



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 350/21
Дата 05.08.2021 г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 02.01-76

05.08.2021 г.

12
Постъпното искане № 02.01-76 от МС-РБ за задължително отстраняване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията на България на изискванията по чл. 18, ал. 1 ЗКС, а именно кога на основание чл. 18, ал. 1 ЗКС разпоредбата е разпоредба;
Одпузам К. Д. № 17/2021 г.
Определен докладчик - съдия Филип Димитров;
05.08.2021 г. Висш съдия

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

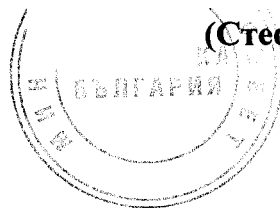
УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпрощавам вниманието Ви искане от Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България.

Искането е одобрено с Решение № 580..... на Министерския съвет от 2021 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ

(**Стефан Янев**)





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

от МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ЗА ДАВАНЕ НА ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНЕ НА ЧЛ. 130В, Т. 3 ОТ
КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) Министерският съвет отправя настоящото искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията във връзка с отговор на въпроса: „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 ?“.

**ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО ЗА ТЪЛКУВАНЕ НА
ЧЛ. 130В, Т. 3 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА:**

Министерският съвет е оправомощен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, който може да сезира Конституционния съд с искане да упражни конституционното си правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 за даване на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията.

Министерският съвет отправя искането в изискуемата от чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд писмена форма с реквизитите, предвидени в чл. 18, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд.

По искане за тълкуване на чл. 130в, ал. 3 от Конституцията относно предмета на поставения в искането въпрос Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост на направеното искане – предпоставка за допустимост на искането съгласно чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд.

Ангажирането на тълкувателната компетентност на Конституционния съд е необходимо, когато зададеният въпрос се отнася до реално съществуващ и конкретно обоснован проблем, произхождащ от твърдяна неяснота на конституционна разпоредба и чрез решаването на който се постига конституционно значима цел (Определение № 4 от 2007 г. по к. д. № 9 от 2007 г., Определение № 8 от 2016 г. по к. д. № 17 от 2016 г.). Тези предпоставки в случая са налице, тъй като поставеният тълкувателен въпрос, изведен от разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията, е от значение за изясняване на конституционните правомощия на министъра на правосъдието, чиято дейност е насочена към това да ръководи, координира и контролира осъществяването на държавната политика в областта на правосъдието. Освен това този въпрос опира до разбирането за взаимодействието и баланса

между изпълнителната власт чрез министъра на правосъдието и кадровия орган на съдебната власт – Висшият съдебен съвет.

Считаме, че искането за тълкуване е допустимо, тъй като нормата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията е предизвикала противоречиво тълкуване сред членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС),¹ което налага по недвусмислен начин да се изясни нейното съдържание. В свое решение от 22 юли 2021 г. (Протокол №14 от заседанието) с 12 на 8 гласа пленумът на Висшия съдебен съвет е оставил без разглеждане внесеното предложение от министъра на правосъдието за отстраняване от длъжност на главния прокурор, квалифицирайки го като недопустимо.

В част от юридическите и политическите среди има колебание 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. Конституционният съд е необходимо да се произнесе по този въпрос защото в противен случай може да се окаже, че ВСС е не само органът, който прилага нормата, но и органът, чието тълкуване в някаква степен би придобило официална правна тежест.

Различното тълкуване и прилагане на нормата оформя две противоположни разбирания. Според едното разбиране правомощието на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията във връзка с чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията не дава възможност той да сезира пленума на Висшия съдебен съвет (ВСС) с предложение за предсрочно прекратяване на мандата на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор. Според другото

¹ Видно от заседанието и решението на пленума на Висшия съдебен съвет, проведено на 22.07.2021 г.

разбиране такава възможност се съдържа в разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията.

Според Министерския съвет конкретното питане следва да ангажира тълкувателната компетентност на Конституционния съд, защото тя се упражнява, за да се установи точният смисъл на конституционната норма, по който се спори; когато се констатира неяснота и/или двусмислие; когато се обосновават различни възможни решения или прилагането е противоречиво. Според практиката на Конституционния съд даването на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на основния закон (Определение № 4 от 2007 г. по к. д. № 9 от 2007 г.). Конституционният съд е единственият официален тълкувател на конституционните норми, чието тълкуване е задължително за всички.

По изложените съображения Министерският съвет смята, че искането за даване на задължително тълкуване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията е допустимо и следва да бъде разгледано по същество.

