

ИЗХ. № ССБ 001/12.01.18

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 8 КЛ 9/17г.  
Дата 11.01.18г.

ДО

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 259 - КД/12.12.2017 г.

## СТАНОВИЩЕ

на Съюза на съдиите в България по искане на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 129, ал. 6 от Конституцията на Република България

Уважаеми конституционни съдии,

Във връзка с покана за представяне на становище по искането на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 129, ал. 6 от Конституцията на Република България от Съюз на съдиите в България учтиво молим да имате предвид следното:

Считаме, че конституционната разпоредба, определяща петгодишен мандат на административните ръководители в органите на съдебната власт с право на повторно назначаване, би следвало да се тълкува в смисъл, че цитираната уредба допуска два последователни мандата за целия професионален стаж на даден магистрат, независимо дали в един или повече органи на съдебната власт. Във връзка с това излагаме следните съображения:

На първо място, длъжността „административен ръководител“ в органите на съдебната власт е значима и пряко свързана с доброто функциониране на съдебната система. Това значение на длъжността е припознато и от конституционния законодател, тъй като длъжността е посочена на най-високо ниво в нормативната йерархия –

Конституцията. Положението на административните ръководители в съдебната система е обект и на първата конституционна поправка, което свидетелства за значителното място, което има в рамките на съдебната власт и в по-общ план на правовата държава и на политическите усилия за нейното укрепване. Поради това е важно разпоредбите, уреждащи длъжността и времето, в която тя може да се заема, да са систематично и ясно уредени, без да оставят възможност за противоположни заключения и спекулации. Ситуацията обаче не е такава и ставаме свидетели на това как едни и същи текстове, както на самата конституционна разпоредба, така и на мотивите, приложени при нейното приемане се ползват като аргументи и за двете възможни позиции. Това налага внимателно изследване, както на самия текст, така и на целите на конституционните законодатели, които са пристъпили към тази промяна на основния закон. Не на последно място, това налага и осмисляне на логиката на института и заемане на позиция относно това, което би било най-добро за съдебната система на България.

Разпоредбата на чл. 129, ал. 6 на Конституцията посочва, че определена длъжност може да се изпълнява от един и същ човек ограничено време. В съответствие с Решение № 13/15.12.2010 г. по к.д. № 12/2010 г. „мандат“ е установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон. В мотивите си към горепосоченото решение Конституционният съд посочва, че мандатът има две съставки – съдържателна, която се отнася до функциите, които следва да се изпълняват и времевата, която се отнася до срока, в който тези функции ще се изпълняват. Тоест за целите на разбирането и тълкуването на конституционната разпоредба на чл. 129, ал. 6 следва да се изясни на първо място за каква длъжност става въпрос и после за какъв времеви период. Разбирането, че невъзможността за заемане на повече от два последователни мандата се новира при преместване от един в друг орган на съдебната власт почива на схващането, че административен ръководител на районен съд Троян<sup>1</sup> и административен ръководител на районен съд Карлово са различни длъжности. Считаме, че това разбиране е концептуално погрешно тъй като водещи при определяне на една длъжност следва да са функциите, които ще се изпълняват, а не мястото, на което ще бъдат изпълнявани. Функциите, които съставляват длъжността „административен ръководител“ в органите на съдебната власт са еднакви за всички органи на съдебната власт и става въпрос за една длъжност. В този смисъл погрешно е да се счита, че конституционният законодател е пропуснал да конкретизира, че счита административните ръководители в различните органи на съдебната власт за различни длъжности. Това би било превратно тълкуване и дописване на Конституцията, което от своя страна би довело и до излишен юридически формализъм. Що се отнася до времеви елемент от понятието мандат – там конституционният законодател е имал ясна цел – да ограничи възможността длъжността да се заема за повече от десет години, а това дали става въпрос за десет години в рамките на целия професионален стаж на даден магистрат или само по отношение на кариерата му в един орган на съдебната власт зависи изцяло от възприетото определение за понятието „длъжност“. Тоест, ако се счете, че административен ръководител в различните органи на съдебната власт е различна длъжност, то даденият магистрат ще може да ползва по два мандата при всяко преместване. Докато ако се възприема логичната теза, че става въпрос за една длъжност и тя е административен ръководител в органите на съдебната власт, то всеки магистрат ще може да я заема до два пъти в професионалния си стаж. Освен това има и още един

---

<sup>1</sup> Посочените органи са примерни и произволно подбрани.

