



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 1

София, 8 февруари 2022 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Гроздан Илиев

Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Желепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Соня Янкулова

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 8 февруари 2022 г. конституционно дело № 17/2021 г., докладвано от съдията Филип Димитров.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 05.08.2021 г. по искане на Министерския съвет на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България, 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?“

С определение от 09.09.2021 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането за тълкуване и е конституирал като заинтересовани институции Народното събрание, президента на Република България, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор на Република България.

Отправени са и покани на основание чл.20а, ал.2 от ПОДКС да представят становища по искането до: Съюза на съдиите в България, Българска съдийска асоциация, Асоциация на българските административни съдии, Асоциация на прокурорите в България, Камарата на следователите в България и Съюза на юристите в България и на основание чл.20а, ал.3 от ПОДКС да дадат писмено мнение по искането проф. д-р Васил Мръчков, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Снежана Начева и доц. д-р Наталия Киселова.

От конституираните на основание чл.20а, ал.1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд (ПОДКС) като заинтересовани институции и поканените да дадат своето становище заинтересувани от предмета на делото организации, подкрепа на виждането на Министерския съвет за тълкуването на чл. 130в, т. 3 от Конституцията са заявили президентът, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Съюзът на съдиите в България и Съюзът на юристите в България.

Поддържа се тезата на вносителя, че искането за даване на задължително тълкуване съответства на европейските стандарти. Излагат се аргументи за пораждането на различни последици за председателите на двете върховни съдилища и за главния прокурор в случай, че чл. 130в, т.3 от Конституцията се тълкува в обратния на вносителя смисъл. Поддържа се, че

правомощието на министъра на правосъдието по чл. 130в, т.3 от Конституцията не е определящо за резултата от евентуална процедура, а е единствено сезиращ акт и проява на сътрудничество между властите. Отстоява се, че няма принципна разлика между статуса на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор и този на останалите съдии, прокурори, следователи. Излагат се доводи в полза на тезата, че когато конституционният законодател иска да изключи лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията, той предвижда това изрично, както е направено при формулирането на разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от Конституцията.

На обратното мнение са главният прокурор, Асоциацията на прокурорите в България и Камарата на следователите. Те поддържат, че правомощието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията е от категорията на изключителните правомощия и по отношение на него следва да се прилага стриктно, а не разширително тълкуване или тълкуване по аналогия. Споделя се виждането, че за председателя на Върховния касационен съд, за председателя на Върховния административен съд и за главния прокурор приоритетна е функцията им на ръководител пред тази на магистрат и че Конституцията ясно разграничава реда за тяхното назначаване и освобождаване, поради което разпоредбата на чл. 130в, т. 3 от Конституцията не е приложима за тях. Отстоява се, че министърът на правосъдието може да отправи сигнал по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията на основание на конституционния принцип за равенство пред закона, а не на основание чл. 130в, т.3 от Конституцията и че в този случай министърът на правосъдието не е страна в производство по освобождаване на най-висшите административни ръководители по чл. 175, ал. 5 от Закона за съдебната власт, иначе биха били засегнати независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията) и принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията).

От поканените да дадат писмено становище изтъкнати специалисти от науката и практиката своята позиция е споделил проф. Васил Мръчков, който смята, че съобразно със съдържанието и духа на Конституцията и тенденциите на развитие на конституционно правната уредба, министърът на правосъдието може да отправя предложение по чл. 130в, т. 3 от Конституцията на Република България до Висшия съдебен съвет. Проф. Мръчков споделя виждането, че двете качества на лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията - на административен ръководител и на конституционен орган на съдебната власт, са еднакво важни и равностойни, а правомощието на министъра на правосъдието по чл. 130в, т. 3 от Конституцията е общо правомощие.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

От общо пет изменения и допълнения на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 85 от 26.09.2003 г., бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г.; бр. 12 от 6.02.2007 г.; бр. 100 от 18.12.2015 г.) четири са в глава шеста, „Съдебна власт“.

В своята трайна практика при извеждането на заложената в разпоредбите цел, Конституционният съд се обръща към граматическо тълкуване на текста им и към мотивите на участниците в законодателния процес такива, каквито са изложени в мотивите към съответните проекти за закони и стенографските протоколи от обсъждането им в парламентарните комисии и в пленарно заседание (Решение № 8 от 2021 г. по к. д. № 9/2020 г.). За целите на конституционните разпоредби се съди и от мотивите към проектите за изменение и допълнение на Конституцията и от стенографските протоколи на обсъжданията им в Народното събрание.

