



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 380 КД
Дата 21.12.2020 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ ПЛЕНУМА НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД

Относно: Обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл.28 и на чл.50 от Закона за съдебната власт в частите им, предвиждащи при изтичане или предсрочно прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет, на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, същите да могат да бъдат „...назначени (възстановени) на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“, както и в частите, предвиждащи възстановяването им „...на равна по степен“ длъжност в органите на съдебната власт.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.150, ал.1 във вр. с чл.149, ал.1, т.2, пр.1 от Конституцията на Република България правим искане за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл.28 и на чл.50 от Закона за съдебната власт в съответните им части, предвиждащи при изтичане или предсрочно прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет, на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, същите да могат да бъдат „...назначени (възстановени) на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“, както и в частите, регламентиращи възстановяването им „...на равна по степен“ длъжност в органите на съдебната власт.

Намираме, че същите противоречат на:

Одобрено от
Съдебен съвет
22.12.2020 г.
к.р. 15/2020
документ
АКМ

- чл.117, ал.2 от Конституцията, който установява принципа на **независимостта на съдебната власт**;

- чл. 4, ал. 1 от Конституцията, който провъзгласява принципа, че Република България е **правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната**;

- чл. 5, ал. 1 от Конституцията, обявяващ, че **Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат**;

- чл. 6, ал. 2 от Конституцията, според който **всички граждани са равни пред закона**;

- чл. 8 от Конституцията, който постановява принципа на **разделението на държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна**.

Съображенията ни за отправеното искане са следните:

1. Редакциите на разпоредбите на чл.28 и чл.50 от Закона за съдебната власт в атакуваните им части противоречат на установения в чл.117, ал.2 от КРБ принцип на **независимостта на съдебната власт**.

С приетите от Народното събрание редакции на разпоредбите на чл.28 и на чл.50 от Закона за съдебната власт – че при изтичане или предсрочно прекратяване на мандата на избран член на ВСС, на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, същите могат да бъдат „...назначени (възстановени) на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“, или „...на равна по степен“ длъжност в органите на съдебната власт – се нарушава чл.117, ал.2 от Конституцията, съгласно който съдебната власт е независима. Оспорените текстове допускат възможност за необосновани кадрови решения на основата на неясни критерии, като се заобикалят или нарушават действащите към момента организационни начала за структуриране на съдебната система – стабилност, прозрачност и кариерно развитие.

Конституцията на Република България съдържа норми, уреждащи структурата и функционирането на съдебната система. В същото време по силата на чл.133 едни от най-важните проявления на независимостта на съдебната власт – статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за тяхното назначаване, повишаване, преместване, понижаване и освобождаване от длъжност, са уредени в специален устройствен закон – Закона за съдебната власт. Идеята на конституционния законодател е

да обезпечи независимостта на съдебната власт чрез въвеждането в закона на норми, гарантиращи, че съдиите, прокурорите и следователите се избират по един и същи ред и ясни критерии, от колективен кадрови орган в самата съдебна власт. Приемането на нормативен акт, чрез който дейността по персонално организиране на съдебната власт се осъществява в нарушение на посочените гаранции (каквито предпоставки възникват по силата на атакуваните разпоредби от Закона за съдебната власт), създава условия за пренебрегване на конституционноправният ѝ престиж и го накърнява (Решение № 3 от 03.04.1992 г. по к. д. № 30 от 1991 г., обн. ДВ, бр. 30 от 1992 г.). Такъв нормативен акт подкопава заложената в Конституцията идея за уредба на служебния статус на съдиите, прокурорите и следователите по начин, осигуряващ тяхната независимост и подчинението им само на закона, като същите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност само от Висшия съдебен съвет (чл.129, ал.1 на Конституцията). Възприетият законодателен подход засяга конституционната гаранция, че единствено органът, който по силата на Конституцията е разположен вътре в съдебната система (чл.130 от Конституцията), е оправомощен да определя персоналния съдийски, прокурорски и следователски състав в цялата страна.

2. Атакуваните разпоредби на чл.28 и на чл.50 от Закона за съдебната власт противоречат на принципа за **правовата държава**, провъзгласен в чл.4, ал.1 от Конституцията на Република България.

Народното събрание може да определи със законови разпоредби как да се структурира съдебната система, но без да навлиза в правомощията на съдебната власт. Елиминирането или редуцирането на съдържанието на основни права или на тяхното упражняване по съображения за целесъобразност е недопустимо, защото нарушава принципа за правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията). Затова Народното събрание не може да изземва оперативни управленски функции по назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, като със закон селектира определени категории лица, които да бъдат назначавани на определени позиции в съдебната система. При възприемане на такъв подход в противоречие с чл.5, ал.1 от Конституцията, се нарушава и конституционно установеният баланс между властите чрез изземване на функции, които Конституцията е възложила на съдебната власт. Народното събрание е надхвърлило кръга на правомощията си, посочени в чл. 84 и сл. на Конституцията, като е иззело конституционни правомощия на ВСС, изрично

възложени му с чл.129 от Конституцията. Конституционният статус на този орган не може да бъде накърняван, като същият бъде задължаван да нарушава законово си задължение по чл.189, ал.1 ЗСВ относно реда за обявяване на конкурсите в съдебната система, като вместо това повишава свои членове, главния инспектор и инспекторите от ИВСС на точно определени позиции в съдебната власт (Решение № 9 от 03.07.2014 г. по к. д. № 3 от 2014 г., обн. ДВ, бр. 58/2014 г. и Решение № 3 от 30.01.2018 г. по к. д. № 9 от 2017 г., обн. ДВ, бр.12/2018 г.).

Принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим и да не допуска създаването на взаимноизключващи се нормативни правила (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8 от 2004 г., обн. ДВ, бр.13/2005 г.; Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г., обн. ДВ, бр.87/1994 г. и др.). Последователно провежданата до момента в ЗСВ идея за конкурсите като единствен ред за назначаване и кариерно израстване на магистратите е гаранция за недопускане на субективизъм, а професионалните качества на кандидатите, оценявани по регламентираните в ЗСВ критерии от действащи магистрати – важно условие за независимостта на съдебната власт като цяло. Новите редакции на атакуваните норми от Закона за съдебната власт съществено подкопават тази философия. Те не са съобразени с конституционната същност на съдебната власт – разглеждането и решаването на правни спорове в правораздаването за защита на правата и законните интереси на гражданите, осъществявани от съдии, прокурори и следователи, всеки от тях според съответното звено на съдебната власт, на което принадлежи: съд, прокуратура, следствие, като кариерното им израстване на съответни по-високи длъжности и рангове представлява оценка за качеството на дейността им.

Изборните членове на ВСС, главният инспектор и инспекторите от ИВСС, макар и част от съдебната система, не са съдии, прокурори и следователи – през времето на мандата им в тези органи те не осъществяват съдебната власт в същинския ѝ смисъл, а я „управляват“, създавайки условия за функционирането ѝ. В този смисъл мандатът им във ВСС и ИВСС не може да допринесе за професионалното им израстване: изпълнявайки дейност, която по естеството си не е правораздавателна, те не могат да получат оценка за нея чрез заемане на длъжност или ранг на магистрат. Това се отнася както до „възстановяването“ им на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора им в органите на съдебната власт“, така и при „възстановяването“ им на равна по степен длъжност в друг орган на съдебната власт. За

последната хипотеза освен нарушаването на конкурсното начало, важен аргумент е и значителната разлика в съдържанието на конкурсите, на които действащите магистрати се явяват при преминаване от едно звено на съдебната власт в друго, мотивирана от съществените различия в осъществяваните функции.

3. Оспорените разпоредби от Закона за съдебната власт нарушават баланса между властите поради което противоречат на принципа на **разделение на държавната власт**, прогласен в чл.8 от Конституцията на Република България.

Акт на Народното събрание, с който се засягат правомощия на конституционно установен орган и по този начин се създават трудности за функционирането му, влиза в противоречие и с чл.8 от Конституцията. Това произтича от установените в Конституцията принципи за взаимоотношения между отделните власти, респективно между установените в Конституцията органи. Именно чрез тези принципи реално се гарантира дейността и зачитането на конституционно установените органи като носители на компетентност, предоставена им от Основния закон на държавата. Конституцията прогласява в чл. 8 принципа на разделение на властите, а назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите по чл.129 от Конституцията е „типично управленска функция“ (Решение № 19 от 21.12.1993 г. по к. д. № 11 от 1993 г., обн. ДВ, бр. 4 от 1994 г.), възложена на Висшия съдебен съвет. В противоречие с тълкувателните решения на Конституционния съд – Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г., обн. в ДВ, бр. 6 от 1999 г. и Решение № 14 от 12.09.1995 г. по к. д. № 23 от 1995 г., обн. в ДВ, бр. 85 от 1995 г., Народното събрание е решило тези въпроси едностранно и без да се придържа към принципа на взаимоотношения между отделните власти, за спазването на който настоява Конституционният съд. С приемането на оспорваните разпоредби, предвиждащи възможност изборни членове на ВСС, главният инспектор и инспекторите от ИВСС да бъдат назначавани на длъжност една степен по-висока от заеманата от тях преди избора, или на друга равна по степен длъжност, но в друго звено на съдебната система, законодателната власт е навлязла в конституционната компетентност на Висшия съдебен съвет, който е част от съдебната власт съгласно уредбата ѝ по глава VI от Конституцията. ВСС е висш конституционен орган, на който Конституцията е предоставила

по силата на чл.129, ал.1 и чл.130а, ал.5, т.1 конституционното правомощие да назначава, повишава, премества, понижава и освобождава съдиите, прокурорите и следователите. Двукратното утвърждаване на тази изключителна компетентност разкрива съдържанието на заложената в Конституцията идея тя да бъде упражнявана единствено и само от Висшия съдебен съвет. Създавайки ново основание за повишаване в длъжност и преместване на строго определена категория лица (изборни членове на ВСС, главния инспектор и инспекторите от ИВСС след изтичане или прекратяване на техния мандат), с което ВСС е длъжен да се съобрази, Народното събрание е иззело неговата компетентност, нарушавайки и независимостта на съдебната власт.

