



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ГП № 2408 /2021 г.
гр.София, 06.10. 2021 г.

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТ А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 17/ 2021 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 09.09.2021г. по к.д. № 17/2021 г. Конституционният съд на Република България (КС) е допуснал до разглеждане по същество искане на Министерския съвет (МС) на Република България за даване на задължително тълкуване на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията (КРБ) на разпоредбата на чл. 130в, т. 3 КРБ, като е отправено следното тълкувателно питане : „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?“.

С цитираното определение като заинтересована институция е конституиран главният прокурор на Република България.

В съответствие с предоставената ми възможност изразявам следното становище:

Поисканото от МС тълкуване на посочената конституционна норма е от категорията на т.нар. абстрактно, нормативно тълкуване. В свое Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12/2010 г. Конституционният съд е очертал пределите на своята компетентност при задължителното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, като е посочил че в тази хипотеза може да тълкува нормативно само

конституционни разпоредби, защото като обект на задължително тълкуване е само Конституцията. Правилото на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон следва да се прилага стриктно, като недопустимостта за тълкуване се отнася до всички законови разпоредби, включително и тези, създадени на основание изрично овластяване от Конституцията. Законите разпоредби, включително и тези на закон, основан на конституционна делегация, се тълкуват от КС казуално при осъществяване на контрол за конституционнообразност по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. В този смисъл са и Решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г. и определение № 2 по к.д. № 5 от 2005 г.

Изхождайки от това разбиране, следва да се тълкува и разпоредбата на чл. 130в, т. 3 КРБ.

От съдържанието на конституционната норма - предмет на тълкуване е видно, че функционалните правомощия на министъра на правосъдието в сферата на съдебната власт са изчерпателно и стриктно изброени в Конституцията - той предлага проект на бюджета на съдебната власт и го внася във Висшия съдебен съвет, може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи и участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите.

Основният въпрос, който обосновава необходимостта от тълкуване на разпоредбата, е дали правната възможност на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията се отнася и за председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и за главния прокурор, или е приложима само по отношение на останалите магистрати (съдии, прокурори и следователи).

За да се установи действителното съдържание на обсъждана норма, следва да се има предвид чл. 37, ал. 1 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, съгласно който „думи или изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове“. От това следва, че в един и същ смисъл следва да се тълкуват предложението на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 и предложението на ВСС по чл. 129, ал. 2 от Конституцията - а именно като елемент от фактическия състав по назначаване или освобождаване от длъжност съответно: на всички останали магистрати и тримата висши ръководители в съдебната система.

Лексикалното тълкуване на нормата не е достатъчно, за да се установи нормативният ѝ смисъл и съдържание. Необходимо е да се съпостави с относимите към предмета на тълкуване норми от Конституцията и се отчете мястото ѝ в Основния закон.

Систематичното разположение на нормата на чл. 130в, т. 3 е в глава Шеста „Съдебна власт“ на Конституцията. От това следва, че същата е подчинена на основните принципи, които ръководят съдебната власт, независимо че предмет на уредба са правомощията на член на изпълнителната власт (каквото е министърът на

правосъдието). Систематичното подреждане на правните норми в един закон, а още повече в Конституцията, е от съществено значение за тълкуването им (Решение № 18 по к.д. № 19/1993 г. на КС).

Единствено за съдебната власт Конституцията в чл. 117 е прогласила независимостта като присъщо нейно качество. В Решение № 11 от 14.11.2002 г. по к.д. № 18/2002 г. Конституционният съд, тълкувайки понятието „независима“ за съдебната власт, е приел, че съществуването на двете изречения във втората алинея на чл. 117 от Конституцията е показател за конституционно установяване на независимостта, както на участващите в правораздаването лица, така и за независимост на цялата система, в която са тези лица, т.е. на съдебната власт. Това следва от основополагащия принцип на чл. 8 от Конституцията.

