

ВЪРХОВЕН КАСАЦИОНЕН СЪД
служба „Регистратура“ - 5 -
Изх.№ И-712
Дата на регистриране: 08-11-2021

ИЗХ.№



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН
КАСАЦИОНЕН
СЪД

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх.№ 477
Дата 09.11.2021г.

**ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Относно: Становище на Върховния касационен съд по конституционно дело № 17/2021 г. на Конституционния съд на Република България.

УВАЖАЕМИ проф. ВЕЛЧЕВ,

Приложено изпращам на вниманието на конституционните съдии становище на Върховния касационен съд на Република България по конституционно дело № 17 от 2021 г., по което ВКС е конституиран като заинтересована институция.

Приложение: съгласно текста.

С уважение,

ДАРИЯ ПРОДАНОВА
ЗАМЕСТНИК-ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД
И РЪКОВОДИТЕЛ НА ТЪРГОВСКА КОЛЕГИЯ
И.Ф. ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД
/Съгласно заповед № 955/4.10.2021 г. на председателя
на Върховния касационен съд/



СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд на Република България

по конституционно дело № 17/2021 г. на Конституционния съд на

Република България

С определение от 09 септември 2021 г., постановено по конституционно дело № 17/2021 г., Конституционният съд на Република България е допуснал за разглеждане по същество искането на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на нормата на чл.130в, т.3 от Конституцията на Република България във връзка със следния въпрос:

„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?“

В искането се твърди, че нормата на чл.130в, т.3 от Конституцията е предизвикала противоречиво тълкуване сред членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС) поради своята неяснота, което налага по недвусмислен начин да се изясни съдържанието ѝ, за да бъде преодолян реално съществуващ и конкретно обоснован проблем – изясняване на конституционните правомощия на министър на правосъдието, чиято дейност е насочена към това да ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на правосъдието. Наред с това се обосновава пряка връзка между поставения въпрос и разбирането за взаимодействие и баланс между изпълнителната власт чрез министъра на правосъдието и кадровия орган на съдебната власт – Висшия съдебен съвет.

Необходимостта от тълкуване на конкретната норма се обосновава още със съществуващото колебание в част от юридическите и политическите среди за наличието на възможност за министъра на правосъдието да сезира пленума на ВСС с предложение за предсрочно прекратяване на мандата 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. Според вносителя на искането, произнасянето на Конституционния съд по поставения въпрос е необходимо, за да се избегне възможността тълкуването на разпоредбата на чл.130в, т.3 във връзка с чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията, дадено от ВСС, да придобие официална правна тежест.

Правният интерес от тълкуването е очертан в мотивите на искането чрез съществуващите две противоречиви разбирания за съдържанието на обсъжданата норма и нейното прилагане. Според едното от тях правомощието на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 във вр.чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията не дава възможност той да сезира пленума на Висшия съдебен съвет с предложение за предсрочно прекратяване мандата на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор. Според другото разбиране, такава възможност се съдържа в нормата на чл.130в, т.3 от Конституцията.

В искането Министерският съвет поддържа становището за тълкуване на Конституцията в смисъл, че министърът на правосъдието има възможност на основание чл.130в, т.3 от Конституцията да сезира пленума на Висшия съдебен съвет с предложение за предсрочно прекратяване на мандата 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.

Върховният касационен съд е конституиран като заинтересована институция по конституционното дело, в което си качество изразява следното становище.

Разбирането, че правомощието на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 във вр.чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията не дава възможност той да сезира пленума на Висшия съдебен съвет с предложение за предсрочно прекратяване мандата на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор се основава на две тези.

Според първата от тях, допускането на такова правомощие директно води до нарушение на принципа за разделение на властите по чл.8 от Конституцията, защото позволява намеса на изпълнителната власт в дейността на съдебната, засягайки директно организационната ѝ независимост и създавайки условия за политическо влияние.

Втората теза се основава на разбирането за липса на идентичност между статута на председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор от една страна, и този на съдиите, прокурорите и следователите от друга страна, от което следва, че правомощието на министър на правосъдието по отношение на последните е неотнормирана към първите.

Това становище не може да бъде споделено.

1. Застъпената теза за нарушение на принципа за разделение на властите е била предмет на обсъждане в редица решения на Конституционния съд на Република България, което прави ненужен детайлния ѝ анализ. Независимо от това, ВКС намира за необходимо да отбележи, че тълкуването на „правното и политическо“ съдържание на понятието „разделение на трите власти“, залегнало в Решение № 6/1993 г. по к.д.№ 4/1993 г. на КС в смисъл не като „тривластие“, а като начин на осъществяване на „цялата държавна власт“, не е загубило своята актуалност. Тъкмо обратното.

Възприетата от КС научна обосновка на разделението на властите като процес на взаимодействие помежду им, а не като състояние на изолация, продължава да се развива в неговата практика, бидейки непрекъснато анализирана по множество конституционни дела. Това разбиране е вложено и от конституционния законодател в редица последващи изменения на Основния закон на страната, утвърждавайки го като главната идея, вложена в чл.8 от Конституцията¹.

