

РЕШЕНИЕ № 6

София, 11 май 2021 г.

Конституционният съд в състав: председател - Борис Велчев, членове: Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Павлина Панова, Атанас Семов, Красимир Влахов, при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 11 май 2021 г. конституционно дело № 15/2020 г., докладвано от съдията Константин Пенчев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 22.12.2020 г. по искане на пленума на Върховния касационен съд (ВКС) за установяване на противоконституционност на чл. 28, ал. 1, изречение първо относно думите „или на равна по степен” и изречение второ, 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., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.) (ЗСВ).

Съдиите от ВКС считат, че оспорените разпоредби противоречат на следните разпоредби на Конституцията: чл. 117, ал. 2, който установява принципа на независимост на съдебната власт; на чл. 4, ал. 1, който прогласява принципа, че Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната; на чл. 5, ал. 1, обявяващ, че Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат; на чл. 6, ал. 2, според който всички граждани са равни пред закона; и на чл. 8, който установява принципа на разделение на властите. В искането се изтъква, че оспорените текстове дават 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 като стабилност, прозрачност и кариерно развитие. Според пленума на ВКС, с приемането на атакуваните разпоредби, предвиждащи възможност изборни членове на Висшия съдебен съвет (ВСС), главният инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС 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. Вносителят поддържа, че, създавайки ново основание за повишаване в длъжност и преместване на строго определена категория лица, с което Висшият съдебен съвет е длъжен да се съобрази, Народното събрание е иззело неговата компетентност, с което са нарушени принципите на разделение на властите (чл. 8), на правовата държава (чл. 4, ал. 1) и на върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1).

Съдиите от ВКС твърдят, че с оспорените текстове се създава привилегия на определена категория магистрати и ограничение на правата на друга, което по същество води до нарушение на равенството пред закона, основано на обществено положение - критерий, по който Конституцията забранява да се въвеждат ограничения на правата на гражданите.

Вносителят заключава, че, решавайки едностранно въпроса за кариерното израстване на магистратите, Народното събрание е нарушило „специфичния авторитет“ и „престижа“ на съдебната власт, издигнати в самостоятелна конституционна ценност.

С определение от 19.01.2021 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

По делото са постъпили писмени становища и правни мнения от следните конституирани заинтересовани институции и поканени организации, и специалисти от науката и практиката: президента на Република България, Върховния административен съд (ВАС), Инспектората към Висшия съдебен съвет, главния прокурор, Комисията за защита от дискриминация, Съюз на съдиите в България, Камара на следователите в България, проф. д.ю.н. Васил Мръчков и доц. д-р Атанас Славов.

Постъпилите по делото становища и правни мнения се разделят на две групи.

В първата група, която включва президента на Република България, Върховния административен съд, Комисията за защита от дискриминация, Съюз на съдиите в България, проф. д.ю.н. Васил Мръчков и доц. д-р Атанас Славов, се споделят и допълват доводите в искането, което се намира за основателно.

В становището на президента на Република България се обосновава подробно разбирането, че оспорените части на чл. 28 и чл. 50 ЗСВ нарушават основни конституционни принципи. Поддържа се, че като поставя кариерното развитие на магистрати в зависимост от критерии, които не са обективни, законодателят допуска нарушение на принципа за независимост на съдебната власт. Президентът излага и аргументи по посока нарушаване на принципите за разделение на властите и за равенство на гражданите пред закона и недопускане на привилегии, основани на лично или обществено положение.

Според Комисията за защита от дискриминация възможността избран член на ВСС, главният инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС да бъдат възстановени на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора в органите на съдебната власт, създава предпоставка за неравно третиране и съответно за по-благоприятно третиране на лица спрямо други, при сравнимо сходни обстоятелства.

Съюзът на съдиите в България поддържа, че в същността си оспореното законодателно решение представлява едно заобикаляне на заложените в Конституцията принципи на съдебна независимост, правова държава, разделение на властите и равенство на гражданите пред закона. Изложено е виждането, че

разпоредбите на чл. 28 и чл. 50 ЗСВ в атакуваните им части поставят знак на равенство между изпълняването на административна длъжност и явяването на конкурс, който следва да провери пригодност за изпълнение на магистратска длъжност. Това според Съюза на съдиите в България е превратно смесване на критериите, които са заложили в преценката на това дали даден магистрат е пригоден да заема определена длъжност или не.