Основните характеристики на съдебната власт са конституционно закрепени и те касаят: независимост при вземане на решения (чл. 117, ал. 2) и организационна независимост, в това число и по кадрови въпроси, най-съществената част от която е назначаването и освобождаването на магистратите и най-висшите ръководители в съдебната система. Независимостта на съдебната власт от останалите власти е гарантирана с изрично регламентираната самостоятелна кадрова политика, осъществявана вътре в системата от органи, чиято организация и правомощия са предмет на изрична конституционна уредба (чл. 129 - 130а от Конституцията).

Предвид това напълно логично е правомощията на министъра на правосъдието като представител на изпълнителната власт да участва в съдебната власт да бъдат силно ограничени и лимитативно изброени в Конституцията, тъй като по този начин се постига баланс между изпълнителната и съдебната власт и едновременно с това не се нарушава независимостта на съдебната власт.

Взаимодействието и сътрудничеството от една страна и взаимният контрол и възпиране - от друга, не следва да водят до обезличаване на която и да е от трите власти, до размиване на нейните отговорности или до прехвърляне на специфични правомощия на други субекти, нито да накърняват самостоятелността и независимостта на която и да е от тях. Именно в материята относно устройството на съдебната власт Великото народно събрание е подчертало необходимостта от взаимодействие. От друга страна, учредителната власт с категоричност е въвела конституционна недопустимост за въздействие от другите власти при осъществяване на функциите на съдебната власт.

Предвидената възможност за министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи не включва възможност да прави предложение и за предсрочно освобождаване от длъжност на председателите на върховните съдилища и главния прокурор. Изброяването в Основния закон на правомощията на министъра на правосъдието в чл.130в, т. 3 от Конституцията е изчерпателно и следва да се тълкува стриктно. Конституцията не е предвидила изрично правомощие за министъра на правосъдието

като член на изпълнителната власт да прави предложение за предсрочно освобождаване на тримата най-висши ръководители в съдебната система и такова не би могло да се изведе и по тълкувателен път - чрез разширително тълкуване или по аналогия.

Когато става дума за изключителни правомощия, каквито са тези на министъра на правосъдието по чл.130в, т. 3 КРБ, е необходимо те да се упражняват стриктно в рамките на овластяването. Това изключва възможност за разширяване на съдържанието на обхванатите от тях хипотези.

В свое Решение № 14 от 18.12. 2013 г. по к.д. № 17/2013 г. КС е посочил, че КС „няма право по пътя на тълкуването да моделира нови правила, нито пък да преформулира смисъла, съдържанието или предназначението на предоставени на висшите държавни органи правомощия“.

Конституцията прави ясно разграничение между председателите на Върховния касационен и Върховния административен съд и главния прокурор от останалите магистрати както по отношение на техния статут и функции, така и по отношение на реда за назначаването и освобождаването им. Нормата на чл. 129 от Конституцията е красноречив пример за тази диференциация. Съгласно първата ѝ алинея, съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, преместват и освобождават от длъжност от съдийската, съответно прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС), докато ал. 2 на чл. 129 предвижда друг, съвсем различен ред за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор - те се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на пленума на ВСС за срок от седем години без право на повторно избиране. Следователно, учредителната власт още с приемането на Конституцията през 1991 г., е предвидила особен, различен ред за назначаване и освобождаване на тримата най-висши ръководители в съдебната власт.

Приложената законодателна техника в чл. 129 КРБ също е аргумент за направеното на конституционно равнище разграничение. Когато нормите съдържат регламент за освобождаване на тримата висши ръководители в съдебната власт, Основният закон изрично ги посочва (чл. 129, ал.2, ал.3 , изр.2-ро от Конституцията).

Нормата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията е императивна по своя характер.

В Решение № 2 от 28.03.2002 г. по к.д. № 2/2002 г. КС е дал задължително тълкуване на правния характер на предложението на ВСС по чл. 129, ал. 2 от Конституцията, приемайки, че то представлява „подготвителен несамостоятелен акт, част от фактическия състав по назначаването и освобождаването на лицата с конституционно предвиден статут и не притежава характеристиките на административен акт по чл.120, ал. 2 от Конституцията“. В същото решение Конституционният съд е отбелязал, че различието, прокарано на конституционно ниво в статута на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор, е не само в специалния ред за назначаване и освобождаване от длъжност, но и в мандатността на длъжностите от 7 години, за разлика от несменяемостта на всички магистрати. И в

други решения КС е посочвал, че във всяка развита демократична държава нейните висши служители се назначават (избират) и освобождават по специфичен начин, различен от общите правила, приложими за другите служители (Решение № 6 от 22.04.1993 г. по к.д. № 4/1993 г.).

