

**ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

С Т А Н О В И Щ Е

на Съюза на съдиите в България

по к. д. № 17/2021 на Конституционния съд
относно искането за задължително тълкуване на чл.
130в, т. 3 от Конституцията на Република България

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Представяме на Вашето внимание становището на Съюза на съдиите в България по искането на Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията по въпроса:

„В правомощията на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията включва ли се възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията?“.

Тълкуването на Конституцията, предвидено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, е абстрактно и се отнася до всеобхватно изясняване на възможни съществуващи или бъдещи юридически проблеми, по чийто точен смисъл се спори. Основната функция на задължителното тълкуване на Конституцията е чрез него „да се изгради ясна и безпротиворечива система от норми“¹.

Поставеният въпрос е дали министърът на правосъдието, който е орган на изпълнителната власт със специални „изрични“² конституционни правомощия по чл. 130в от Конституцията по отношение на съдебната власт, може да прави предложение за освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд (ВКС), на Върховния административен съд (ВАС) или на главния прокурор в случай на тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и на действия, които накърняват престижа на съдебната власт (чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията).

Необходимостта от изясняване на този въпрос е свързана, от една страна, с тълкуване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията в контекста на прилагането на принципа на разделение на властите по чл. 8 от Конституцията. От друга страна, изясняването му е необходимо с оглед на двойствения статут на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор едновременно като магистрати и като членове на Висшия съдебен съвет (ВСС). Считаме, че за да може да изпълни основната си функция да изгради ясна и безпротиворечива система от норми, задължителното тълкуване по настоящото конституционно дело следва да съобрази и да запази баланса, установен в Конституцията.

Принципът на разделение на властите

Поставено в контекста на принципа на разделение на властите по чл. 8 от Конституцията, задължителното тълкуване на чл. 130в, т. 3 вр. чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията по отношение на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор в съдебната власт всъщност се предпоставя от отговор на въпроса дали възможността за инициране на дисциплинарно производство пред ВСС от страна на министъра на правосъдието е прекомерна намеса на изпълнителната власт, която нарушава независимостта на съдебната власт.

Този въпрос е третиран в изказването на Любен Грозданов на едно от заседанията на Комисията за изработване на проект за Конституция на Република България във Великото народно събрание: „А по своему сърцевината на този

¹ Решение № 8/01.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г.

² Решение № 4/12.04.2016 г. по к. д. № 10/2015 г.

принцип (има се предвид принципът за разделение на властите) ... е такава структуриране на държавните органи и такава функционална зависимост между тях, че орган на власт да спира другия орган на власт... Ако не постигнем това нещо – орган на власт да спира орган на властта, ние не можем да дадем гаранции на нашето общество против произвола на отделни държавни органи“.

Разделението на властите е „метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи, което рефлектира върху правата на гражданите“³ (вж. **Друмева, Е.**, Конституционно право, Четвърто допълнено и преработено издание, С.: Сиела, 2013, с. 523: „Следователно самостоятелността на съдебната власт спрямо другите власти е правилото. Но то не означава забрана за съдебната власт да взаимодейства с другите власти, така че власт да възпира власт и да се отчита за своята дейност“).

В конституционноправната теория и в юриспруденцията на Конституционния съд е безспорно, че един от аспектите на принципа на разделението на властите е това, че „**трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране**“⁴. Смисълът на взаимните проверки и възпиране (checks and balances) е да се предотврати пълновластието на всеки първичен носител на власт⁵. Няма и съмнение, че основното предназначение на принципа на **Монтескьо** „една власт да възпира другата“ е „да няма възможност от злоупотреба с властта“⁶, да се гарантира свободата срещу произвола.

С изричното овластяване на министъра на правосъдието с правомощията по чл. 130в, т. 3 от Конституцията (предложение за освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи) българският конституционен законодател провежда именно възпиращото начало от принципа по чл. 8 Конституцията. Тези правомощия на министъра са ограничени тясно до инициране на дисциплинарни производства – на органа на изпълнителната власт не са дадени никакви решаващи правомощия за освобождаване от длъжност на магистратите. Министърът може само да предизвика дисциплинарно производство и да предостави основанията си за разглеждането му в рамките на кадровия орган на съдебната власт. ВСС е органът, който преценява дали нарушенията, за които е сезиран, са годно основание за освобождаване от длъжност по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията – тежко нарушение, системно неизпълнение на служебни

3 Решение № 6/22.04.1993 г. на Конституционния съд по к. д. № 4/1993 г.