В писменото си правно мнение проф. д.ю.н. Васил Мръчков намира, че оспорената уредба противоречи на принципите на независимост на съдебната власт и на разделение на властите. Според проф. д.ю.н. Мръчков с атакуваните разпоредби Народното събрание е навлязло в сферата на съдебната власт, като е посегнало върху компетентността ѝ чрез определения от Конституцията кадрови орган Висш съдебен съвет сама да формира своя състав и да осъществява функциите по назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването от длъжност на съдиите и прокурорите. В правното мнение са изложени аргументи и за противоречие с принципа на равенство на гражданите пред закона и недопускане на привилегии, основани на изчерпателно изброените социални признаци и в частност – обществено положение.

Доц. д-р Атанас Славов застъпва тезата, че въведените в атакуваните разпоредби на Закона за съдебната власт възможности за получаване на „кариерен бонус“ от членовете на ВСС и на Инспектората към ВСС представляват директна форма на намеса в самоуправлението и кариерното развитие в рамките на съдебната власт. Според доц. Славов този подход на законодателя засилва политическата намеса и влияние във Висшия съдебен съвет и Инспектората към ВСС, като създава особен стимул за членовете на тези органи да следват не утвърдените професионални стандарти, а да се съобразяват с различни външни за системата очаквания, изисквания и аргументи.

Втората група становища, която включва Инспектората към Висшия съдебен съвет, главния прокурор и Камарата на следователите в България, намират искането за неоснователно.

Според Инспектората към ВСС оспореното законодателно разрешение държи сметка за характера на заеманата длъжност, широтата на натрупания опит, липсата на възможност за участие в конкурси за периода на мандата, поради което се явява справедлива компенсация за времето като член на кадровия или контролния орган на съдебната власт.

Главният прокурор поддържа, че самостоятелността и независимостта на провежданата кадрова политика на съдебната власт не са ограничени по какъвто и да е начин - конкретното персонално решение за възстановяване на съответния бивш член на ВСС или на неговия инспекторат на равна или по-висока длъжност е една възможност, която се преценява във всеки конкретен случай и съобразно законовите изисквания.

В становището на Камарата на следователите в България се посочва, че атакуваният законодателен подход е подходящ и целесъобразен, за да удовлетвори конституционните изисквания към съдебната власт. Поддържа се още, че оспорената нормативна уредба не нарушава конституционния принцип на

равенство пред закона, тъй като почива върху ясни правила, които намират приложение спрямо всички съдии, прокурори и следователи.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на оспорване са законови разпоредби, които уреждат кариерното развитие на изборните членове на ВСС, на главния инспектор и на инспекторите в Инспектората към ВСС след края на мандата им на тези длъжности или при предсрочното му прекратяване на определени основания. В чл. 28, ал. 1 изр. първо ЗСВ законодателят постановява, че при изтичане на мандата или при предсрочното му прекратяване, изборният член на ВСС се възстановява на заеманата преди избора длъжност „или равна по степен“ в органите на съдебната власт. За главния инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС е създадена аналогична възможност „да бъдат възстановени“ на длъжност, която е равна по степен на заеманата преди избора. По същество това е преместване.

Според чл. 28, ал. 1, изр. второ бивш изборен член на ВСС „може да бъде назначен на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора длъжност в органите на съдебната власт“. За главния инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС аналогичната възможност е предвидена в чл. 50, ал. 1 ЗСВ. По същество това е повишение.

Обществените отношения, свързани с правния статус на членовете на ВСС и на Инспектората към ВСС с изтекъл или прекратен на основание подадена оставка мандат, нямат разгърната конституционна уредба. Разпоредбата на чл. 133 от Конституцията предвижда организацията и дейността на Висшия съдебен съвет, на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, статутът на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за тяхното назначаване и освобождаване от длъжност, както и за осъществяване на тяхната отговорност да се уреждат със закон. По силата на изричното конституционно възлагане регламентирането на очертания кръг от въпроси, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, е от изключителната компетентност на Народното събрание.