Предложението по чл. 129, ал. 2 от Конституцията е израз на взаимодействие между два конституционно определени органа на държавата. Правната сигурност и изключително значимите публични функции на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор налага стабилност на указите за тяхното назначаване и освобождаване. Поради това те не подлежат на съдебен контрол, а само на контрол за конституционносъобразност пред КС.

В Решение № 2 от 28.03.2002 г. по к.д. № 2/2002 г. КС е констатирал, че при приемането на разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията (стенографски протокол на ВНС, сто шестдесет и трето заседание, 24 юни 1991 г. и сто и седемдесето заседание, 28 юни 1991 г.) е прокарана разлика между практикуващите юристи в съдебната система и председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор, и ако за първите е прието, че самостоятелността и независимостта на съдебната власт изискват да се въведе система на възпроизвеждане - чрез ВСС, за лицата, легитимиращи магистратурата, е решено да се назначават от президента като израз на престижност и държавност. От друга страна, президентът на републиката като държавен глава и олицетворяващ единството на нацията, се явява и като един от основните гаранتي за независимостта на съдебната власт.

Конституционният съд е приел, че предложението на ВСС до президента по чл. 129, ал. 2 от Конституцията само по себе си не може да породи правни последици, тъй като волята за издаване на указа е на президента, макар и да е обусловена и да е в зависимост от волята на ВСС. Указът на президента е актът, който поражда целените правни последици и е завършващ елемент от фактическия състав по назначаване и освобождаване на тримата висши магистрати (Решение №18/1993 г. по к.д. № 19/1993 г., Решение № 13/1996 г. по к.д. № 11/1996 г.). След като Конституцията е определила държавния глава да назначава и освобождава тези лица, указите на президента трябва да бъдат стабилни и могат да се атакуват с оглед тяхната конституционносъобразност само пред КС.

Решенията на ВСС за назначаване и освобождаване на съдии, прокурори и следователи (включително и на административни ръководители, различни от обсъжданите) не се отличават с горния стабилитет и подлежат на съдебен контрол пред ВАС (по аргумент от чл. 120 от Конституцията).

Председателите на ВКС и ВАС и главният прокурор са ръководители на обособени звена от системата на съдебната власт и определят насоките на работа на ръководената от тях структура. Те олицетворяват организационната независимост на ръководеното звено в частност, а като цяло и на цялата съдебна власт. Макар всеки от тях да има права на съдия или прокурор, приоритетна е ръководната, а не магистратската му функция. Това в най-голяма степен важи за главния прокурор, на

когото конституционният законодател е възложил функции на надзор за законност и осъществяване на методическо ръководство върху дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2).

В структурата на съдебната власт Конституцията е определила ВКС и ВАС да осъществяват върховен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища (чл. 124 и чл. 125 от Конституцията). Освен това на Върховния административен съд е възложено да се произнася по спорове за законност на актовете на Министерския съвет и на министрите (чл.125) - т.е. да осъществява контрол за законосъобразност върху актовете на изпълнителната власт.

Макар в Конституцията да липсва изрично персонално възлагане на председателите на върховните съдилища, както е сторено по отношение на главния прокурор, като техни ръководители те са длъжни да създадат необходимите организационни предпоставки и гаранции за изпълнение на конституционно възложените функции на ръководените съдилища.