4 Решение № 7/13.09.2006 г. по к. д. № 6/2006 г.

5 Вж. особеното мнение на съдия Евгени Танчев към Решение № 7/13.09.2006 г. по к. д. № 6/2006 г.

6 **Монтескьо, Ш.** За духа на законите. С.: Наука и изкуство, 1984, с. 226.

задължения или накърняване престижа на съдебната власт. Крайното решение дали съответният магистрат да бъде освободен от длъжност по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията остава в компетентността на ВСС, т.е. на съдебната власт, така че да не бъде накърнена нейната независимост.

Изрично предоставените на министъра на правосъдието **правомощия по чл. 130в, т. 3 от Конституцията**⁷ имат и допълнителна **уравновесяваща функция срещу изолирането на съдебната власт от оценката на останалите власти, а и на обществото** за това как се прилага дисциплинарната отговорност на магистратите. Ако въпросът за дисциплинарната отговорност на магистратите по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията остане затворен за оценка и обсъждане само в рамките на органите на съдебната власт, съществува риск от възпроизвеждане и поддържане на магистратска безотговорност. Това, от своя страна, би довело до подронване на авторитета на съдебната власт и до срыв на доверието в нея. На това основание конституционният законодател внимателно е заложил правомощието на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията да инициира процедурата във ВСС за установяване на основанията по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията за освобождаване от длъжност на всички съдии, прокурори и следователи.

В случая не става дума за изземване на правомощия на съдебната власт, доколкото основанията за освобождаване на магистратите са изрично предвидени в Конституцията, а изпълнителната власт само сезира съдебната власт да вземе решение, което е в нейната компетентност. Това не е вмешателство, а проява на сътрудничество между отделните власти, за което Конституционният съд многократно е призовавал в своята съдебна практика (Решение № 15/07.10.1999 г. по к. д. № 11/1999 г., Решение № 11/14.11.2002 г. по к. д. № 18/2002 г., Решение № 3/15.07.2015 г. по к. д. № 13/2014 г. и др.).

Тук се стига до важния въпрос дали председателят на ВКС, председателят на ВАС и главният прокурор се включват в кръга от „съдии, прокурори и следователи“ или има сериозни конституционни основания, за да бъдат те изключени от правомощията на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 вр. чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията.

⁷ Този институт е разпространен в демократичните държави по света. В Румъния, Черна гора и Япония министърът на правосъдието може да прави предложения за освобождаване на главния прокурор до други органи, които вземат решението. В редица държави президентът може да прави предложение за освобождаване на главния прокурор – например в Украйна, Монголия и Виетнам. Вж. OECD (2020), *The Independence of Prosecutors in Eastern Europe, Central Asia and Asia Pacific*, p. 49-51, достъпно на <https://www.oecd.org/corruption/The-Independence-of-Prosecutors-in-Eastern-Europe-Central-Asia-and-Asia-Pacific.pdf>

Отговорът на този въпрос изисква да бъдат разгледани историческите предпоставки за въвеждането на тази конституционна норма и функционалната ѝ връзка с останалите разпоредби на конституционна система на Република България.

Принципът на правовата държава и статутът на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор

Няма съмнение, че председателите на ВКС и на ВАС не само имат качеството на съдии по смисъла на Конституцията и на Закона за съдебната власт, но и действат в това качество. Няма съмнение, че главният прокурор има качеството на прокурор и действа като такъв, включително като притежава и осъществява прокурорски правомощия по смисъла на чл. 127 от Конституцията като всички останали прокурори – да извършва или ръководи разследване и да упражнява надзор за законосъобразното му провеждане, да привлича към отговорност лица, извършили престъпления, да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер и т. н.

Конституцията и Законът за съдебната власт не поставят под съмнение качеството на съдии на председателите на ВКС и на ВАС и качеството на прокурор на главния прокурор, нито пък ограничават тяхната дейност до ръководните им функции или до функцията им да бъдат членове по право на ВСС, т.е. да участват в работата на ВСС. Председателите на ВКС и на ВАС (в качеството им на съдии) и главният прокурор (в качеството му на прокурор) имат същите задължения като останалите магистрати и също като тях подлежат на санкции при извършването на тежко нарушение, при системно неизпълнение на служебните задължения или накърняване на престижа на съдебната власт.

Тази теза се подкрепя и от проведените разисквания при второто четене на проекта за Конституция в Комисията за изработване на проект за Конституция на Република България във Великото народно събрание (заседание от 22.06.1991 г.). По повод на дебата кой да назначава и освобождава съдиите г-н Ангел Джамбазов изтъква: „Имайте предвид, че съдии са всички – и председателят на Върховния касационен съд също е съдия. Моля, няма защо да спорим, той е съдия на общо основание. Той е председател временно“.