В множество свои решения, Конституционният съд утвърждава разбирането, че разделението на властите не само не изключва тяхното взаимодействие и съгласуваното им функциониране, а напротив, предпоставя тяхната обвързаност с отношения на взаимен контрол и възпиране, който изначално е вложен в Конституцията. *„Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях“*². Все в този дух КС нееднократно е подчертавал, че принципът за разделение на властите не изгражда непреодолима преграда между учредените власти, а предполага тяхното функционално взаимодействие³. В решение № 8 от 01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г. съдът е посочил: *„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. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. Същевременно модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях и това се отнася на първо място до областите, представляващи неоспорим национален приоритет, какъвто без съмнение е борбата с престъпността. 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.“*

В духа на тази своя константна практика, в решение № 8 от 13.9.2006 г. по к.д.№ 7/2006 г. КС е приел, че с въведеното със ЗИД на Конституцията на Република България, обн. ДВ, бр.27 от 2006 г. правомощие на министъра на правосъдието да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи в чл.130а, т.3 (сега чл.130в, т.3) не се нарушават принципите за разделение на властите и независимостта на съдебната власт, защото по силата на тази разпоредба и регламентираната в Закона за съдебната власт (ЗСВ) процедура за кадрово обезпечаване на съдебните органи, министърът може само да предлага. Решението винаги е единствено на ВСС чрез

¹ Решение № 6/1993 г. по к.д.№ 4/1993 г. на КС на Република България

² Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к.д. № 34/1998 г. В този смисъл още: решение № 13 от 16.12.2002 г. по к.д. № 17/2002 г.; решение № 7 от 13.09.2006 г. по к.д. № 6/2006 г.

³ Решение № 8 от 13.09.2006 г. по к.д. № 7/2006 г.

гласуване, в което той не участва, поради което не може да се говори за решаваща функция на орган на изпълнителната власт, въведен „като елемент от съдебната власт със съответни правомощия“, нито пък за отнемане на правомощие от ВСС. Предоставената възможност на министъра на правосъдието да прави предложения пред ВСС, включително за кадрово обезпечаване на съдебната власт, „...само подчертава взаимодействието и сътрудничеството между властите, без да накърнява самостоятелността и независимостта на която и да е от тях. Поначало този принцип е особено ясно подчертан от ВНС тъкмо в материята за устройството и формирането на органите на съдебната власт.“

Макар по цитираното по-горе к.д. № 7/2006 г. Конституционният съд да е бил сезиран с въпрос дали визираната в чл. 130а, т. 3 от Конституцията възможност на министъра на правосъдието да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи съставлява изменение на основния закон, което променя формата на държавно управление, в мотивите на решението ясно са изложени аргументи, относими и по настоящото дело. Цитираните по-горе доводи на съда обуславят извод, че чрез въвеждане на правомощието на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 от Конституцията (предишен чл.130а, т.3) конституционният законодател е постигнал ефекта на възпиращото начало на принципа по чл.8 от Конституцията, с което е гарантирал необходимото равновесие и баланс при упражняване на трите власти. Този ефект се дължи на липсата на решаваща роля на министъра в процедурата по назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи, която се свежда само до нейното инициране, включително по отношение на дисциплинарните производства. В същото време органът, който взема окончателното решение, включително относно наличието на основания по чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията за освобождаване от длъжност на магистрати, е единствено ВСС. Така независимостта на съдебната власт остава ненакърнена.

Въз основа на изложеното до тук, ВКС намира, че регламентираното в чл.130в, т.3 от Конституцията правомощие на министъра на правосъдието не накърнява принципите на разделение на властите и независимост на съдебната власт, поради което подкрепя искането на вносителя за тълкуване в този смисъл.

2. Втората теза, на която се основава разбирането, че правомощието на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 във вр.чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията не му предоставя възможност да сезира пленума на Висшия съдебен съвет с предложение за предсрочно прекратяване мандата на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор, се основава на схващането за липса на идентичност на статута на председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор, с този на съдиите, прокурорите и следователите, от което следва, че правомощието на министър на правосъдието по отношение на редовите магистрати е неотнормимо към т.н. „трима големи“.

Това становище също не може да бъде споделено. То се базира на разбирането, че като ръководители на обособени звена от системата на съдебната власт, председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и главният прокурор определят насоките на дейност на ръководената от тях структура, олицетворявайки организационната ѝ независимост, а чрез нея – и на цялата съдебна власт. Макар и да разполагат с правомощия на съдия или прокурор, магистратската им функция не е равностойна на ръководната, която има приоритет. Твърди се, че тъкмо затова е различна процедурата по тяхното назначаване и освобождаване от длъжност, фактическият състав на която завършва с указ на президента, за разлика от редовите магистрати. Въз основа на тези доводи се прави извод за липса на правомощие на министъра на правосъдието да инициира процедурата по чл.130в, т.3 във вр.чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията като сезира пленума на Висшия съдебен съвет с предложение за предсрочно прекратяване мандата на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор.

