

**ПРАВНО МНЕНИЕ**

по к.д. №17 от 2021 г.

Бх. № 398 КБ  
Дата 01.10.21г.

**I. Общи въпроси**

Делото е образувано по искане на Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на чл.130в,т.3 от Конституцията (Конст), който предвижда : „Министърът на правосъдието: ...3. може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии,прокурори и следователи.” Искането се отнася за конкретен въпрос в рамките на чл.130в,т.3 Конст., който гласи: „В правомощията на министъра на правосъдието по чл.130в,т.3 от Конституцията на Република България включва ли се възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд,на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор в хипотезата на чл.129, ал.3,т.5 от Конституцията ?”

**II. По същество на искането**

1.Сезиращото искане на Министерския съвет подчертава,че разпоредбата на чл.130в, т.3 Конст поражда колебания сред някои среди в обществото по въпроса дали в правомощието на министъра на правосъдието се включва възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор, или тази възможност за посочените лица е изключена.

2. По искането за тълкуване се застъпват две противоположни становища: едното, че в предложението на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 Конст се включва възможността да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд,на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор, а другото, че възможност за предсрочното освобождаване от длъжност на посочените лица не се съдържа в предложението на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 Конст.

3. Споделям първото становище. В следващото изложение представям правни съображения в негова подкрепа, черпени от съдържанието и духа на действащата конституционна уредба, както и тенденциите в еволюционното развитие на конституционната уредба на основния принцип на разделението на държавната власт

по чл.8 Конст, част от който е и въпросът, предмет на исканото задължително тълкуване по делото.

4. С първото изменение на Конституцията от 2003 г. в чл.129, ал.3,изр.2 Конст изрично беше предвидено, че председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се освобождават от длъжност, както и всички съдии, прокурори и следователи „само при...5.тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.” Тази разпоредба, според мен, не оставя съмнение, че председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор могат да бъдат предсрочно освобождавани от длъжност, както и всички останали магистрати (съдии, прокурори и следователи) на основание чл.129, ал.3, т.5 Конст. Това е важна стъпка в развитието на конституционната уредба на съдебната власт. Тя не спира до тук.

5.Еволюцията продължи и с измененията на Конституцията през м.март 2006 г. ( обн.ДВ, бр.27 от 2006 г.) с новата разпоредба на чл.130в, т.3 Конст, съгласно който : „Министърът на правосъдието:... 3.може да прави предложения за ..... освобождаване от длъжност на съдии,прокурори и следователи”. **Новото** в тази конституционна разпоредба е, че на министъра на правосъдието, в качеството му на член на правителството, и орган на изпълнителната власт, се възлага правомощието на основание чл.130в, т.3 във връзка с чл.129, ал.3, т.5 Конст да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор. В процесния случай частта, която се отнася до предсрочното освобождаване на главния прокурор е израз на **взаимодействието** на разделените власти - между съдебната власт и изпълнителната власт, като части от „цялата държавна власт” по смисъла на чл.1, ал.2 и на чл.8 Конст. Конституционният съд съзря и „идентифицира” този ключов проблем още в първите години на своето „прохождение” в конституционното правосъдие и навлезе в неговото казуално тълкуване. Още в р.№ 6 от 22 април 1993 г. по к.д.№4/1993 г. конституционната юрисдикция вниква в „правното и политическо съдържание” на понятието „разделение на трите власти”, не като „тривластие”, а като основни форми на проявление на „цялата държавна власт” и продължава: „Научното обяснение изисква да се държи сметка и за това, че няма „китайска стена” между трите власти, че те си взаимодействат по между си и, че в последна сметка са проява на единната (в смисъл на „цялата”-- б.м.В.М.) държавна власт. Това е главната идея,

вложена в чл.8 от Конституцията” ( РОКС-1993, с.84).Конституционният съд от тогава насам държи непрекъснато в „полезрението” и в „полето” на юрисдикционната си дейност взаимодействието на разделените власти.”