От буквалното тълкуване на разпоредбата на чл. 129, ал. 3, изр. 2 от Конституцията, следва изводът че те - съдиите прокурорите и следователите, които са несменяеми, **включително** лицата по ал. 2 - председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор, се освобождават от длъжност **само при:**

т. 5. тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

От анализа на конституционните разпоредби става ясно, че всички съдии, прокурори и следователи са поставени от конституционния законодател под общ знаменател изрично, от който следва, че всички магистратите се освобождават само при наличие **на изчерпателно посочени единни основания**. Ясно е посочено и кой е органът, който взема решенията и това е съответната колегия на ВСС.

В конституционната уредба за **председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор** обаче е предвидена различна процедура и орган, който взема крайното решение за освобождаване и назначаване и това е президентът по предложение на ВСС, което е посочено ясно в чл. 129, ал. 2 от Конституцията. Тази особеност се дължи на особения статус на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор и значението им за съдебната система като цяло.

По изложените причини законодателят е разписал и специален ред в ЗСВ, който да съответства на спецификата на конституционните норми като от **систематическото и логическо тълкуване на разпоредбата на чл.175, ал. 5 ЗСВ във връзка с чл. 173, ал. 3 ЗСВ** следва, че предложения за предсрочно освобождаване за главен прокурор могат да правят само не по-малко от трима от членовете на съответната колегия на Висшия съдебен съвет, **както и министърът на правосъдието**. Ясна е волята на законодателя, че министърът на правосъдието е легитимиран да отправи искане за предсрочно освобождаване на главния прокурор. Това правомощие на министъра на правосъдието обезпечава принципа на взаимодействие на властите и е реална гаранция за отчетност на главния прокурор. Целта на въвеждане на такова изрично правомощие в закона още през 1999 г. е очевидно нарастващото влияние на главния прокурор върху членовете на ВСС и рязко намаляващата ефективност на ВСС по отношение на контрола върху главния прокурор.⁸

⁸Тази констатация запазва своята актуалност и до настоящия момент виж 1398-о заседание на Комитета на министрите към Съвета на Европа, формат „Права на човека“ (9 – 11 март 2021 г.), в което е посочено ,че като се имат предвид недостатъците при настоящия формат на ВСС, влиянието на главния прокурор отвъд членовете на прокурорската колегия и моделите на гласуване (обсъдени в становища на Венецианската комисия), новата рамка би могла да не е достатъчна, за да изключи на практика влиянието на главния прокурор върху назначаването и отчетността на специалния прокурор. Това се дължи на факта, че всичките 11 членове на прокурорската колегия идват от йерархичната прокуратура (докато Венецианската комисия счита, че няколко членове трябва да са от други правни професии) и биха могли да гласуват анблок, за да защитят интересите на главния прокурор. Тези членове могат също така формално да блокират решения, за които се изискват 15 от 25 гласа, или да задължат ВСС да вземе под внимание само кандидатури, които се приемат от главния прокурор. Ако към тях се присъединят и няколко други членове, спрямо които главният прокурор би могъл да има „фактически дост за влияние“, те дори могат да се превърнат в основния компонент на мнозинството.

В тази процедура компетентен да установи нарушението е Пленумът на ВСС, който може да отправя предложение за освобождаване само ако събере поне 17 гласа мнозинство.

Огледалната процедура при избора и освобождаването на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор относно решаващия орган, както и реда за провеждане на гласуването, инициращите производството субекти, е в съответствие в конституционната уредба.

Следва да се постави въпросът дали има основание в Конституцията председателите на ВКС, на ВАС и главният прокурор да бъдат изключени от обхвата на правомощието на органа на изпълнителната власт, с което се цели освобождаване от длъжност на основание чл. 130в, т.3 във вр. чл. 129, ал. 3, т.5 КРБ.

В своята практика КС многократно отбелязва, че „равенството на всички пред закона е основен принцип на демократичната правова държава“⁹. КС доразвива разбирането за юридическо равенство като подчертава, че в правовата държава сходните случаи следва да бъдат уредени по еднакъв начин, а различните – по различен начин¹⁰.