В Решение № 2 от 2002 г. по к. д. № 2/2002 г. Конституционният съд е изследвал мотивите на законодателя и е заключил, че “при приемане на разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията (стенографски протокол на Велико Народно събрание, 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 ръководителите на висшите инстанции от тази система“. Ако за първите е прието, че самостоятелността и независимостта на съдебната власт изискват да се въведе един системен подход и механизъм за влизане в системата и кариерно израстване чрез специално създаден за тази цел орган на съдебната власт в лицето на Висшия съдебен съвет, за лицата, „легитимиращи магистратурата, е решено да се назначават от президента като израз на престижност и държавност”.

Както е отбелязано в мотивите на Решение № 6 от 2017 г. по к. д. № 15/2016 г., “въпросът за отчетността на съдебната власт намира разрешение през 2006 г. с приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.)“.

Според мотивите на Решение № 3 от 2018 г. по к. д. № 9/2017 г. с измененията на Конституцията през 2003 г. се създава “ново разбиране на понятието за несменяемост на съдии, прокурори и следователи”, което изключва тяхната недосегаемост. Съществено проявление на това разбиране е закрепването на конституционно ниво на основанията за освобождаване на всички съдии, прокурори и следователи, включително на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Едно от измененията от 2003 г. предвижда срок на овластяване по отношение на длъжностите на административните ръководители, като “Конституцията не изключва възможността за неговото предсрочно прекратяване като санкция за противозаконни или неморални прояви на лицето, заемащо ръководната длъжност” (Решение № 3/2018 г. по к. д. № 9/2017 г.).

От стенограма от първо гласуване на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, доклад на Временната комисия за подготовка на предложенията за промени в Конституцията на Република България от 03.02.2006 г. се вижда, че сред

целите на измененията са “освобождането на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и на главния прокурор – един спорен въпрос за процедурата, който трябва да намери конституционно разрешение” и „установяване на баланс между правомощията на министъра на правосъдието и органите на съдебната власт, в това число Висшия съдебен съвет” .

Конституцията установява статуса на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и на главния прокурор с оглед на три качества: на магистрати (общото название за конституционно изброяваните съдии, прокурори и следователи), на административни ръководители (съответно на Върховния касационен съд, Върховния административен съд и прокуратурата) и на членове по право на Висшия съдебен съвет (определяни по специфичен конституционно закрепен начин представители на съдебната власт). Следва да се приеме, че за тях важат всички правила за по-общото им качество (магистрати), които не са дерогирани от изрично посочени правила за по-специфичното (висши представители на съдебната власт членове по право на ВСС). Това означава, че във връзка с разпоредбата на чл.129, ал.2 от Конституцията важат и основанията за освобождане от длъжност по чл.129, ал.3, т. 2, 3, 4 и 5 за тримата висши магистрати и в частност отговорността по т. 5. За инициране на процедурата по чл.129, ал. 2 във връзка с ал. 3, т. 5 за реализиране на тази юридическа отговорност е необходимо да се извърши преценка на твърдени обстоятелства от Пленума на Висшия съдебен съвет и само ако този орган реши, че са налице основания, да направи предложение до президента за освобождането им.

Традиционно от създаването на Третата българска държава министърът на правосъдието има правомощия, касаещи органите осъществяващи правораздаване, без с това да се накърнява принадлежността им не към изпълнителната, а към съдебната власт.

В Търновската конституция не е отредена отделна глава на съдебната власт, но още с първия Закон за устройство на съдилищата са предвидени правомощия на министъра на правосъдието по инициране на дисциплинарно производство, както и включване в процедурата по назначаване и освобождаване на съдии и прокурори, включително на административни ръководители в органите на съдебната власт. Примери в това отношение са правомощията на министъра на правосъдието по чл. 161, чл. 162, чл. 166 от Закона за устройство на съдилищата от 1899 г. (обн., ДВ, бр. 7 от 12.01.1899 г.), както и по чл. 140 от Закона за устройство на съдилищата от 1934 г. (обн., ДВ, бр. 182 от 12.11.1934 г.).