В Решение № 11 от 23.07.2020 г. по к.д. № 15/2019 г. КС е имал възможност да отбележи, че възлагайки на главния прокурор правомощието по чл. 126, ал. 2 за упражняване на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, Конституцията му придава статус на самостоятелен едноличен конституционен орган (в този смисъл е Решение № 8/2005 г. по к.д. № 7/2005 г.). „Възприемайки този подход, конституционният законодател съсредоточава и персонализира в лицето на главния прокурор крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1-6 от Конституцията. Създава и допълнителна гаранция за точното и еднакво прилагане на законите (материални и процесуални) в рамките на прокуратурата“.

Предвид това всяка намеса от други власти (законодателна или изпълнителна) по повод инициране на предсрочно освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор би рефлектирала пряко върху организационната независимост на съдебната власт и би създала реални предпоставки за политическо въздействие.

Според чл. 133 от Конституцията, условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност, се уреждат със закон. Този ред включва и определяне на лицата, които са оправомощени да правят предложения до Висшия съдебен съвет. От стенограмите при приемането на Конституцията от Великото народно събрание става ясно, че волята на конституционния законодател е именно законът да определи лицата, които могат да правят въпросните предложения, разбира се в рамките на Конституцията.

В Закона за съдебната власт съществува подробна уредба относно реда за назначаване и освобождаване на съдиите, прокурорите и следователите и административните ръководители. Устройственият за съдебната власт закон (ЗСВ) също следва разграничението, което прави Конституцията, като отделя редовите

магистрати и административни ръководители в съдебната система от председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор както по отношение на техния статут, така и относно реда за назначаването и освобождаването им. Например, в чл. 163 ЗСВ се съдържа изрично изброяване на съдийските, прокурорските и следователските длъжности и сред тях не са председателите на ВКС, ВАС и главният прокурор. В чл. 167 ЗСВ се изброяват административните ръководители на органите на съдебната власт, като се включват и председателят на ВКС, председателят на ВАС и главният прокурор в този обхват, но при уредбата на процедурата по избор на кандидати за административни ръководители изрично се посочва, че тя не се прилага за обсъжданите висши ръководители в съдебната власт (чл. 167, ал. 2 ЗСВ). Това е напълно логично, тъй като законите трябва да съответстват на Конституцията.

В Закона за съдебната власт уредбата на процедурата по предсрочно освобождаване на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор се изчерпва с нормата на чл. 175, ал. 5, съгласно която основанието за предсрочно освобождаване на председателя на ВКС, ВАС и главния прокурор се установява от пленума на ВСС с решение, прието по реда на чл. 173, след което се предлага на президента на Република България неговото освобождаване. Президентът не може да откаже освобождаване при повторно направено предложение.

Препращането към реда на чл. 173 ЗСВ се отнася само до процедурата по приемане на решението - с явно гласуване и мнозинство не по-малко от седемнадесет гласа от членовете на ВСС, а не въобще до огледално приложение на процедурата по избор за кандидати за председател на ВКС и ВАС и главен прокурор при предсрочното им освобождаване (в каквато насока са аргументите в искането).

Разширително тълкуване и тълкуване по аналогия на нормата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията е недопустимо и поради това, че се касае за предсрочно прекратяване на мандатни длъжности, каквито са тези на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор.

В практиката си КС изразява разбирането, че мандатността е въведена в Конституцията и е относима за законодателната, изпълнителната и съдебната власт за осъществяване на предоставените властнически правомощия по изпълнение на държавната политика в определена област на обществените отношения. За конституционното право мандатът има ясно изразено съдържание - пълномощие за осъществяване на власт. Той е юридическата гаранция за независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определен срок и предсрочното му прекратяване е допустимо само по изключение (Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к.д. № 11/1994 г., Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12/2010 г. на КС). От това следва, че както основанията, така и органът, който може да инициира такава процедура, следва да бъдат изрично посочени.

В Решение № 1 от 23.03.2004 г. по к.д. № 1/2004 г. Конституционният съд е имал повод да посочи, че уредбата относно назначаването и освобождаването от длъжност на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор в чл. 129, ал. 2 от

Конституцията „несъмнено защитава независимостта на председателите на двете съдилища и на главния прокурор. Като определя максималния срок, за който могат да заемат съответната длъжност и като изброява изчерпателно основанията за освобождаването им от длъжност преди изтичане на определения срок, тя гарантира стабилността на статуса им и тяхната несменяемост на заеманата длъжност“. В тази насока е и Решение № 4 от 21.04.2005 г. по к.д. № 11/2004 г.

