



Република България
Администрация на Президента

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 422/21
Дата 12.10.2021

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ АДМИНИСТРАЦИЯ НА ПРЕЗИДЕНТА
Иск. № 10-00-16121
СФ/КЗ М. № 2021

ДО

ПРОФ. Д.Ю.Н. БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Становище от президента на Република България г-н Румен Радев по конституционно дело № 17 от 2021 г.

С уважение,

Димитър Стоянов
ГЛАВЕН СЕКРЕТАР
НА ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



Република България
Президент

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 17 ОТ 2021 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 9 септември 2021 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 17 от 2021 г. Делото е образувано на 5 август 2021 г. по искане на Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България. По-специално се търси отговор на въпроса - дали в правомощията на министъра на правосъдието по цитираната разпоредба 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 в хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията, т. е. при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и за действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

В своето искане Министерският съвет застъпва тезата, че председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор са действащи магистрати и министърът на правосъдието може да инициира по отношение на тях процедура за освобождаване от длъжност на основание чл. 130в, т. 3 от Конституцията. Според мотивите на искането „приемането на обратното разбиране би изпразнило от съдържание идеята за взаимен контрол и за възможност за взаимодействие между изпълнителната и съдебната власт“. В подкрепа на искането са наведени аргументи от текстове на действащото национално законодателство – чл. 173, чл. 175 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), както и от

трайната практика на Конституционния съд, според която правомощието на министъра на правосъдието да предлага магистрати за назначаване, освобождаване и за дисциплинарни наказания, не нарушава конституционните принципи за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и за независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

Конкретният повод за искането на Министерския съвет се изразява в това, че на 22 юли 2021 г. Пленумът на Висшия съдебен съвет (ВСС) е взел решение да остави без разглеждане като „недопустимо“ предложение на министъра на правосъдието за отстраняване от длъжност на главния прокурор, съпроводено с доказателства, предоставени от министъра на вътрешните работи, и сочещи на тежко нарушение и системно неизпълнение на служебните задължения от страна на главния прокурор, както и на действия, уронващи престижа на съдебната власт.

При все че Пленумът на ВСС е бил свободен да разгледа и да отхвърли искането на министъра, той е избрал да не го разгледа изобщо, като в хода на обсъждането е застъпена тезата, че министърът по принцип не може да иска освобождаването на главния прокурор. На тази основа сезирацията субект прави извода, че има две противоречиви тълкувания на текста на чл. 130в, т. 3 от Конституцията – според едното министърът има право да предложи на ВСС отстраняване от длъжност на главния прокурор, а според другото – няма.

В рамките на настоящото конституционно дело сезирацията субект поддържа първото твърдение. В негова подкрепа предлагам на вниманието на съда и следните аргументи:

1. Министърът въз основа на чл. 130в, т. 3 от Конституцията е компетентен да предложи освобождаване от длъжност на всеки магистрат в рамките на стандартна дисциплинарна процедура. По това няма спор, макар че самото правомощие е използвано рядко – от годишните отчети на ВСС се вижда например, че през 2015 г. са образувани общо 55 дисциплинарни производства срещу магистрати, като три от тях са образувани въз основа на предложение на министъра на правосъдието, а две други – въз основа на съвместно предложение на министъра на правосъдието и на председателя на Върховния касационен съд. По предложение на министъра има дисциплинарно уволнени съдии. Тези производства са били обект на контрол за законосъобразност от страна на Върховния административен съд (ВАС), без да се повдига спор за правомощието на министъра (вж. последно Решение № 5276 от 4 май 2020 г. по адм. дело № 14390 / 2019 г.).

Няма спор, че по предложение на министъра на правосъдието ВСС може да постанови дисциплинарно уволнение на всеки магистрат, включително и на съдия, а е известно, че съдиите в една правова държава се ползват с възможно най-високите гаранции за независимост. Няма спор също, че по инициатива на министъра на правосъдието ВСС може да избере главен прокурор или председател на ВКС или на ВАС и да го предложи на президента за назначаване.

2. Ако приемем, че общият текст на чл. 130в, т. 3 от Конституцията не е достатъчно основание министърът да отправи предложение до ВСС за предсрочното освобождаване на председателя на ВКС или на ВАС, както и на главния прокурор, защото текстът не включва изрично посочването им, тогава трябва да приемем, че никоя от разпоредбите в глава VI „Съдебна власт“ не се прилага за тях, ако те не са изрично посочени в нея. Абсурдно е обаче да се твърди, че понеже няма изрично посочване на председателите на двете върховни съдилища и на главния прокурор, в общата разпоредба за независимостта на магистратите по чл. 117, ал. 2, изр. 2 от Конституцията или в тази, която изисква статутът на магистратите да бъде уреден в закон (чл. 133), тези разпоредби не важат за тях.