Оспорените разпоредби са израз на законодателна целесъобразност и чрез тях се постига цялостно и детайлно уреждане на обществените отношения, свързани с правния статус на членовете на ВСС и на Инспектората към ВСС. С избора им за членове на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към ВСС съдиите, прокурорите и следователите престават да бъдат магистрати. Те формално прекратяват основните си правоотношения със съответните органи на съдебната власт. Същевременно, за тях се запазва правото след прекратяването на членството им във Висшия съдебен съвет и в Инспектората към ВСС да бъдат възстановени в органите на съдебната власт. Това е едно справедливо разрешение, което позволява на магистратите да изпълняват правомощията си, свободни от притеснения за своето бъдеще след края на мандата.

Възможността на магистратите, които са заемали изборна длъжност във Висшия съдебен съвет или в Инспектората към ВСС да бъдат възстановени на

предишната си длъжност, е функция от особения конституционен статус на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към ВСС като гарант за независимостта и отчетността в системата на съдебната власт. Разбирането, според което членовете на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към ВСС окончателно са прекратили правоотношенията си със съответните органи на съдебната власт, в които са работили преди избора им и могат да се върнат обратно в тях само чрез конкурс за външно назначение, би демотивирало най-авторитетните представители на съдебната власт да кандидатстват за членове на тези конституционни органи. Стремешът за привличане в състава на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към ВСС на мотивирани и висококвалифицирани съдии, прокурори и следователи, за които работата там не би се възприела като ограничение на кариерното им развитие, стои в основата и на оспореното по настоящото дело разрешение.

Конституционният съд намира, че законодателен подход, насочен към мотивиране на висококвалифицирани магистрати от органите на съдебната власт да се включат в управлението на съдебната система, принципно не е несъвместим с Конституцията, нито може дефинитивно да бъде отречен. Чрез попълване на състава на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към ВСС от средите на съдии, прокурори и следователи с доказани високи професионални и нравствени качества се гарантира ефективно осъществяване на правомощията на тези конституционни органи. Оспореното разрешение има своето оправдание във високите изисквания за избираемост спрямо членовете на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към ВСС, натрупания значителен опит в процеса на практическо осъществяване на правомощията на тези органи и липсата на възможност за участие в конкурси за периода на мандата. Ето защо предвиждането на законови механизми за привличането в състава на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към ВСС на мотивирани и висококвалифицирани съдии, прокурори и следователи е проява на законодателна целесъобразност и само за себе си не е противоконституционно.

Свободата на парламента да уреди въпросите, свързани със същностните характеристики на съдебната власт, обаче не е безгранична. Рамките, в които могат да се вземат по целесъобразност едни или други законодателни решения, са определени в Конституцията. Поради това при упражняване на своите законодателни правомощия Народното събрание е ограничено в своята дискреционна преценка от конституционните принципи и не може да се отклонява от тях. В случая парламентът трябва да се ръководи от принципа за независимост на съдебната власт, така че неговото ценностно установяващо значение да бъде гарантирано и по отношение на реда и начина, по който членове на Висшия съдебен съвет, главният инспектор и членове на Инспектората към ВСС с изтекъл или с прекратен на основание подадена оставка мандат, се връщат обратно в органите на съдебната власт.

Прочитът на разпоредбите на чл. 28, ал. 1, изречение първо и на чл. 50, ал. 2 ЗСВ в оспорената им част дава основание да се приеме, че Висшият съдебен съвет е обвързан от молбата на вече бившия негов член, респ. на Инспектората към ВСС за възстановяване на друга равна, по степен на заеманата длъжност в органите на съдебната власт. Така на практика се отнема свободата на Висшия съдебен съвет за суверенна преценка при упражняване на дейността по чл. 129, ал. 1 от Конституцията. Висшият съдебен съвет не може да бъде лишен от преценка за качествата на всеки кандидат за заемане на равна по степен длъжност в орган на

съдебната власт – преместванията трябва да се извършват при „подбор на кандидатите за определена властова позиция на основата на техните лични качества и способности“ (Решение № 3 от 2018 г. по к.д. № 9/2017 г.). В случая предписаният от законодателя автоматизъм на действие на съответните колегии на ВСС води до нарушаване на независимостта на съдебната власт (Решение № 2 от 2019 г. по к.д. № 2/2018 г.).