Регламентирайки на конституционно равнище независимостта на съдебната власт като нейна отличителна, същностна характеристика, учредителната власт е проявила стремеж да ѝ осигури възможност да действа самостоятелно. Предвид това именно на членовете на ВСС, а не на орган извън съдебната власт, е възложено да контролира наред с друго и поведението на тримата най-висши магистрати (чл. 130а, ал. 2, т. 7 от Конституцията). Това конституционно правомощие на ВСС е намерило проявление и в нормата на чл. 175, ал. 5 ЗСВ - само на пленума на ВСС, а не на министъра на правосъдието, е дадено правомощие да установява основание за предсрочно освобождаване на председателя на ВКС, на председателя на ВАС и на главния прокурор.

Следвайки този подход, Конституционният съд с Решение № 7 от 13.09.2006 г. по к.д. № 6/2006 г. е обявил за противоконституционен параграф 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, с който е била създадена нова ал. 4 на чл. 129 (ДВ, бр. 27/2006 г.), предвиждаща в случаите на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор да се освобождават от президента на републиката по предложение и на една четвърт от народните представители, прието с мнозинство две трети от народните представители. Нещо повече, с цитираното решение КС е приел, че с оспорената разпоредба се нарушава организационната независимост на съдебната власт, създава се дисбаланс между отделните власти и такава промяна в Конституцията е от компетентността само на Велико народно събрание (чл. 158, т. 3 от Конституцията).

Основанията за освобождаване на председателя на ВКС, на председателя на ВАС и на главния прокурор преди изтичане на конституционно определения 7-годишен мандат са лимитативно изброени в чл. 129, ал. 3 от Конституцията.

Посочените предпоставки по чл. 129, ал. 3, т. 1-4 от Конституцията са обвързани с обективни критерии, за разлика от тези по чл. 129, ал. 3, т. 5 КРБ - тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт. Ако основанията на чл. 129, ал.3, т. 1-4 КРБ обективно съществуват и фактът на констатирането им може да сложи начало на производство по предсрочно освобождаване, коментираният основание имплицитно изисква наличие на надлежна процедура, която да включва възможност за защита на заинтересованите лица съобразно чл. 32, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията - при започване на производство за предсрочно освобождаване на тримата висши магистрати да бъде предвидена изначална възможност за оспорване

на констатациите. Такава процедура не е предвидена в Конституцията и в ЗСВ и не би могло регламентираната в глава Шестнадесета на ЗСВ процедура по ангажиране на дисциплинарна отговорност да бъде приложена по аналогия и по отношение на тримата висши ръководители в съдебната власт. Това с още по-голяма сила е валидно, ако се приеме, че външен за съдебната власт орган (различен от пленума на ВСС) може да инициира производство по предсрочно освобождаване на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор. Както е посочил КС в Решение № 7 от 13.09.2006 г. по к.д. № 6/2006 г. „Недопустимо е в тази съществена част на Конституцията превантивната защита да бъде отречена, а да се набляга на защитата пост фактум пред Конституционния съд“.

Липсата на уредба в Конституцията и в ЗСВ относно надлежната процедура по предсрочното освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор на основание по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията не може да бъде запълнена по пътя на тълкуването на конституционни норми, тъй като Конституционният съд не е позитивен законодател и не може да изземва правомощия на законодателния орган - Народното събрание.

В обобщение на горното може да се направи заключение, че правомощията на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията са изчерпателно и стриктно изброени и в тях не се включва възможност да прави предложение за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на ВКС, на председателя на ВАС и на главния прокурор, включително и в хипотезата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията. Единствено в правомощията на пленума на ВСС е да констатира основанията за предсрочно освобождаване на тримата висши ръководители в съдебната система и да направи предложение за тяхното освобождаване до президента на републиката.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР : _____


**ИВАН ГЕШЕВ**