ПО СЪЩЕСТВОТО НА ИСКАНЕТО ЗА ТЪЛКУВАНЕ НА ЧЛ. 130В, Т. 3 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА:

В чл. 129, ал. 3 от Конституцията на Република България са уредени хипотезите за освобождаване от длъжност на несменяем съдия, прокурор и следовател, като изрично е посочено, че тези основания се отнасят и за председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Съгласно чл. 129, ал. 3, т. 5 основание за предсрочно освобождаване от длъжност на посочените лица е тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт.

В чл. 129, ал. 2 от Конституцията се предвижда, че председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на пленума на ВСС. В разпоредбата на чл. 129 от Конституцията не се съдържа уредба относно субектите, които могат да сезират пленума на ВСС с това искане.

В чл. 130в от Конституцията са определени правомощията на министъра на правосъдието при осъществяване на взаимодействието между изпълнителната и съдебната власт. Съгласно т. 3 от чл. 130в министърът на правосъдието може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи.

Безспорно е, че председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор са действащи магистрати, независимо от осъществяваните от тях функции на административни ръководители (аргумент от чл. 175, ал. 2 от Закона за съдебната власт). Възможно е тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и накърняването на престижа на съдебната власт да са извършени в качеството им на административен ръководител. Доколкото административният ръководител е действащ магистрат, независимо че нарушенията са извършени в качеството на административен ръководител, министърът на правосъдието може да инициира процедура по освобождаването му от длъжност на основание чл. 130в, т. 3 от Конституцията. Това обуславя от своя страна правото на министъра на правосъдието да прави предложения за предсрочно освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор за нарушения, извършени в качеството им на административни ръководители. Следователно по силата на

чл. 130в, т. 3 от Конституцията и при липса на друга изрична конституционна уредба, пречатстваща това правомощие, министърът на правосъдието може да направи предложение пред пленума на ВСС за освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор.

Този извод намира нормативна подкрепа и в Закона за съдебната власт (ЗСВ). Според чл. 175, ал. 1 административен ръководител се освобождава от длъжност предсрочно на основанията по чл. 129, ал. 3 от Конституцията на Република България. В чл. 175, ал. 5 от ЗСВ е посочен редът за установяване на основанието за предсрочно освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор – от пленума на ВСС с решение, прието по реда на чл. 173, след което се предлага на президента на Република България неговото освобождаване. Препращането към чл. 173 от ЗСВ е всъщност препращане към процедурата за избор на председател на Върховния касационен съд, на председател на Върховния административен съд и на главен прокурор.

Съгласно чл. 173, ал. 2 и 3 от ЗСВ предложения за кандидатури за председател на съответния върховен съд и за главен прокурор могат да правят не по-малко от трима от членовете на съответната колегия на Висшия съдебен съвет, както и министърът на правосъдието.

По силата на препращащата към чл. 173 от ЗСВ норма на чл. 175 от ЗСВ министърът на правосъдието е сред субектите, притежаващи и по силата на ЗСВ право на инициатива за сезиране на пленума на ВСС относно освобождаване от длъжност на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор. Разбирането на законодателя е, че посочените текстове в ЗСВ съответстват на уреденото в Конституцията в чл. 130в правомощие на министъра на

правосъдието. Те са приети непосредствено след изменението и допълнението на Конституцията от края на 2015 г. В съответствие с конституционния текст ЗСВ развива процедурата по освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор огледално и аналогично на процедурата по назначаването им. Този законов ред намира конституционна опора в смисъла и в начина на функциониране на принципа на разделение на властите и на уредбата на взаимодействието между изпълнителната и съдебната власт по отношение на назначаването на трите висши магистратски длъжности, които оглавяват съдебната власт. Този подход е закономерен и логичен, като при него инициативата изхожда както от определена малцинствена квота на самия Висш съдебен съвет, така също и от министъра на правосъдието. Той има правомощието да инициира както процедурата за избор, така и процедурата за освобождаването им от длъжност.

Следва да се посочи, че подобно правомощие на министъра на правосъдието е признато от законодателя и по отношение на дисциплинарните производства. Съгласно чл. 312, ал. 1, т. 4 от ЗСВ министърът на правосъдието може да прави предложение за образуване на дисциплинарно производство за налагане на дисциплинарно наказание, включително освобождаване от длъжност, на съдия, прокурор и следовател, административен ръководител и заместник на административен ръководител.