Конституционният съд вече е имал възможност да посочи, че съществена гаранция за независимостта на съдебната власт е правото ѝ сама да назначава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. За тази цел е създаден Висшият съдебен съвет, като специфичен съдебен орган с точно определени административни и организационни правомощия (Решение № 8 от 1994 г. по к.д. № 9/1994 г.). Утвърждавайки принципа за независимост на съдебната власт, Конституционният съд основателно е приел, че „съдиите се назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет, без да е предвидена каквато и да е възможност за ограничаване на правомощията му в това отношение.“ (Решение № 3 от 1992 г. по к.д. № 30/1991 г.). Това разбиране е потвърдено и в по-новата практика на съда, според която Висшият съдебен съвет е създаден, за да осъществява самостоятелно кадровата политика в съдебната власт (Решение № 9 от 2014 г. по к.д. № 3/2014 г.).

Заставянето на Висшия съдебен съвет да действа в условията на обвързана компетентност, като автоматично удовлетворява подадените молби за преместване на бившите членове на ВСС, респ. на Инспектората към ВСС, не е съобразено с гореизложените принципни положения. Предвиденият режим за преместване на изборни членове на ВСС и на Инспектората към ВСС след изтичане на мандата им, без право на Висшия съдебен съвет да откаже подобно преместване накърнява независимостта на съдебната власт и поради това противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

В останалите атакувани разпоредби законодателят възприема различен подход, който е в унисон с принципа за независимост на съдебната власт. В тях е предвидена възможност, а не задължение за Висшия съдебен съвет да повиши бивш свой член, респ. член на Инспектората към ВСС с изтекъл или прекратен на основание подадена оставка мандат. Възможността за избор на поведение в тези хипотези, позволява на Висшия съдебен съвет при решаващата преценка да съобрази редица обстоятелства, сред които необходимостта от кадрово обезпечаване на съответния орган на съдебната власт и специализираната компетентност на вече бившия член на ВСС и на Инспектората към ВСС. Подходът на законодателя, възприет в разпоредбите на чл. 28, ал. 1, изречение второ и на чл. 50, ал. 1 ЗСВ, позволява да се постигне баланс между търсенето на механизми за привличане за членове на Висшия съдебен съвет и на Инспектората към ВСС на магистрати, притежаващи висок професионализъм, които са мотивирани да участват качествено и пълноценно в управлението на съдебната власт, и принципите за плановост, стабилност и предвидимост в дейността на органите на съдебната власт.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 28, ал. 1, изречение първо относно думите „или на равна по степен” и чл. 50, 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., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.).

Отхвърля искането за обявяване за противоконституционни на разпоредбите на чл. 28, ал. 1, изречение второ и чл. 50, ал. 1 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 16 от 23.02.2021 г.).

Съдиите Борис Велчев и Красимир Влахов са подписали решението с особено мнение по чл. 50, ал. 1 и становище по чл. 28, ал. 1. Съдията Георги Ангелов е подписал решението с особено мнение по отхвърлителната част.

Председател:

Борис Велчев

ОСОБЕНО МНЕНИЕ и СТАНОВИЩЕ

на съдиите Борис Велчев и Красимир Влахов
по конституционно дело № 15 от 2020 г.

Подписваме с особено мнение решението на Конституционния съд по к.д.№ 15/ 2020 г. в частта, с която се отхвърля искането на Пленума на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 50, ал. 1 от Закона за съдебната власт, с която е предвидена възможност при изтичане на мандата или при предсрочното му прекратяване на основание чл. 48, ал. 1, т. 1 главният инспектор и инспекторите, подали молба до съответната колегия на Висшия съдебен съвет в 14-дневен срок от деня на изтичане или предсрочно прекратяване на мандата, да бъдат възстановени на длъжност с една степен по-висока от заеманата преди избора. Същевременно излагаме допълнителни аргументи, които според нас обуславят обратния извод по отношение на аналогичната (на пръв поглед) възможност, предвидена в чл. 28, ал. 1 ЗСВ за членовете на ВСС. Смятаме, че поставянето на съдебните инспектори и на членовете на ВСС под общ знаменател при преценка на конституционносъобразността на законовата уредба, даваща възможност за тяхното повишаване при възстановяването им в органите на съдебната власт, не намира опора нито в Конституцията, нито в закона. Поддържаме, че именно предвид основанията, на които намираме за противоконституционна спрямо членовете на Инспектората уредбата на т.нар. „кариерни бонуси“, по отношение на членовете на

ВСС оспорената законова възможност за възстановяване на длъжност, с една степен по-висока от заеманата преди избора им, не противоречи на Основния закон.