Същевременно един от основоположниците на теорията на върховенство на правото в модерния конституционализъм Албърт вен Дайси използва термина „юридическо равенство“ в смисъл на всеобщо подчинение на един закон, т.е. всеки човек, независимо от своя ранг е подчинен на закона, който действа по отношение на всички като него, и никой не е над закона¹¹. Оттук може да се заключи, че принципът на правова държава, който се проявява в юридическото равенство, изисква административните ръководители на ВКС, на ВАС и на прокуратурата да не бъдат третираны привилегировано в сравнение с останалите магистрати. След като самите председатели на ВКС и на ВАС осъществяват правораздавателна дейност като останалите съдии, а главният прокурор осъществява всички прокурорски правомощия като останалите прокурори, то не може нито един от тях да бъде имунизиран срещу инициативата на министъра да предложи на ВСС да стартира процедура за разглеждане дали е налице някое от основанията по чл. 129, ал. 3, т. 5 КРБ.

Историческо развитие и основания на института

9 Решение № 8 от 12.05.1999 г. на КС на РБ по к. д. № 4/1999 г.

10 Решение № 3 от 07.03.2019 г. на КС на РБ по к. д. № 16/2018 г.

11 Dicey, A. Introduction to the Study of the Law of the Constitution, p. 110, 114–115:

В нито един момент от историческото развитие на тези правомощия на министъра на правосъдието за инициране на дисциплинарни производства по отношение на магистрати не е имало съмнение, че те се отнасят еднакво за председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор.

За първи път тези правомощия са въведени „за всички длъжности на съдиите, прокурорите и следователите“ с изменения на Закона за съдебната власт (отм., обн., ДВ, бр. 133 от 1998 г.). Още тогава през 1999 г. главният прокурор и група народни представители сезират Конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционност на тази законова разпоредба, но искането им е отхвърлено с Решение № 1/14.01.1999 г. по к. д. № 34/1998 г.¹² В решението Конституционният съд подчертава следното: „Министърът на правосъдието и правната евроинтеграция може да прави предложения за възбуждане на дисциплинарно производство срещу **всички съдии, прокурори и следователи**, но в крайна сметка последна дума има ВСС, който взема решението. При гласуването на това решение той като орган на изпълнителната власт не участва и не може да влияе. ... Тяхната дисциплинарна отговорност продължава в съответствие с Конституцията да се реализира единствено от Висшия съдебен съвет. Министърът на правосъдието и правната евроинтеграция в настоящата хипотеза изпълнява **сигнална функция, а не упражнява дисциплинарна власт**“.

В подкрепа на този извод на Конституционния съд е и тълкуването на разпоредбите на Конституцията, което може да се извлече от анализ на разискванията по време на второто четене на проекта за Конституцията във Великото народно събрание (24.06.1991 г.), когато се дискутира ролята на министъра на правосъдието във Висшия съдебен съвет. По време на разискванията народният представител Любен Грозданов посочва следното: „Функциите на министъра на правосъдието аз виждам като докладчик пред Висшия съдебен съвет. Защото министърът на правосъдието ще оглавява административната дейност и кадровата дейност, която по своята същност е пак кадрова. И той да прави предложения пред Висшия съдебен съвет и Висшият съдебен съвет да има решаващата дума“. В същото заседание народният представител Любен Корнезов пък заявява: „**Министър на правосъдието и**

¹² Съдиите Димитър Гочев, Иван Григоров и Маргарита Златарева остават на особено мнение с аргумент, че Конституционният съд е следвало да обяви противоконституционността на разпоредбата в частта „всички длъжности“, тъй като така „министърът на правосъдието има право дори да предлага на Висшия съдебен съвет назначаване и освобождаване на председателя на ВКС, ВАС и главния прокурор“. Видно е, че още тогава не е имало съмнение, че правомощието на министъра на правосъдието не е ограничено по отношение на тези три длъжности.

въобще Министерството на правосъдието, от една страна, е орган на изпълнителната власт, но, от друга страна, той е един твърде специфичен орган, защото има грижа за нормалното функциониране на съдилищата в страната“ (а очевидно и на съдебната власт като цяло).

Впоследствие правомощието на министъра на правосъдието е изведено на конституционно равнище – първоначално в чл. 130а, т. 3 в конституционните допълнения от 2006 г., а след това – в чл. 130в, т. 3 на Конституцията.

В мотивите към законопроекта, с който за първи път е създаден чл. 130а от Конституцията (Сигнатура № 554-01-98 от 22.12.2005 г., 40-о НС) е записано, че тази разпоредба „има за цел по-добра координация между министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет и другите органи на съдебната власт. С тези правомощия на министъра на правосъдието, които са изведени на конституционно ниво, но са разписани в Закона за съдебната власт, не се засяга „независимостта на съдебната власт“. Когато Конституцията установява изключения за председателя на ВКС, ВАС и главния прокурор, тя го прави изрично (вж. 129, ал. 6 от Конституцията). Такова изключение чл. 130в, т. 3 от Конституцията не предвижда.

При пленарното обсъждане на Проект за изменение на Конституцията (Сигнатура № 554-01-98 от 22.12.2005, 40-о НС) на 22.12.2005 г. народният представител Ремзи Осман посочва следното: „Тук обаче трябва да се има предвид, че предложението на министъра е само едно подготвително действие и то няма никакъв самостоятелен правен ефект. **Практически министърът само сезира Висшия съдебен съвет с предложение. Съветът е органът, който взема решение. Той може да отхвърли, да измени или да приеме предложението.** В тази връзка Висшият съдебен съвет има пълна свобода“.

От историческото и буквалното тълкуване на новата конституционна разпоредба е видно, че правомощията на министъра включват възможността да прави до Висшия съдебен съвет предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на ВКС, на председателя на ВАС и на главния прокурор. Това предложение **не може да не бъде разгледано по същество и по него ВСС дължи произнасяне.**

След приемането на конституционната разпоредба на чл. 130а, т. 3, предвидена в § 7 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (ДВ, бр. 27/2006 г.) тя отново е атакувана за противоконституционност именно в частта относно правомощието на министъра „да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи“. С Решение № 8/13.09.2006 г. по к. д. № 7/2006 г.

Конституционният съд потвърждава конституционността на разпоредбата, вече установена с предходното решение на Конституционния съд от 1999 г., и искането отново е отхвърлено.

Следователно в трайно установената си практика Конституционният съд¹³ приема, че тези правомощия на министъра на правосъдието обхващат председателите на ВКС, на ВАС и главния прокурор и не нарушават конституционния баланс. Нито една от редакциите на конституционната разпоредба не дава основание председателят на ВКС, председателят на ВАС и главният прокурор да се изключат от кръга на магистратите, по отношение на които министърът може да поиска освобождаване от длъжност.

Стенографските протоколи от обсъждането на тази разпоредба в парламента също не дават основание да се заключи, че законодателят е имал намерение председателят на ВКС, председателят на ВАС и главният прокурор да бъдат изключени от правомощието на министъра на правосъдието да иска освобождаването на магистрати. Основанията за такова освобождаване са изчерпателно изброени в чл. 129, ал. 3 от Конституцията, като дисциплинарните основания са посочени в чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията.

Нито историческото развитие на института, нито формулировките на разпоредбите дават основание да се смята, че министърът е ограничен по отношение на основанията, които може да релевира за освобождаване от длъжност на който и да е от съдиите, прокурорите и следователите.

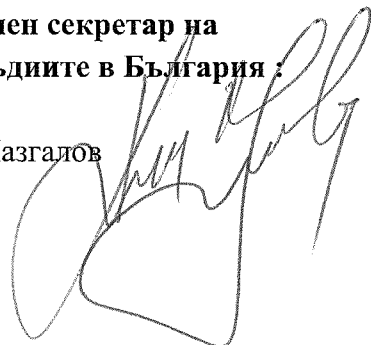
С оглед на изложените съображения Съюзът на съдиите в България предлага на Конституционния съд на Република България да даде задължително тълкуване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията в смисъл, че в правомощията на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията се включва възможността да прави до Висшия съдебен съвет предложение за предсрочно

¹³ В своята практика Конституционният съд нееднократно е подчертавал, че принципът на разделение на властите не изгражда непреодолима преграда между учредените власти, а предполага взаимодействие и сътрудничество между тях. В решението си по к. д. № 7 от 2005 г. Конституционният съд отбелязва: „Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Същевременно модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях. Става дума за функционално взаимодействие по основни за обществото проблеми, което нито заличава, нито преодолява принципа в името на неговия антипод – единството на властта. Взаимодействието и сътрудничеството, от една страна, и взаимният контрол и възпиране – от друга, не следва да водят обаче до обезличаване на която и да е от трите власти, до размиване на нейните собствени отговорности или до прехвърляне на специфични правомощия на други субекти“. Доколкото в конкретния случай по настоящото дело няма прехвърляне на правомощия към министъра на правосъдието, нито отнемане на такива от ВСС, следва да се приеме, че на това основание разпоредбата на чл. 130а, т. 3 не е противоконституционна.

освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията.

**Изпълнителен секретар на
Съюза на съдиите в България :**

Красимир Мазгалов

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Krasimir Mazgalov', written over the printed name.