3. Съществена част от лансираното на заседанието на Пленума на ВСС от 22 юли т.г. алтернативно тълкуване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията, което обосновава отказът на ВСС да се произнесе по искането на министъра на правосъдието, почива на разбирането, че „главният прокурор е самостоятелен и едноличен конституционен орган в структурата на съдебната власт“, че той има различен статут от този на председателите на двете върховни съдилища, защото за разлика от тях той има изрично възложени от Конституцията правомощия. Това е вярно. То обаче не може да мотивира извод, че главният прокурор не е прокурор и следователно не попада в приложното поле на чл. 130в, т. 3 от Конституцията.

В исторически и в сравнителноправен план са известни прокурорски йерархии, начело на които не стои прокурорски орган: такъв е случаят с положението на министъра на правосъдието по българското право до 1947 г. Според чл. 44 от Закона за устройство на съдилищата от 1934 г. всички прокурори са подчинени направо на министъра на правосъдието. В наши дни начело на прокурорската йерархия във Франция и в Румъния и в др. държави също стои министърът на правосъдието и естествено той се назначава и освобождава по ред, който е напълно различен от реда за назначаване и освобождаване на обикновените прокурори.

По действащото българско право обаче начело на прокурорската йерархия стои прокурор – главният прокурор, а принципът на единство е основополагащ за цялата система от прокурорски органи (арг. чл. 136 от ЗСВ). Кръгът от правомощия, които ЗСВ и Наказателнопроцесуалният кодекс (НПК) възлагат на главния прокурор, е обусловен от положението му на прокурор и от положението му на административен ръководител. Едното не е за сметка на другото. Именно като прокурор главният прокурор упражнява надзор за законност и методическо ръководство над дейността на всички прокурори; той единствен е компетентен да прави искане за възобновяване на наказателно дело по чл. 422, ал. 1, т. 4-6 от НПК, да упражнява специфични правомощия по производствата във връзка с международното сътрудничество по наказателни дела (чл. 453 и сл. НПК). Именно като прокурор той се ползва и с всички гаранции за независимост, с които се ползват и обикновените прокурори (несменяемост, функционален имунитет, право на охрана). На тази основа следва да се приеме за обосновано твърдението в искането на сезиращия субект, че чл. 130в, т. 3 от Конституцията включва и правомощия на

министъра на правосъдието да прави предложения за освобождаване на главния прокурор.

4. В европейските стандарти относно статута на прокурорите се отделя особено внимание на реда за назначаване и освобождаване на главния прокурор, като се приема, че този ред „има съществено значение в системата за гарантиране на правилното функциониране на прокурорската служба“¹. Главните прокурори трябва да бъдат защитени срещу произволно или политически мотивирано уволнение, но няма европейски стандарт, който да ограничава инициативата или участието на министъра на правосъдието в процеса по назначаване или освобождаване на главния прокурор. Напротив, в становища на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) дори се насърчава възприемането на процедура по назначаване на главния прокурор, която включва представители, освен на съдебната - и на някоя от другите две власти, които са демократично легитимирани: „При оценката на различните модели за назначаване на главните прокурори Венецианската комисия винаги е била загрижена за намирането на точен баланс между изискването за *демократична легитимност* на тези назначения, от една страна, и изискването за *деполитизация*, от друга. Така, една процедура по назначаване, която включва изпълнителната и/или законодателната власт, има предимство, че придава демократична легитимност на назначаването на ръководителя на прокурорската служба“.²

Особеното значение, което Венецианската комисия придава на участието на изпълнителната власт в процедурата по назначаване на прокурорите, е мотивирано от това, че в едно демократично общество прокурорските органи следва да бъдат отговорни както всички други: „Както всеки държавен орган, включително и съдиите, прокурорската служба следва да се отчита пред обществото. Традиционното средство за гарантиране на отчетността е контролът от страна на изпълнителната власт, което осигурява непряка демократична легитимност поради зависимостта на изпълнителната власт от изборния парламент“.³

Така правомощието на министъра на правосъдието да предлага отстраняването на главния прокурор се вписва хармонично в европейския стандарт за независимост на прокурорите. То е важен инструмент, чрез който се предотвратява капсулирането в управлението, и оттам – безотговорността в действията на прокурорските органи. Посредством правомощието на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от

¹ Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Доклад за европейските стандарти по отношение независимостта на съдебната система: част II – Прокурорската служба, CDL-AD (2010) 040, § 34 и § 35. В същия смисъл и т. 55 от Обяснителния протокол към Становище № 9 (2014) на Консултативния съвет на европейските прокурори до Комитета на министрите на Съвета на Европа относно Европейски норми и принципи, засягащи прокурорите.

² Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Съвместно становище на Венецианската комисия, на Консултативния съвет на европейските прокурори (КСЕП) и на Офиса на ОССЕ за демократични институции и човешки права (ОССЕ / ОДИЧП) по проект за изменения на Закона за прокурорската служба на Грузия, CDL-AD(2015)039, § 19.

³ Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия), Доклад за европейските стандарти по отношение независимостта на съдебната система: част II – Прокурорската служба, CDL-AD (2010) 040, § 41.

Конституцията общественото недоволство от действията на всеки прокурор може да придобие юридически смисъл в процедура за неговото предсрочно освобождаване. Друг компетентен орган (ВСС) взема решението; той се ползва с независимост спрямо министъра, оправомощен е да направи обективна преценка на фактите и точно в това се състои гаранцията против произволно уволнение. Именно решението на ВСС по основателността на предложението осигурява пълноценната оправдателна защита за главния прокурор. Както основателно е изтъкнато и в искането на сезирация субект, практиката на Конституционния съд в тази връзка е трайна и няма основание тя да бъде ревизирана във връзка с разглежданото дело. В една демократична и правова държава никой прокурор (включително и главният) не може да бъде изключен от приложното поле на чл. 130в, т. 3 от Конституцията.

5. Ако допуснем за вярно обратното на твърдението в искането на сезирация субект, т.е. че министърът на правосъдието не е компетентен да направи предложение пред ВСС за освобождаване от длъжност на главния прокурор и единствено компетентни са органите по ал. 2 на чл. 312 от ЗСВ (трима от членовете на прокурорската колегия или пет от членовете на Пленума на ВСС)⁴, тогава по отношение на председателите на двете върховни съдилища и на главния прокурор ще настъпят различни последици. В качеството си на административни ръководители председателите на двете върховни съдилища не ръководят съдиите; съдиите не са им подчинени и следователно би било хипотетично възможно членове на ВСС да използват правомощието си и да предложат отстраняване на някой от председателите на върховните съдилища.

По отношение на главния прокурор това обаче няма да е възможно. Прокурорската колегия на ВСС се състои преобладаващо от прокурори и следователи. Административните ръководители в прокуратурата са подчинени на главния прокурор (чл. 136, ал. 4 от ЗСВ) и ръководят прокурорите и следователите (чл. 136, ал. 3 от ЗСВ). Съчетано с изричното конституционно правомощие на главния прокурор да упражнява надзор за законност и методическо ръководство над дейността на всички прокурори, законодателството очертава една система от задължителни указания и зависимост, която обвързва всички прокурори и следователи в една йерархична структура, начело на която стои главният прокурор. Тези отношения правят невъзможно отстраняването на главния прокурор по предложение на прокурори и следователи, които са членове на ВСС. Проблемно е дори дали изобщо Пленумът на ВСС, наполовина съставен от прокурори и следователи, може да формира изискуемото мнозинство за решението и да се произнесе безпристрастно по искане за отстраняване на главния прокурор. Според чл. 10 от Административнопроцесуалния кодекс органът, който разглежда производството, трябва да е самостоятелен и безпристрастен, а за прокурорите и следователите – членове на ВСС, предвид цитираната по-горе уредба по ЗСВ, това е под въпрос.

⁴ Така твърдят членове на ВСС по време на заседанието на Пленума на 22 юли т. г., вж. Протокол № 14, с. 37 и сл.

Тоест, доколкото изобщо има правно обосновано твърдение за алтернативно тълкуване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията, което изключва главния прокурор от приложното поле на тази разпоредба, то това тълкуване води до противоположен резултат. Не може да се допусне, че волята на конституционния законодател е да произведе главния прокурор в единствения напълно безконтролен орган в държавата; в единствения, който може да бъде назначен, но не може да бъде уволнен.

Формира се изводът, че тълкуването на чл. 130в, т. 3 от Конституцията, което е дадено в сезиращото искане на Министерския съвет, е единственото възможно тълкуване, което е в съответствие с принципите, изложени в глава I „Основни начала“ на Конституцията, и по-специално - с принципите на правовата държава и с ценностите от преамбюла.

Поради изложените съображения поддържам становището разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията да се тълкува в смисъл, че включва възможността министърът на правосъдието да прави предложения до ВСС за предсрочното освобождаване от длъжност на главния прокурор, на председателя на ВКС и на председателя на ВАС в хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията.

РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