б. Конституционният съд продължава да „открива **нови акценти** във взаимодействието между тях.” Така например в мотивите на р.№ 1 от 14 януари 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. посочва: ”Наред с изложеното, разделението на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да не функционират съгласувано. Напротив трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране,който е заложен в Конституцията.Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до **сътрудничество и взаимодействие** между тях”( РОКС-99, с.28).Между посочените две понятия има различия в нюансите: „сътрудничеството” съдържа елемент на подпомагане, съдействие за постигане на обща „цел с общи усилия; а „взаимодействието” е постигането на обща цел или защита на обща кауза с „равни” усилия и на двете страни, но те имат обща и посока на действие. В практиката на Конституционния съд и двете се използват, като допълващи се действия с общи усилия,полагани съвместно и от двете страни. В този смисъл и р.№ 13 от 16 декември 2002 г. по к.д. № 17 от 2002 г. Цитираното р. № 13 от 2002 г. включва и **нова ниша** за взаимни действия от двете власти: между законодателната и съдебната власт,като „най –самостоятелната и независимата” от трите власти по чл.8 Конст, когато предвижда в мотивите:”Трите власти **трябва да си сътрудничат**. Законодателят е длъжен да осигурява механизми за балансиране взаимоотношенията между тях, а не да допуска изпълнителната власт да се вмести в осъществяване функциите на съдебната.” ( РОКС-2002, с.140).Това решение е с богато съдържание в търсенето на разнообразни форми при осъществяване на взаимодействието на трите власти.То обявява осъществяването на взаимодействието на властите като **задължение** при прилагането на принципа за тяхното разделение,когато предвижда,че те „трябва да си сътрудничат.” То обвързва законодателят, т.е. законодателната власт „да осигурява механизми за сътрудничеството между трите власти.” И не допуска „вместването” на изпълнителната власт в осъществяването на законодателната власт. „Вместването” на изпълнителната власт в законодателната власт означава „изместване” на законодателната власт и „наместването” в нея на изпълнителната власт, което е в грубо противоречие с чл.8 и с взаимодействието на властите. В духа на взаимодействие на властите са и редица други решения на КС по чл.8 Конст ( р. № 14 от 12 септември 1995 г. по к.д. № 23 от 1995 г.; р.№ 15 от 7 октомври 1999 г. по к.д.№ 11/1999 г.; р. № 11 от 14 ноември 2002 г. по к.д.

№ 18 от 2002 г.; р.№ 8 от 13 септември ,2006 г. по к.д. № 7 от 2006 г.; р.№ 3 от 15 юли 2015 г. по к.д.№ 13 от 2014 г. и др.).

7. **Изводът** от предходното изложение ( вж.по-горе № 4-6) е,че тенденцията в прилагането на чл.8 Конст е в разширяване на случаите, в които трите власти по чл.8 Конст си взаимодействат. Тази тенденция продължава.

8. Правомощието на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 Конст се очертава като негово **„общо правомощие”** в областта на предсрочното освобождаване от длъжност на магистратите (съдии, прокурори и следователи по чл.129, ал.3, т.5 Конст.Това правомощие е конституционно, защото се съдържа в конституционна разпоредба,с всички произтичащи от това последици от нейния конституционен ранг,съгласно чл.5, ал.1 Конст и др.То е и уникално: оправомощаване от върховния закон на член на правителството (представител на изпълнителната власт) по един конкретен въпрос- предсрочно освобождаване на магистрат,което включва и председателя на ВКС,председателя на ВАС и главния прокурор ( арг.чл.129, ал.3, изр. 2, т.5 Конст). Безспорно е ,че тази разпоредба създава **правото на предложение** на министъра на правосъдието за предсрочно освобождаване от длъжност на лицата по чл.129, ал.2 Конст,включително и на главния прокурор.Безспорно е също така,че тази разпоредба е ярък израз на принципа на разделението на властите, но не като проява на тяхното разделяне, а като осезателна проява на **тяхното взаимодействие и сътрудничество**.Имено тази разпоредба е предмет на нормативното тълкуване по чл.149, ал.1,т.1 Констпо настоящото конституционно дело. Безспорно е също така,че министърът на правосъдието разполага и с правото да иска предсрочното освобождаване от длъжност на главния прокурор на основание чл.130в, т.3 Конст. Обратното становище, а именно, че от чл.130в, т.3 Конст не произтича това право на министъра на правосъдието (вж.по-горе № 2), като алтернатива на тълкуването по чл.149, ал.1, т.1 Конст,според мен, е изключено, като противоречащо на смисъла на тълкуваната конституционна разпоредба.

9. **Властовият потенциал** на правото на предложение на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 Конст е ограничен. Като властническо волеизявление на министъра на правосъдието то има сезиращо значение до пленума на ВСС, като конституционен орган по чл.129, ал.2 Конст, който е единствено овластеният конституционен държавен орган да го уважи и да направи предложение до президента на Републиката за предсрочното освобождаване на магистрата по чл.129, ал.2 Конст ,

или да го отхвърли с мнозинството, с което разполага. По правното си предназначение то служи „за осъществяване на взаимодействието между два конституционно определени органи на държавата” ( р.№ 2 от 28 март 2002 г. по к.д. № 2 от 2002 г.). Органът, до който съгласно Конституцията се отправя – Висшият съдебен съвет е длъжен да го разглежда, като предложение на конституционен държавен орган, който упражнява предоставено му правомощие от върховния закон ( чл.5 Конст) в държавата. Това са основни изисквания на установения ред в държавата . Това го изисква и взаимното уважение между висшите държавни органи по между им в правовата държава при упражняване на техните конституционни властнически правомощия. Като е обявил искането за недопустимо, даже без обосноваващи го солидни мотиви, пленумът на ВСС в заседанието си от 22 юли 2021 г. е открил пътя за сезиране на Конституционния съд от Министерския съвет с искане за задължително тълкуване на чл.130в, т.3 Конст по чл.149, ал.1, т.1 и чл.150, ал.1 Конст по настоящото конституционно дело.