Такова правомощие на министъра на правосъдието не е предвидено по отношение на изборните членове на ВСС (аргумент от чл. 312 ал. 2-4 във връзка с чл. 311, т. 4 от ЗСВ), тъй като те не са действащи магистрати.

Съответствието на аналогични законови правомощия на министъра на правосъдието с Конституцията са обсъждани в практиката на Конституционния съд.

В мотивите на Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г. е посочено, че „Правото на министъра на правосъдието и правната евроинтеграция, произтичаща от § 7 ЗИДЗСВ, да прави предложения пред Висшия съдебен съвет за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрати, както и за определяне на техния брой, не нарушава принципите на разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Това е така, защото Висшият съдебен съвет е единственият орган, който може да вземе решение по посочените по-горе въпроси, както изисква чл. 129, ал. 1 от Конституцията. При вземането на тези решения правосъдният министър не гласува.” В същото решение Конституционният съд се произнася относно действителния смисъл на принципа на разделение на властите и неговото функционално значение. Според съда „Наред с изложеното разделение 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, които са заложили в Конституцията. Не случайно самата Конституция - чл. 130, ал. 5, предоставя на правосъдния министър правото да председателства заседанията на Висшия съдебен съвет. Това право е ярък израз на необходимата връзка между съдебната и изпълнителната власт.

В заключение, конституционно гарантираната независимост на съдебната власт, изразяваща се в подчинението ѝ единствено на закона при вземането на решения, тяхната неотменимост от законодателната и изпълнителната власт, както и кадровото ѝ формиране от Висшия съдебен съвет остават ненакърнени”.

В Решение № 13 от 2002 г. по к.д. № 17 от 2002 г. Конституционният съд потвърждава предходната си практика: „Не съществуват основания за

обявяване противоконституционността на § 6 от ЗИДЗСВ в частта на чл. 30, ал. 6 от ЗСВ. Правото на министъра на правосъдието да прави предложения пред ВСС за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрати е признато от Конституционния съд с Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г. Изложените в това решение съображения, че не са налице нарушения на конституционния принцип за разделение на властите, са актуални и сега. Това се отнася и по отношение на признатата с въпросната разпоредба възможност на министъра на правосъдието да дава становища по предложенията до ВСС. Затова не съществуват основания за промяна в практиката на Конституционния съд.“

В своята практика Конституционният съд нееднократно е подчертавал, че принципът на разделиението на властите не изгражда непреодолима преграда между учредените власти, а предполага взаимодействие и сътрудничество между тях. В мотивите на Решение № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г. съдът 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.“

Конституционната разпоредба на чл. 130в, т. 3 предвижда и доразвива именно такова сътрудничество между властите и дава възможност за инициране на контрол по-специално от министъра на правосъдието, който има право по силата на Конституцията и развитата въз основа на нея законова уредба да иска отстраняването на всеки от действащите трима магистрати – председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Приемане на обратното разбиране би изпразнило от съдържание идеята за взаимен контрол и за възможност за взаимодействие между изпълнителната и съдебната власт. Министърът на правосъдието следва да се явява коректив като инициатор на процедурата, при която крайното решение е изцяло в прерогативите на Висшия съдебен съвет и единствено въз основа на изчерпателно предвидените в Конституцията основания, а това гарантира независимостта на съдебната власт. Тази роля на министъра на правосъдието има своето място в конституционната рамка. Той не е част от съдебната власт, но същевременно е свързващото звено между изпълнителната и съдебната власт.

Нещо повече, правната възможност на министъра на правосъдието 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 е единственият начин за инициране на освобождаването им от орган, от който те самите не са част. Такава правна възможност е предвидена в Конституцията като отражение и на принципа на правовата държава, при който властите взаимодействат, като разполагат с инструменти за взаимно влияние и възпиране една над друга, без да се накърнява тяхната независимост. Обратното твърдение означава

отрицание на един от основните елементи на принципа за разделение на властите - този на сътрудничество, възпиране и взаимен контрол между разделените власти.

Предвид гореизложеното Министерският съвет счита, че министърът на правосъдието на основание чл. 130в, т. 3 от Конституцията има възможност да сезира пленума на Висшия съдебен съвет (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.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България молим да дадете задължително тълкуване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията във връзка с отговор на въпроса: „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?“.

Молим да конституирате по делото следните заинтересовани институции: Народното събрание, президента на Република България, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, омбудсмана на Република България и Висшия адвокатски съвет.

Искането до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията е прието на заседание на Министерския съвет, проведено на 4 август 2021 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Стефан Янев)