Преди всичко, смятаме за необходимо да обърнем внимание, че от гледна точка на конституционната и законовата уредба двата органа са ситуирани различно спрямо органите на съдебната власт, макар и формално да се явяват част от нея и именно като такива да имат конституционна регламентация в Глава Шеста от Конституцията. Висшият съдебен съвет не случайно е уреден още в първоначалната редакция на действащата Конституция от 1991 г., тъй като се явява институционално олицетворение на закрепената в нея независимост на съдебната власт като един от фундаментите, върху които е изграден установения от Основния закон държавен и правен ред. Както е посочено в Решение № 3 от 07.07.2015 г. по к.д.№ 13/ 2014 г., гаранция за независимостта на съдебната власт от останалите власти е нейната самостоятелност по отношение на кадровата, бюджетната и финансовата политика, които формират сърцевината на компетентността на ВСС. В практиката си Конституционният съд е имал възможност многократно да подчертае значението на ВСС като висш управленски орган на съдебната власт, който я ръководи и осигурява нейната независимост (Решение № 8 от 15.09.1994 г. по к.д.№ 9 от 1994 г., Решение № 17 от 03.10.1995 г. по к.д.№ 13 от 1995 г., Решение № 9 от 03.07.2014 г. по к.д.№ 3 от 2014 г., Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к.д.№ 6 от 2011 г.). В рамките на възприетия конституционен модел на институционална и функционална независимост на съдебната власт съществуването на ВСС като висш ръководен орган на тази автономна власт, управляващ в организационно отношение отделните ѝ структурни звена и осигуряващ взаимодействието между тях, не случайно се определя в практиката на Съда като „наложително“, а правомощията му- като непосредствено обуславящи условията и възможностите за тяхното функциониране (Решение № 3 от 2015 г.). Именно защото дейността на ВСС едновременно осигурява и гарантира осъществяването на властническите функции на съдебната власт, ВСС е естествено вграден в тъканта ѝ, което намира отражение както в уредбата на неговия персонален състав и конституиране, така и в механизма на функционирането му. В тази връзка е важно да се обърне внимание, че макар и ВСС да е уреден в закона като постоянно действащ орган (чл. 16, ал. 2 ЗСВ), при което членовете му не могат да съвместяват това си качество със заемане на магистратска длъжност, съставът му включва и действащи магистрати, каквито са членовете по право в лицето на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор (чл.130, ал.1 от Конституцията); общо половината от изборните членове на двете колегии се избират пряко от съдиите, прокурорите и следователите (чл.16, ал.4 ЗСВ); в състава на някои от функциониращите към двете колегии на Съвета помощни органи, какъвто е Комисията по атестирането и конкурсите, се включват както членове на ВСС, така и действащи магистрати- съдии (чл.37, ал.4 ЗСВ), респ. прокурори и следователи (чл.37, ал.6 ЗСВ); съставът на други помощни органи, каквито са конкурсните комисии, се състои преимуществено от магистрати, без участие на членове на ВСС (чл.183, ал.2 ЗСВ), а на помощните атестационни комисии- изцяло от магистрати (чл.203а и чл.204 ЗСВ). Изложеното позволява накратко да се обобщи, че именно защото правомощията на ВСС засягат непосредствено функционирането на съдебната власт, самият Съвет осъществява функциите не само по отношение на, но и в голяма степен посредством органите на тази власт. Затова и изборът на съдия, прокурор и следовател за член на Висшия съдебен