Тази интерпретация не съответства на цялостната конституционна и законодателна уредба на статута на председателите на двете върховни съдилища и на главния прокурор. За разкриване на действителното му съдържание не следва да се изхожда единствено от процедурата по тяхното назначаване и освобождаване от длъжност, а от общите правомощия, произтичащи от конкретната длъжност.

На конституционно ниво съвместяването на двете функции – правораздавателна и управленска – е залегнало в различни разпоредби:

- чл.117, ал.2 от Конституцията, която регламентира независимостта на всички съдии, прокурори, следователи, съдебни заседатели и подчинението им само на закона. Безспорно тя обхваща и „тримата големи“, доколкото обратното би означавало, че те не са независими;

- чл.129, ал.3, изр.2 от Конституцията, регламентиращ основанията за освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи, който напълно утвърждава идентичността на статута на редовите магистрати и „тримата големи“. Освен че последните са приобщени към конкретните основания за освобождаване от длъжност (сред които е и „тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт“ – т.5), важно значение има и използваната лексика в самата разпоредба. Използвано е наречието „*включително*“, което според българския тълковен речник⁴ изразява тъждественост между свързаните понятия. Чрез него допълнително се утвърждава идентичността на статута на председателите на върховните съдилища и главния прокурор с този на редовите магистрати.

Съвместяването на управленската и правораздавателната функции на председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и

⁴ Съдържанието на наречието „включително“ се обяснява като: „заедно с; като се смята и; в това число и; еднакво със и т.н.“

главния прокурор е регламентирано и на законово ниво. В чл.109, ал.3 от ЗСВ изрично е записано, че председателят на ВКС ръководи колегиите и може да председателства съдебни състави от съответната колегия при спазване принципа на специалния подбор при разпределението на делата, без да измества докладчика. Симетрична е разпоредбата на чл.117, ал.2 от ЗСВ относно същите правомощия на председателя на Върховния административен съд. По отношение на главния прокурор особено ясно изразени магистратски функции се съдържат в разпоредбата на чл.139, ал.2 от ЗСВ, по силата на която той може да се произнася като последна инстанция по актовете на всички прокурори, с изключение на тези, които са били предмет на съдебен контрол.

Наличието на идентичност в статута на „тримата големи“ с останалите магистрати може да се изведе и от други нормативни актове – например правомощията на главния прокурор по НПК – чл.46, ал.5, регламентиращ правомощието му да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, включително да отменя техни актове, които не са били предмет на съдебна проверка; чл.195, ал.4 и ал.5, предвиждащи правомощие за решаване на въпросите за подсъдността на досъдебното производство; чл.243, ал.10, изр.последно, предоставящо правомощие на главния прокурор да отменя постановления за прекратяване на наказателни производства; чл.420, ал.1, даващ изключително правомощие на главния прокурор да отправя искания за възобновяване на наказателни дела в хипотезите на чл.422, ал.1, т.4 – 6 и редица други. Изключително правомощие като магистрат има и председателят на ВКС, който по силата на чл.116, ал.2 от Закона за адвокатурата задължително председателства съдебния състав, разглеждащ жалба от делегат на общото събрание на адвокатите от страната относно избора на членове на Висшия адвокатски съвет. В тази процедура е предвидено и участието на главния прокурор, което е допълнителен довод за съвместяване на магистратските с управленските му функции.

Изложените до тук аргументи дават основание да се приеме, че не съществува принципна разлика в статута на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор с този на останалите редови магистрати, поради което правомощието на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 във вр.чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията включва и правомощието му да сезира пленума на Висшия съдебен съвет с предложение за предсрочно прекратяване мандата на „тримата големи“.

Ролята на министъра на правосъдието е да инициира тази процедура с искане, по което Висшият съдебен съвет дължи произнасяне по същество като израз на осъществяване на взаимодействието между два конституционно определени органа на държавата, упражняващи предоставени им от Конституцията правомощия по правилата на правовата държава. Дали членовете на Висшия съдебен съвет ще споделят доводите на министъра и дали ще установят сочените в предложението му основания за предсрочно прекратяване мандата на някой от „тримата големи“, е въпрос от изключителна компетентност на ВСС като единствен конституционен орган на съдебната власт, овластен да осъществява нейната кадрова политика. Ако сподели предложението на министъра, ВСС следва да предложи на президента на републиката да издаде указ за предсрочно прекратяване мандата на председателя на Върховния

касационен съд, председателя на Върховния административен съд или главния прокурор, с който ще завърши фактическият състав по освобождаването му от длъжност.

Въз основа на изложеното, Върховният касационен съд предлага на Конституционния съд на Република България да даде задължително тълкуване на правомощието на министъра на правосъдието по чл.130в, т.3 от Конституцията в смисъл, че то включва възможност да сезира пленума на Висшия съдебен съвет с предложение за предсрочно прекратяване на мандата на председателите на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и главния прокурор в хипотезата по чл.129, ал.3, т.5 от Конституцията.