В своите решения Конституционният съд последователно е утвърждавал принципа на разделение на властите и свързаната с него тяхна независимост като първичен източник на институционен взаимоконтрол и баланс, а оттам – и като основна гаранция за всички права и свободи на гражданите в правовата държава. Подчертавал е, че взаимният контрол при разделието на властите не може и не трябва да бъде основан само на чисто правни съображения, а и на естествената конкуренция между институциите, което ги мотивира да се противопоставят една на друга в случаи на накърняване правата на гражданите (Решение № 2 от 21.02.2019 г. по к.д. № 2 от 2018 г., обн. ДВ, бр. 19 от 2019г.).

4. Разпоредбите на чл.28 и на чл.50 от Закона за съдебната власт, в атакуваните им, части противоречат и на установения в чл.6, ал.2 от КРБ принцип за **равенство на гражданите пред закона**.

В настоящата си редакция нормите на чл.28 и на чл.50 от Закона за съдебната власт нарушават чл.6, ал.2 от Конституцията, съгласно който всички граждани са равни пред закона и не се допускат никакви привилегии, основани на лично и обществено положение. Съдържанието на този принцип лишава от каквото и да е оправдание съществуването на предвиденото в чл.28 и в чл.50 Закона за съдебната власт по-особено, привилегировано положение на членовете на ВСС и на ИВСС. По силата на същото определени членове на ВСС и ИВСС ще заемат позиции в съдебната власт, по отношение на които останалите съдии, прокурори и следователи ще бъдат лишени от възможност за участие в конкурс за заемането им. По този начин се създава привилегия на определена категория магистрати и ограничение на правата на друга, които по същество водят до нарушение на равенството пред

закона, основано на обществено положение – критерий, по който Конституцията забранява да се въвеждат ограничения на правата на гражданите. Такова изключение не може да бъде установявано със закон, като забраната е относима за заемане на която и да е публична длъжност. (Решение № 11 от 03.12.2009 г. по к. д. № 13 от 2009 г., обн. ДВ, бр. 98 от 2009 г., и Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г., обн. ДВ, бр. 87 от 1994 г.).

Поначало привилегиите са нарушения на принципа на равноправието, поради което в правовата държава те трябва да се считат предварително изключени, освен когато, както изрично е посочено в Решение № 14 от 10.11.1992 г. по к. д. № 14 от 1992 г., обн. в ДВ, бр. 93 от 1992 г., самото им създаване цели преодоляване на съществуващо неравенство и постигане на постулирано равенство, какъвто съвсем не е характерът на оспорените в конкретния случай разпоредби.

Нещо повече, чрез оспорваните си редакции, разпоредбите на чл.28 и на чл.50 от Закона за съдебната власт създават условия за неравно третиране не само между членовете на ВСС и ИВСС и останалите магистрати от съдебната система, но и между самите тях, доколкото в техния състав има членове, заемали най-високите длъжности в системата, за които не съществува възможност да израснат на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора им.

Наред с това, с последните редакции на обсъжданите разпоредби, по силата на които ВСС „...може да назначи...“ избран член на ВСС на длъжност една степен по-висока от заеманата преди избора (чл.28, ал.1, изр.2 ЗСВ), а по отношение на ИВСС – главният инспектор и инспекторите „...могат да бъдат възстановени на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора“ им (чл.50, ал.1 ЗСВ), се създават допълнителни условия за неравно третиране на членовете на тези органи на съдебната власт. Това е така, защото използваните в закона изрази „може да назначи“ и „могат да бъдат възстановени“ само привидно предоставят правомощие на кадровия орган за преценка при вземане на управленско решение при подбора на кадрите. Тази преценка отново ще бъде извън общовалидните за всички останали магистрати правила за кариерно израстване и ще се извършва без ясни критерии за взетото решение. Така неравното третиране обхваща всички категории магистрати – както действащите съдии, прокурори и следователи, така и членовете на ВСС и ИВСС, противопоставяйки ги помежду им.

Изложеното води до извод, че решавайки едностранно въпроса за кариерното израстване на магистратите, Народното събрание е нарушило специфичния авторитет и престижа на съдебната власт, които по силата на чл.117, чл.118 и чл.120, ал.1 във връзка с чл.4, ал.1 от Конституцията са въздигнати в самостоятелна конституционна ценност, както е приел Конституционният съд в своето Решение № 2 от 21.02.2019 г. по к. д. № 2 от 2018 г., обн. ДВ, бр. 19 от 2019 г.

Поради това и на основание чл.150, ал.2 от Конституцията отправяме следното

ИСКАНЕ:

Да обявите за противоконституционни разпоредбите на чл.28 и чл.50 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр.64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр.65 от 11.08.2017 г., ДВ, бр.29 от 08.04.2019 г. и ДВ, бр.86 от 06.10.2020 г.) в частите им, предвиждащи при изтичане или предсрочното прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет, на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, същите да могат да бъдат назначени (възстановени) на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора им длъжност в органите на съдебната власт, както и в частите им, предвиждащи възстановяването им на равна по степен длъжност в органите на съдебната власт.