съвет, макар и да е свързан с формално изгубване на това качество, няма за резултат прекъсване на живата връзка със системата (или поне би следвало да е така според вложения от законодателя замисъл при изработване на законовата уредба). Същевременно необходимо е да се припомни, че при действието на установения с Конституцията от 1991 г. модел на съдебната власт законодателят е възприемал различен подход по отношение функционирането на Висшия съдебен съвет, който първоначално е организиран без освобождаване на изборните му членове- магистрати от заеманите в органите на съдебната власт длъжности, докато с действащия ЗСВ от 2007 г. и по силата на чл. 16, ал. 2 от същия Съветът е уреден като постоянно действащ. Очевидно е, че начинът на организиране дейността на ВСС не е въпрос на конституционна регламентация, а е изцяло в полето на законодателната преценка, и именно поради това законодателят е свободен да прецени, дали изобщо да предвиди възстановяване на изборните членове на Съвета като магистрати, респ. при какви условия да бъде извършено възстановяването. От тази гледна точка не може да се говори за противоречие с Конституцията, след като законовата уредба по този въпрос е съобразена с изключителната (при това дискреционна) компетентност на върховния управленски орган на съдебната власт, който взема решение на каква длъжност да възстанови изборния член на ВСС след изтичане на мандата или предсрочното му прекратяване, въз основа на преценка на неговите професионални (не изобщо, а за съответната длъжност) и нравствени (на общо основание- чл. 192, ал. 5 ЗСВ) качества, при което наличието на положителна комплексна оценка "много добра" от последното проведено атестиране преди избора очевидно се явява формално изискване, чието наличие обаче не предполага уважаване на молбата за възстановяване на лицето на по-висока длъжност. Тук е мястото да обърнем внимание, че изборните членове на ВСС следва да отговарят на високи изисквания, закрепени в самата Конституция (чл. 130, ал. 2), т.е. на предвидено в Основния закон основание им е признато, че притежават високи професионални и нравствени качества, за което изключителната преценка принадлежи на органа или тялото, извършили избора. Както е посочено в Решение № 11 от 20.10.1994 г. по к.д.№ 16/ 1994 г., преценката за високите и професионални качества (решението се отнася до конституционните съдии, които съгласно чл. 147, ал.3 от Конституцията трябва да отговарят на изисквания, напълно идентични с тези за членовете на ВСС) е „лична и суверенна“ и е „право и отговорност“ на избирация, респ. назначаващия, като изпълнението на конституционното изискване за високи професионални и нравствени качества се гарантира от високото му положение в системата на държавните органи на Републиката. Същевременно е важно да се отбележи, че съобразно установената практика на Конституционния съд, признакът „професионализъм“ не е дискриминационен по смисъла на чл. 6, ал.2 от Конституцията (Решение № 8 от 15.09.1994 г. по к.д.№ 9 от 1994 г., Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к.д.№ 11 от 1994 г., Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к.д.№ 6 от 2011 г.), поради което предвиждането на възможност за различно третиране на лицата с признати високи професионални качества, в рамките на дискреционната компетентност на кадровия орган на съдебната власт, е съвместимо с Основния закон. Друг е въпросът, доколко тази възможност е справедлива, полезна и допринасяща за издигане авторитета на членовете на ВСС пред професионалната общност. Това има отношение към законодателната преценка по целесъобразност, която е извън обхвата на контрола за конституционност, упражняван от Конституционния съд.