логически момент – ако се възприеме тезата, че ограничението за заемане на длъжност „административен ръководител“ се отнася само до един орган на съдебната власт, то теоретично един магистрат може да прекара целия си професионален стаж, изпълнявайки само тази длъжност. Това практически заличава втората характеристика на мандата и го прави безсрочен.

На второ място, класически подход при тълкуване на конституционни разпоредби, възприет от практиката на Конституционния съд е издирване на източници, от които може да се направи заключение относно действителната воля на конституционния законодател. Такива източници са мотивите<sup>2</sup> към закона, както и стенограмите<sup>3</sup> от обсъжданията в Народното събрание. Тъй като мотивите, в частта, която обосновават промяната в мандатността на ръководните длъжности се цитират като аргумент и за едната и за другата възможна хипотеза<sup>4</sup>, както и че са определени като „неясни“<sup>5</sup>, считаме, че е необходимо да се ползват и стенограмите от обсъжданията, които могат по-точно да послужат за извличането на действителната воля на конституционния законодател. Мотивите посочват, че *„мандатността на ръководните длъжности е друга принципна характеристика (бел. а. наред с несменяемостта и имунитета), която засяга структурата на съдебната власт – ръководството на служебните дейности. Проявява се като правило, че ръководна длъжност в съдилища, прокуратури и следствени служби се заема за определен срок, след който процедурата по заемане на тази длъжност се задейства наново и т.н. Мандатността характеризира самата длъжност, самия ръководен пост в системата на съдебната власт. Мандатността не е елемент от правното положение на магистрата. Тя е характеристика на длъжността, а не на титуляря ѝ.“*<sup>6</sup> При представянето на законопроекта за изменение на Конституцията, от страна на вносителите се изказва г-жа Камелия Касабова, която пояснява направените предложения, по отношение на въвеждането на мандатността по следния начин: *„Магистрат, придобил качеството несменяемост, може да заема ръководна длъжност, да бъде преизбран на друга ръководна длъжност, но след изтичане на мандата остава в системата на съдебната власт. Различно е положението при онзи магистрат, който загубвайки своя статут на несменяемост, напуска съдебната система. Предложената промяна има дисциплиниращ ефект и ще създаде условия за по-голяма динамика и развитие на кадрите в самата съдебна система.“* Видно е, че целта на конституционния законодател е била да ограничи заемането на ръководна длъжност до два пъти в професионалния стаж на даден магистрат. Това допълнително се потвърждава и от изказването на друг представител на вносителите - г-н Любен Корнезов, който подчертава необходимостта от ограничаване на възможностите за

<sup>2</sup> Проект на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България №354-01-76 от 25.03.2003 г.

<sup>3</sup> СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 354-01-76 от 25.07.2003 г.)

<sup>4</sup> Решение на съдийската колегия на ВСС (т. 1 от протокол № 42/17.10.2017 г.)

<sup>5</sup> Искане на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 129, ал. 6 от Конституцията на Република България

<sup>6</sup> СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 354-01-76 от 25.07.2003 г.)

заемане на длъжността административен ръководител, за да не се получава ситуация, в която „и днес из висшите коридори на съдебната власт виждаме хора, които в живота си не са решили нито едно дело. Все едно е да бъдеш главен хирург на България, без да си направил нито една операция.“ По-нататък в обсъжданията г-жа Анелия Мингова посочва, че зад въвеждането на мандатността на длъжността административен ръководител стои именно стремежът ограниченията да служат като защитен механизъм: „Мандатността на всички нива е гаранция срещу опасността от злоупотреба с власт, безотговорността и безконтролността, корупцията и чувството за феодално високомерие.“ В този дух е изказването на г-н Константин Пенчев, който посочва, че: „Така че с тази уже скромна промяна, ние даваме възможност способните, амбициозните магистрати да растат в кариерата, да се движат тази система, да се движат, макар и вътре в себе си, да не бъде застояла, което безспорно ще доведе до един прогрес.“ Тези цитати спомагат в по-пълна степен да се вникне в целите на конституционния законодател и да се извлече действителната му воля. В съвкупност това води до следния извод – конституционният законодател е целял да ограничи възможността за заемане на длъжността административен ръководител до два мандата в професионалната кариера на даден магистрат.

