



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 7 за 2005 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 14 юли 2005 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 7 за 2005 г., образувано по искане на Пленума на Върховния касационен съд за тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България.

С определението искането е допуснато за разглеждане по същество за тълкуване на чл. 158, т. 3 относно понятието "форма на държавно управление", свързано с прилагането на чл. 153 от Конституцията относно посочените в искането тълкувателни питання.

За да се даде отговор на питаннята, следва да се има предвид даденото от Конституционния съд задължително тълкуване на понятието "форма на държавно управление". С Решение № 7 от 2003 г. по конституционно дело № 22 за 2002 г. Конституционният съд се произнесе, че:

"Формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на

държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградената от Великото Народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции - Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им.

Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.”

На основата на това задължително тълкуване на понятието “форма на държавно управление” по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията могат да бъдат дадени следните отговори на конкретните тълкувателни питання:

1. Относно тълкувателното питане ще представлява ли промяна във формата на държавно управление приемането на конституционна разпоредба, с която да се прогласи, че съдилищата в Република България са основен носител на съдебната власт и единствени осъществяват държавно правосъдие

Макар и при липса на изричен конституционен текст в такъв смисъл, и от сега действащата конституционна уредба може да се направи извод, че съдилищата са основен носител на съдебната власт. Съгласно чл. 119, ал. 1 – 3 от Конституцията правораздаването се осъществява от Върховния касационен съд, Върховния административен съд, апелативни, окръжни, военни и районни съдилища и създадени със закон специализирани съдилища, а създаването на извънредни съдилища е недопустимо. Правораздаването като дейност е безспорно най-важната и същностна част от правосъдието и възлагането ѝ на съдилищата ги определя имплицитно като основен носител на съдебната власт. Другите органи, включени в системата на съдебната власт, осъществяват различни функции в областта на правосъдието, но никой от тях не може да правораздава и съответно не може да бъде определен като основен носител на съдебната власт.

В мотивите, с които Пленумът на Върховния касационен съд обосновава правния интерес от тълкувателните питання се поставя знак на равенство между правораздаване и осъществяване на правосъдие (стр. 2, абзац 3). Не споделяме този извод и считаме, че правораздаването е само една, макар и безспорно най-важната част от правосъдието.

Освен правораздаването правосъдието включва както дейностите по подготовката на актовете, с които съдилищата правораздават, така и дейностите по изпълнението на правораздавателните актове. Тези дейности са възложени на други държавни органи, част от които са в системата на съдебната власт и които също осъществяват отделни функции на държавно правосъдие, макар че не правораздават. Прогласяването, че съдилищата единствени осъществяват държавно правосъдие, не би било в съответствие със създадената с Конституцията система на държавни органи и разпределението на правомощията и функциите между тях.

С оглед посоченото считаме, че приемането на конституционна разпоредба, с която да се прогласи изрично, че съдилищата в Република България са основен носител на съдебната власт, не представлява промяна във формата на държавно управление, доколкото това следва и от сега съществуващата конституционна уредба на правомощията и функциите на съдилищата.

2. Относно тълкувателното питане ще представлява ли промяна във формата на държавно управление приемането на конституционна разпоредба, с която се реструктурира прокуратурата и се определя, че правомощията ѝ в рамките на съдебната власт са свързани само с поддържане на обвинението пред съд

Съгласно чл. 126, ал. 1 и 2 от Конституцията структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата, а главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Съобразно с тази конституционна уредба в чл. 111 от Закона за съдебната власт е предвидено, че прокуратурата на Република България се състои от главен прокурор, Върховна касационна прокуратура, Върховна административна прокуратура, апелативни прокуратури, военно-апелативни прокуратури, окръжни прокуратури, военно-окръжни прокуратури и районни прокуратури.

В искането за тълкуване не се сочи какво съществено реструктуриране на прокуратурата се има предвид, поради което преценката дали структурните промени в прокуратурата биха представлявали промяна във формата на държавно управление следва да се извърши чрез съпоставянето на конкретните структурни промени с цитираното по-горе задължително тълкуване на понятието "форма на държавно управление".

Според Пленума на Върховния касационен съд е необходимо в Конституцията да се подчертае, че основните функции на прокуратурата са две. Първата от тях е като част от съдебната власт да поддържа обвинението пред съда като равнопоставен участник в наказателния процес, а втората, в изпълнението на която прокуратурата не се явява част от съдебната власт – да осъществява ръководството на досъдебната фаза в наказателния процес.

И при действащата конституционна и законова уредба прокуратурата поддържа обвинението пред съда като равнопоставен участник в наказателния процес и осъществява ръководството на досъдебната фаза в наказателния процес. Тези функции тя осъществява като част от съдебната власт. След като предлаганата уредба не променя като цяло определеното с Конституцията място на прокуратурата в системата от държавни органи като част от съдебната власт и възложените ѝ функции, приемането на уредба в такъв смисъл не представлява промяна във формата на държавно управление. Следва да се прецени обаче доколко е конституционно допустимо един и същ орган да бъде определян като част от съдебната власт при изпълнение на определени правомощия и функции и като част от друга власт (каквато би могла да бъде единствено изпълнителната) при изпълнение на други правомощия и функции. Ако се приеме, че това е конституционно допустимо, това налага да се даде отговор и на въпроса относно контрола върху действията на прокуратурата като част от изпълнителната власт и относно статута на органите на прокуратурата при осъществяването на тези действия.