Изложените съображения за конституционосъобразност на оспорената разпоредба на чл. 28 , ал. 1 ЗСВ по отношение на изборните членове на ВСС според нас обаче не са приложими за членовете на Инспектората към ВСС. Преди всичко, намираме за необходимо да обърнем внимание, че по същността си уредените в чл. 132а, ал. 6 от Конституцията компетентности на Инспектората не са непосредствено обуславящи функционирането на органите на съдебната власт, а контролни. В тази връзка съвсем не е случайно, че до създаване на този орган с изменението и допълнението на Конституцията през 2007 г. тези функции в основната си част се осъществяваха от органи извън съдебната власт. Така, съгласно чл.35 б ЗСВ от 1994 г. (отм.) функциите по проверка на организацията на административната дейност на съдилищата, прокуратурите и следствените служби, проверка на организацията по образуването и движението на делата и приключването им в установените срокове, анализиране и обобщаване на приключените дела и сигнализиране за неправилна или противоречива съдебна практика, бяха възложени на инспектората към министъра на правосъдието. Проверката на имуществените декларации на съдиите, прокурорите и следователите пък беше поверена на Сметната палата по силата на чл. 2 от Закона за публичност на имуществото на лица, заемащи висши държавни и други длъжности. Изложеното идва да покаже, че Инспекторатът, макар и дейността му безусловно да е важна за ефективното осъществяване на функциите на съдебната власт и гарантиране почтеността и интегритета на магистратите, е в много по-голяма степен външен за системата в сравнение с Висшия съдебен съвет, който по Конституция е призван не просто да я ръководи, но и да гарантира независимостта ѝ. По тези причини от гледна точка на Основния закон е налице в много по-малка степен оправдание възстановяването на съдебните инспектори в органите на съдебната власт да е съчетано с повишаване, предвид естеството на изпълняваните през времетраенето на мандата им контролни функции, чиято ефективност предполага и изисква субектът да е отдалечен от обекта на контрол. Същевременно нито Конституцията, нито законът поставят условието избраните за съдебни инспектори да са действащи магистрати, като при това съставът на Инспектората се попълва без каквото и да е участие на органите на съдебната власт, а изцяло от Народното събрание. Не можем при това да не обърнем внимание, че макар и по отношение на главния инспектор и инспекторите също да е необходимо притежаване на високи професионални и нравствени качества, това изискване не е изведено като конституционен императив, а е установено в закона (чл. 42, ал. 1 ЗСВ), поради което същото не може да служи като аргумент при преценка за съответствие с Основния закон на оспорената разпоредба относно възможността посочените лица да бъдат възстановявани на по-висока длъжност в органите на съдебната власт след мандата им. Накрая, необходимо е да се обърне внимание, че уредбата на Закона за съдебната власт относно условията, въз основа на които е предвидена възможност за такова възстановяване, е различна за членовете на ВСС и за тези на Инспектората. Докато по отношение на първите законът е предвидил като императивно изискване наличието поне на положителна комплексна оценка "много добра" от последното проведено атестиране преди избора, при чиято липса ВСС ще следва да откаже възстановяване на по-висока длъжност, за членовете на Инспектората не са предвидени каквито и да са критерии, въз основа на които органът да вземе управленското си решение. При тази уредба е налице в много по-голяма степен реална опасност законът да бъде прилаган субективно, произволно, без каквото и да е отчитане на професионалните качества на лицата и при пълна непредсказуемост, което нарушава принципа на правовата държава. Съдът

многократно е имал повод да се произнесе, че липсата на нормативно установени изисквания, с които дължи съобразяване субектът на власт, рискува превръщане на преценката му в произвол, представляващ нарушение на обективен критерий като мащаб за справедливост (Решение № 1 от 27.01.2005 г. по к.д.№ 8 от 2004 г., Решение № 4 от 09.04.2019 г. по к.д.№ 15 от 2018 г.). Следва да се има предвид освен това, че положителното решение на ВСС за възстановяване на по-висока длъжност на практика няма да подлежи на съдебен контрол поради липса на разполагащ с непосредствен правен интерес субект, който да го оспори, а това прави особено нетърпима липсата на предвидени в закона рамки (дори и чисто формални, каквато е изискването за положителна комплексна оценка „много добра“ от последната атестация преди избора), в които кадровият орган да упражнява дискреционната си компетентност. Вярно е, че на членовете на Инспектората към ВСС е признато притежаването на високи професионални и нравствени качества, но от орган извън съдебната власт и неразполагащ с нарочна властническа компетентност да се произнася за работата на магистратите, докато половината от изборните членове на ВСС са получили оценка от собствената си професионална общност, като същевременно няма основание излъчените от Народното събрание да бъдат третирано различно предвид пълната еднаквост на техния конституционен и законов статус. Всичко това обосновава според нас извода, че няма конституционно оправдание членовете на ВСС и на Инспектората към ВСС да бъдат третирано еднакво по отношение на възможността да бъдат възстановени в органите на съдебната власт на по-висока длъжност. Не може да се поддържа, че оспорената законова уредба за двете категории лица (която при това е различна) е конституционносъобразна само поради това, че решаването на въпроса е предоставено на преценката на органа, който по Конституция осъществява кадровата политика на съдебната власт, без да се отчитат основанията за това овластяване и условията за неговото реализиране. Това е точно толкова вярно, колкото и тезата, че един закон не противоречи на Конституцията само защото е приет от компетентния за това законодателен орган.

В обобщение на гореизложеното поддържаме, че конституционната уредба на Инспектората на ВСС, както и съдържанието на оспорената разпоредба на чл. 50, ал. 1 ЗСВ обуславят извод за противоконституционност на последната.

Съдия Борис Велчев

Съдия Красимир Влахов