10. Висшите магистрати по чл. 129, ал.2 ( чл.129, ал.3, изр.2) Конст имат две конституционни качества (съответно на административен ръководител- като председател на ВКС, председател на ВАС и като главен прокурор), и като конституционни органи, които участват в осъществяването на съдебната власт и като съдии и прокурор по чл.117, ал.2 Конст) и като административен ръководител, съответно като председател на ВКС и председател на ВАС и главен прокурор по чл.126, ал.1 и чл.127 Конст). В тези две различни качества те изпълняват две различни функции с различно правно властово съдържание- осъществяване на съдебната власт, като магистрати по чл.117, ал.2 Конст и управленска функция, като административни ръководители. И двете функции са конституционни. Те не се степенуват по важност, равностойни са по ранг и правна сила, изпълняват се от едно и също лице и в едно и също време от техния 7-годишен конституционен мандат по чл.129, ал.2 Конст. С оглед на предмета на тълкуване по чл.130в, т.3 Конст е важно да се подчертае, че при изпълнение и на двете функции, висшите магистрати по чл.129, ал.2 Конст могат да извършат тежко нарушение на служебните си задължения, или систематично да не ги изпълняват, както и действия, с които накърняват престижа на съдебната власт, поради което на общо основание да служат като основание за предсрочното им освобождаване от изпълняваната длъжност по чл.129, ал.3, т.5 Конст по предложение на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 Конст.

11. В съответствие с конституционната уредба (вж. по-горе № 1-10) е и законовата уредба по **Закона за съдебната власт** (ЗСВ) за освобождаването на съдиите, прокурорите и следователите, създадена в изпълнението на законовата делегация по чл. 133 Конст (вж. по-горе № 6). Предложението за предсрочното освобождаване на лицата по чл. 129, ал. 3, включително и по ал. 2 и по чл. 130в, т. 3 Конст се прави в писмена форма (чл. 175, ал. 1, 2 и 3 ЗСВ). Това предложение от министъра на правосъдието за лицата по чл. 129, ал. 2 и ал. 3, изр. 2, надлежно обосновано за нарушения по чл. 129, ал. 3, изр. 2 и т. 5 се отправя до пленума на Висшия съдебен съвет, който е единственият конституционен орган на съдебната власт, който в случаите, когато възприема и споделя предложението на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 Конст предлага на президента да освободи предсрочно председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор по реда и при спазване на изискванията по чл. 129, ал. 2 и ал. 3, т. 5 Конст.

12. Предвиденото в чл. 130в, т. 3 Конст правомощие на министъра на правосъдието е утвърждава възприетия в демократичните държави през XX век. Конституцията от 1991 г. го възстанови в неговата пълнота - от една страна, утвърждавайки разделението на трите власти и тяхната самостоятелност, от друга страна - като създаде и продължава да създава механизми за утвърждаване на взаимодействието на трите основни държавни власти - законодателна, изпълнителна и съдебна власт. Предметът на настоящето висящо конституционно дело по чл. 149, ал. 1, т. 1 Конст е фокусирано върху **взаимодействието** на съдебната и изпълнителната власт, защото е посочено изрично в сезиращото искане на властническото правомощие на министъра на правосъдието. Тази обща тенденция в развитието на българския конституционализъм през последните 30 години се утвърждава в трайната и последователна практика на Конституционния съд (р. № 6 от 22 април 1993 г. по к.д. № 4/1993 г.; р. № 1 от 14 януари 1999 г. по к.д. № 34/1998 г.; р. № 15 от 7 октомври 1999 г. - по к.д. № 11/1999 г.; р. № 13 от 6 декември 2002 г. по к.д. № 17/2002 г.; р. № 8 от 13 септември 2006 г. по к.д. № 17/2002 г.; р. № 3 от 15 юли 2015 г. - по к.д. № 13/2011 г. и др.). Тези решения са многократно цитирани с кратки и по-дълги пасажки, включително и в мотивите на настоящето сезиращо искане.

13. Утвърждаването на принципа на разделението на властите по чл. 8 Конст и особено в неговата част по **„взаимодействието и сътрудничеството“** на разделените власти не е еднократен акт на опровомощения от Конституцията определен държавен орган на изпълнителната власт орган в лицето на министъра на правосъдието, а **процес**

на постоянно и непрекъснато развитие и обогатяване. То, струва ми се, е и по-сложен, по-деликатен и по – дълбок, по – променлив, по фин плавен продължителен еволютивен процес, изискващ богато въображение, чийто форми на проявления не са изчерпени. Развитието на този процес се отнася и за трите власти, както, като предвидени изрично и пряко от Конституцията, пример, за което е и чл.130в, т.3 Конст, така и от Закона за съдебната власт, пример за което са посочените законови разпоредби (вж. по-горе № 10-11), а така също и специалната глава XX „Взаимодействие между съдебната власт и изпълнителната власт”, чл.368-370 ЗСВ, и редица други отделни разпоредби.

За продължаването и по-нататъшното утвърждаване на тази тенденция, и посочените в сезиращото искане и в предходното изложение съображения, смятам, че искането на Министерския съвет по чл.150, ал.1, т.1 във връзка с чл.149, ал.1, т.1 Конст би следвало да бъде уважено.

1 октомври 2021 г.

проф. Васил Мръчков