3. Относно тълкувателното питане ще представлява ли промяна във формата на държавно управление, ако се запише в Конституцията, че следствието се реструктурира, като участва в разследването, изпълнявайки функциите на съдии по разследването

Според чл. 128 от Конституцията следствените органи осъществяват предварителното производство по наказателни дела и са в системата на съдебната власт. Следователно действащата Конституция не урежда вида и структурата на следствените органи, а само формулира най-общо функциите им. В искането за тълкуване не се сочи какво реструктуриране на следствието се има предвид, какви функции ще се възложат на съдиите по разследването, част от кой орган на съдебната власт ще бъдат те. При това положение въвеждането в Конституцията на текстове относно структурата на следствието няма да бъде промяна във формата на държавно управление, след като конституционният законодател по начало е оставил този въпрос на законодателната уредба. Съответно преценката дали въвеждането в Конституцията на института на съдиите по разследването би представлявало промяна във формата на държавно управление следва да се извърши чрез съпоставянето на конкретните предложения за промени, включително и на мястото и функциите на съдиите по разследването, с цитираното по-горе задължително тълкуване на понятието "форма на държавно управление".

4. Относно тълкувателното питане ще представлява ли промяна във формата на държавното управление, ако в Конституцията се предвиди, че прокуратурата, следствието и Министерството на вътрешните работи осъществяват единна

държавна политика в борбата с престъпността и дейността в тази насока се наблюдава от Народното събрание

В мотивите на Решение № 6 на Конституционния съд от 1993 г. по конституционно дело № 4 за същата година съдът приема, че:

"В термина "разделение на властите", както и в много други правни термини има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Правното и политическото съдържание на термина "разделение на властите" се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие, изключено в управлението на съвременната държава. Така схванато, разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи, което рефлектира върху правата на гражданите. Научното обяснение изисква да се държи сметка и за това, че няма "китайска стена" между различните власти, че те взаимодействат помежду си и че в последна сметка са прояви на единната държавна власт и суверенитет. Тази е идеята, вложена в чл. 8 от Конституцията, който гласи: "Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна."

С оглед посоченото считаме, че и без да е изрично уредено в Конституцията, органите на изпълнителната и на съдебната власт, които имат функции в противодействието и борбата с престъпността, трябва да осъществяват единна държавна политика. Съгласно чл. 105 от Конституцията Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите и Министерският съвет осигурява обществения ред и националната сигурност. Доколкото функции по осъществяването на борбата с престъпността имат и органи на съдебната власт (като следствието и прокуратурата) те безспорно трябва да работят във взаимодействие с органите на изпълнителната власт и да осъществяват обща политика. Република България е парламентарна република и политиката, която провежда изпълнителната власт се следи от Народното събрание. В този смисъл няма пречка в Конституцията да се предвиди изрично, че дейността на следствието, прокуратурата и министерството на вътрешните работи по осъществяването на единна държавна политика в борбата с престъпността се наблюдава от Народното събрание и включването на текст в такъв смисъл няма да представлява промяна във формата на държавно управление.

Включването на подобен текст обаче следва да се предхожда от изясняване на конкретните форми, в които намерят израз тези правомощия на Народното събрание.

5. Относно тълкувателното питане ще представлява ли промяна във формата на държавно управление, ако в Конституцията се извърши промяна в структурата и начина на избиране на Висшия съдебен съвет, като се предвиди професионалната квота да включва като членове по право председателите на Върховния касационен съд, Върховния административен съд, ръководителя на прокуратурата, поддържаща обвинения пред съда, както и ръководителя на съдиите по разследването – следователи

Евентуална промяна в структурата и начина на избиране на Висшия съдебен съвет не би представлявала промяна във формата на държавно управление по смисъла, вложен в това понятие съгласно цитираното по-горе решение на Конституционния съд. Съгласно действащата Конституция Висшият съдебен съвет се формира от членове по право и изборни членове, като изборните членове се избират от Народното събрание и от съдебната власт. Следователно предлаганата промяна, която засяга броя на членовете по право и мнозинството за избиране на изборните членове, но не засяга начина на формиране на Висшия съдебен съвет (включване по право или чрез избор от Народното събрание или от съдебната власт) не представлява промяна във формата на държавно управление.

В заключение бихме искали да посочим, че по-прецизен и мотивиран отговор на въпроса дали в посочените случаи са налице промени във формата на държавно управление би могъл да бъде даден ако беше поискано тълкуване на чл. 158, т. 3 във връзка с конкретните текстове от Конституцията, чиято промяна според вносителите произтича от тълкувателните питання, както и ако бяха посочени конкретните изменения и допълнения на конституционните текстове, които според вносителите на искането се налагат. Само по този начин може да се прецени доколко всеки един от тези текстове е израз на същностна характеристика на конституционно установената форма на държавно управление и на тази основа да се даде отговор дали промяната в него е конституционна промяна по смисъла на чл. 158, т. 3.

Следва също да се има предвид, че има съществена разлика между идеята за промяна на Конституцията, считана за целесъобразна от орган, който няма право на законодателна инициатива от една страна, и от друга хипотезата, при която са предприети конституционно предвидените действия, насочени към приемане на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. В такъв смисъл искане за тълкуване на чл. 158, т. 3 във връзка с конкретни конституционни текстове от президента или от една четвърт от народните представители по повод или преди внасянето в обикновеното

Народно събрание на предложение за изменение и допълнение на Конституцията би обосновало не само правния интерес, но и конкретния предмет на конституционното дело, което е в съответствие с идеите, вложени в компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Симеон Саксбурггьоски)