На трето място, от гледна точка на синтактичното и лексикално тълкуване на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 следва да се вземе под внимание, че никъде в нея не се говори за право на повторно назначаване на същата или съответна длъжност. Разпоредбата не съдържа изрично предписание в кои органи на съдебната власт административните ръководители имат право на повторно назначаване. От това следва единствено и само, че те имат право на повторен мандат, като могат да изберат да го използват както на същата ръководна длъжност, така и на длъжност в друг орган. Това, което е било водещо за конституционния законодател е било да посочи времевото ограничение. Тълкуване в смисъл, че става въпрос само за един единствен орган на съдебната власт, означава превратно тълкуване и заобикаляне на действителната цел на конституционната разпоредба. Мотивите, изложени от Върховния административен съд в решенията постановени по казуси<sup>7</sup>, свързани с тълкуването именно на тази разпоредба се осланят изцяло на членуването на „ръководната длъжност“ в края на разпоредбата, като според възприетата от тях аргументация, това членуване отразява, че конституционният законодател е придал особено значение на повторението, като е имал предвид, че става въпрос само за същата длъжност. Обсъжданията по второ четене на конституционния законопроект разкриват обаче, че конституционният законодател не е имал намерение да придаде такова значение на разпоредбата. Това е видно от следния цитат: „В § 5 предлагаме думата "ръководна" - второто повторение на думата в края на изречението да отпадне, защото изречението се утежнява поради двукратното изброяване на "ръководна длъжност"<sup>8</sup>, от който е видно, че конституционният законодател се е опитвал да избегне повторение, а не да придаде „имплицитен“ смисъл на разпоредбата.

<sup>7</sup> Решение № 9889/25.07.2017 г. на ВАС по адм. Дело № 7294/15 г. и Решение № 8013/12.06.2014 г. от ВАС по адм. Дело №2691/14 г.

<sup>8</sup> СТЕНОГРАМА от обсъжданията на проект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 354-01-76 от 25.07.2003 г.)

Не на последно място разбирането, че магистратите могат да заемат ръководна длъжност до два мандата в кариерата си се налага и от общия дух на първата поправка в/на Конституцията, която изразява една политическа концепция за модела на управление на съдебната власт. Мотивите ясно сочат към това, че поправката цели внасяне на динамика и дисциплинираност в рамките на съдебната система и премахването на така наречените „вечни ръководители“. Трябва да се обърне особено внимание на основанието на конституционните законодатели да създадат специална разпоредба, която да ограничава периода от време, в който дадена длъжност може да се заема. Формално погледнато въвеждането на тази изцяло нова разпоредба цели въвеждането на мандатност на ръководните длъжности. Логиката подсказва, че ако конституционният законодател е имал предвид на практика да не ограничи даден магистрат да заема длъжността до два пъти в професионалния си стаж, а е целял само да ограничи заемането на тази длъжност в рамките на един орган, то това щеше да е изрично посочено.

В допълнение, винаги когато се тълкува Конституцията, тя следва да се тълкува от една страна нормативно, но от друга страна и житейски, тъй като тя като основен закон отразява основните начала и ценности, според които се изгражда едно общество. Поради тази причина е важно техническите съображения да са подчинени на едно глобално виждане относно по-висшите цели, които се постигат с всеки един институт. Затова, когато се взема решение относно това дали един магистрат може през целия си професионален стаж да заема ръководна длъжност трябва да се държи сметка за нещо, което и съдия Румен Янков посочва в особеното си мнение към конституционно дело № 8 от 2005 г. по отношение на логиката за това Конституцията да определя период от време, в който дадена длъжност може да бъде упражнявана: *„По правило демократическите тенденции, осъществявани при стремежа към власт, са средства за постигане на успех и щастие за всички. Наред с това историята е показала, че човешката личност след определен период от време престава да осъществява по-високи ценности. Самолюбивият интерес, присъщ на човека на власт, е да дава предимство на собственото си желание за значимост и по правило е склонен да залага делото в името на властта. След време „тя става цел на естествените му егоистични импулси“. В крайна сметка човешкият опит е показал, че трайното упражняване на власт от едно лице може да има за последица постигането и на негативни резултати. Тези в общи линии са основанията Конституцията да определя различни по време периоди от време, през които властта може да бъде упражнявана от едно лице. Като най-сериозна гаранция срещу поменатите негативни тенденции животът е показал, че това е подмяната.“*

гр. София,  
12.01.2018 г.

Атанас Атанасов  
Председател на УС на ССБ