Тази законодателна практика се запазва в устройствените за съдебната власт закони трайно до днес, независимо от организацията на съдебната власт и промените по отношение на статута на съдиите, прокурорите и следователите. Особената роля на министъра на правосъдието на връзка между изпълнителната и съдебната власт и нейната значимост е и причина този министър да е единственият член на правителството, освен министър-председателя, който е предвиден на конституционно ниво. По отношение на правния статус на останалите министри – и в частност относно наименованието, правомощията, функциите им - Конституцията на Република България оставя по-голямо поле за преценка по целесъобразност.

В контекста на изложеното следва да се приеме, че макар и министърът на правосъдието да няма право на глас във Висшия съдебен съвет, това не му отнема възможността да предлага за обсъждане въпроси от компетентността на Висшия съдебен съвет и следователно не препятства внасянето на предложения за ангажиране на отговорност или констатиране на други факти по чл. 129, ал.3 от Конституцията и по отношение на тримата висши магистрати.

Тази логика се следва и в редица разпоредби на Закона за съдебната власт, приети от същата легислатура и в единство с изразената от нея воля

като конституционен законодател. Пример за това е редът за предсрочно освобождаване по чл. 175, ал. 5 ЗСВ, който препраща към реда на чл. 173 ЗСВ и правомощието на министъра на правосъдието да отправя предложения за кандидатури за председател на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, както и за главен прокурор. Сред оправомощените да отправят предложение за откриване на дисциплинарно производство субекти е и министърът на правосъдието съгласно чл. 312, ал.1, т.4 ЗСВ.

Ако се приеме, че единствено разпоредбите на чл. 129, ал. 2 и ал. 3 се отнасят за тримата висши магистрати, то това би означавало по аргумент за обратното, че за тях не се отнася нито една разпоредба на глава шеста от Конституцията. Езиковото и систематично тълкуване на тези разпоредби във връзка със същите текстове на Конституцията не води до извода, че в обхвата на останалите разпоредби на Конституцията, в които се посочват съдии, прокурори и следователи, каквато е чл. 117, ал. 2, чл. 132а, ал. 6, чл. 132а, ал. 7 и подлежащата на задължително тълкуване в настоящото конституционно производство разпоредба на чл. 130в, т.3, не са включени председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор.

За да може власт да възпира власт и да не се създават предпоставки за произвол, бил той и съдебен или прокурорски, следва да има отчетност и отговорност. Този извод важи за всички органи на съдебната власт в разнообразието им от качества, включително ръководителите на върховните съдилища и главния прокурор. В изпълнение на принципа на правовата държава би трябвало да има механизъм за подвеждане под дисциплинарна отговорност на всички съдии, прокурори и следователи, както и за ангажиране на отговорността на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор за деяния, които не съставляват престъпление, но са действия или

бездействия по смисъла на разпоредбата на чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията.

Както беше посочено председателите на двете върховни съдилища и главният прокурор са административни ръководители, но и магистрати, поради което за тях важат и общите за всички съдии, прокурори и следователи етични норми на поведение. Същевременно организационно те заемат такава висока длъжност, която не позволява спрямо тях да се приложат общите правила за търсене на дисциплинарна отговорност, валидни за всички съдии, прокурори и следователи, както и за останалите административни ръководители в органите на съдебната власт. Провиненията, предвидени в чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията са от такъв характер, че могат сериозно да накърнят доверието в правосъдието и престижа на съдебната власт именно, защото са извършени от стоящите най-високо в системата на съдебната власт административни ръководители.

Престижът на съдебната власт и доверието в съдебната власт са конституционно значими ценности, защитата на които конституционният законодател балансира с независимостта на магистратите в едно демократично общество управлявано от върховенството на правото.

Предложението на министъра на правосъдието не обвързва Висшия съдебен съвет при преценката на фактите и обстоятелствата и при вземането на решение дали да отправи предложение до държавния глава за освобождаване от длъжност на тримата висши магистрати. Така не е накърнена независимостта на съдебната власт и принципът за разделение на властите. Стеснителното тълкуване на чл. 130в, т. 3 от Конституцията не съответства на буквата на разпоредбата, на духа на Конституцията и на волята на конституционния законодател за защита на престижа на съдебната власт.

Предвид гореизложеното и на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията и чл.12, ал.1, т.1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд

РЕШИ:

Разпоредбата на чл.130в от Конституцията включва и възможността министърът на правосъдието да прави предложения до Висшия съдебен съвет 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.

Председател

Членове: