повишение“. Повишението на съдиите само и единствено въз основа на обективни критерии е основна гаранция за тяхната независимост. Според т. 5 от Магна Харта на съдиите „решенията за подбора, номинирането и кариерното развитие се основават на обективни критерии и се вземат от органа, който отговаря за гарантиране на независимостта“<sup>8</sup>. В този смисъл и т. 50 от Становище 10 (2007) на КЕС, според който назначението (и повишението) трябва да се правят единствено въз основа на преценка на заслугите на кандидата и въз основа на неговите квалификация, умения, почтеност, чувство за независимост, непристрастност и ефикасност. От гледна точка на обсъжданата норма от българския ЗСВ, престоят на член на ВСС в този орган, дори при успешно завършен мандат, не може автоматично да доведе до придобиването нито на качества за заемане на пост в по-висок по степен орган на съдебната власт, нито да се приравни на заслугите, които

<sup>6</sup> Денисов срещу Украйна, Решение на Голямата камера на ЕСПЧ от 25.09.2018 г. (жалба № 76639/11).

<sup>7</sup> Волков срещу Украйна, Решение на ЕСПЧ от 9.01.2013 г. (жалба № 21722/11).

<sup>8</sup> Консултативен съвет на Европейските съдии, Магна харта на съдиите, ССЈЕ (2010), приета в Страсбург на 17.11.2010 г.

са необходими за повишаване на магистрата. По време на престоя си във ВСС членовете на съвета се откъсват от работата като магистрати и няма как да развият качествата, които са необходими за заемане на длъжност в по-висок по степен орган на съдебната система. Престоят във ВСС не може да се приеме за обективен критерий за преценка дали един магистрат да бъдат повишен, или не. А ако решението на ВСС да повиши свой бивш член не може да стане въз основа на обективен критерий, тогава възникват предпоставки за прокарване на политически зависимости и за уронване на независимостта на съдебната власт.

#### 4. Принципът за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията на Република България)

Поддържам становището на искателя, че въпросите за назначаване и повишаване на съдии, прокурори и следователи са от изключителна компетентност на ВСС, това е основна гаранция за независимост на съдебната власт и никой, дори и върховният представителен орган не може да се меси в този процес. Целта на висшите съдебни съвети изобщо е да деполитизират въпросите за кариерата на магистратите, а предвиждането от Народното събрание на възможност за кариерен растеж на членовете на ВСС на практика ги реполитизира. Според т. 47 от Доклад за съдийските назначения на Венецианската комисия към Съвета на Европа „назначаването на съдии в обикновените съдилища не са подходящ въпрос за гласуване в парламента, заради риска политически съображения да надделят над обективните качества на кандидата“<sup>9</sup>. Когато законът създава предпоставки определени лица да бъдат назначени на по-висока длъжност в съдебната система въз основа на критерии, различни от обективните критерии, цитирани тук в т. 3, рискът от надделяване на политическите съображения съществува, дори и решението за повишаване да се взема от ВСС.

#### 5. Принципът за равенство на гражданите пред закона и недопускане на привилегии, основани на лично или обществено положение (чл. 6, ал. 2 от Конституцията на Република България)

Искателят сочи, че чл. 28 от ЗСВ в оспорената си част съдържа неравно третиране на членовете на ВСС, които са магистрати (и могат да получат кариерен бонус), и тези, които не са. Обаче различно третиране има и сред тези, които са магистрати, защото в настоящия състав на ВСС почти половината от членовете са вече на най-високите нива в системата, т.е. те няма да могат да искат покачване в степен след като престанат да бъдат членове на ВСС.

В момента чл. 28 от ЗСВ създава привилегия за малка група от членовете на ВСС, които са магистрати и са на длъжност, по-ниска от най-високите нива в системата. Впрочем, както беше посочено в т. 1, дори и в неоспорената си част нормата на чл. 28 пак създава условия за неравно третиране, като позволява на прокурори и следователи да станат съдии след края на мандата им във ВСС, макар и на същото ниво в системата. Въпреки че формално погледнато конституцията третира еднакво длъжностите на

---

<sup>9</sup> European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Judicial Appointments, Report adopted by the Venice Commission at its 70<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 16-17 March 2007).

съдия, прокурор и следовател, всъщност те имат различна по степен важност в правовата държава. Практиката досега показва, че има бивши членове на ВСС, които са „възстановени“ на работа като съдии на същото ниво, на което преди това са били прокурори. Не е имало обаче желаещи, които преди постъпване в съвета да са били съдии и след това да са поискали да станат прокурори или следователи.

Освен че позволява неравно третиране на членовете на ВСС, нормата на чл. 28 от ЗСВ съдържа и друго нарушение на принципа за равенството. Основен дълг на членовете на ВСС е да третират равно своите колеги. Обаче в органите на съдебната система на най-високите нива има ограничен брой места и такива се откриват рядко. Ако член на ВСС очаква да бъде повишен след края на мандата си, т.е. да отиде в апелативен съд или във върховен съд, възниква предпоставка по време на мандата си във ВСС той или тя да третира неравно кандидатите за позиция в същия орган на съдебна власт. Алтернативно, местата в апелативните и във върховните съдилища трябва да се увеличават автоматично след края на мандата на всеки ВСС, но това е също вредно за правовата държава.

Поради изложените съображения считам, че искането на Пленума на ВКС за обявяване на противоконституционност на чл. 28 от ЗСВ в частта „или с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“ заслужава да бъде подкрепено.

**РУМЕН РАДЕВ**  
**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**