

14  
3.08.99г.

Да се образува К.д. № 11/99  
Законотворител Ф. Марков

3.8.99

ДО  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ИСКАНЕ**

От група народни представители за установяване на  
противоконституционност на чл. 9, ал. 1 и ал. 2, т. 1 и чл.  
18, ал. 1 от Закона за висшето образование

По чл. 149, ал. 1, т. 2, вр. чл. 6, чл. 8, чл.  
12, чл. 41, чл. 44, чл. 84, чл. 155 от  
Конституцията на Република България

Уважаеми конституционни съдии,

Водени от загриженост за сериозните проблеми, възникнали в сферата на висшето образование и приемането на Закона за изменение и допълнение на закона за висшето образование, установихме с огорчение, че наглед невинното намерение на парламента да затвърди особената почит на нашия народ към образованието въобще и към висшето образование в частност, като отдаде съдбата на сдруженията с такъв предмет в ръцете на парламента като орган по изпълнение на обикновеното законодателство в тази област, се оказа един опасен за Конституцията прецедент, се обръщаме към вас с настоящето искане да установите противоконституционността на цитираните по-долу текстове от Закона за висшето образование.

Чл. 9, ал. 1 и 2, т. 1 и чл. 18, ал. 1 от Закона за висшето образование противоречат на Конституцията.

С чл. 9, ал. 1 и 2, т. 1 от Закона за висшето образование Народното събрание се самоопределя като орган, 1) чрез който “държавата осъществява функциите си по управлението на висшето образование”, и 2) който “с решение открива, преобразува и закрива” висшите учебни заведения. Чл. 18, ал. 1 се явява пряка функция на чл. 9, ал. 1 и 2 ЗВО, като изброява основанията, при наличието на които Народното събрание осъществява правомощието си, определено общо в чл. 9, ал. 1 и конкретно, като трета хипотеза, в чл. 9, ал. 2, т. 1 ЗВО. Поради това противоречието на чл. 9, ал. 1 и 2 ЗВО с Конституцията по необходимост влече и до противоречие на чл. 18, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

В какво конкретно се състои противоречието на посочените текстове с Конституцията.

1. На първо място всички те противоречат на на чл. 8 от Конституцията, където е проведено разделението между властите.

Сред правомощията на законодателната власт, така, както е очертана в нашата Конституция, а и в основните закони на всички развити правови системи, няма и не може да има място правомощие на парламента да прилага и изпълнява създадената от самия него нормативна база и нещо повече - да контролира законосъобразното поведение на адресатите на правните норми, т.е. осъществяване на прякото държавно управление (администрация) и функции на съдебната власт. Такива основания могат да се открият валидно единствено в правомощията на изпълнителната и съдебната власт. Народното събрание не влиза в преки правоотношения с трети лица в качеството си на законодателен орган, а прави това непряко чрез назначеното от него правителство в сферата на държавното управление, а като субект на гражданското право - чрез своя председател.

Правната същност на решението като акт на Народното събрание като законодателен орган по степен на задължителност и степен като правен източник не се отличава от тази на закона и се определят от специфичната функционалност на парламента като *законодателен* орган. Нормотворческата дейност на парламента и въпросите, по които той взема решения, са изброени в един и същ член - чл. 84, без да се изгражда каквото и да е степенуване между тях, а чл. 86, ал. 2 им придава идентична обвързваща сила. Отликата може да се съзре главно в ненормативния характер на решението, за разлика от нормативния характер на закона. Така че в общия смисъл на думата, решението на Народното събрание, съпоставено по степен с други правни източници, има *законов* характер.

Решението, издавано въз основа на обикновен закон за осъществяване на функциите на държавата в сферата на висшето образование за откриване, преобразуване или закриване на висше учебно заведение, основано на чл. 9, ал. 1 и 2, т. 1 от Закона за висшето образование, е акт на конкретно приложение на

действащо право от законова степен - Закона за висшето образование. Поради това то е безспорно един **подзаконов акт** и като такъв притежава всички белези на административен акт. Нещо повече - това е един индивидуален административен акт, защото създава, преобразува или прекратява правоотношения въз основа на действащ закон с конкретно персонифицирани правни субекти, а не действа *erga omnes*. Така в действителност се създава един по-нисш по степен акт, макар и наименован *de facto* парламентарно решение, но *de jure*, извън компетенцията на НС.

Функциите на държавата на управление в сферата на висшето образование се определят от чл. 53 от Конституцията. Те са: да определя условията за безплатно образование в определени случаи (ал. 3, изр. 2); да определя държавните **образователни** изисквания, т. е. да стандартизира образованието съобразно определени критерии като съдържание и технология на образователните програми (ал. 5, изр. 2); да насърчава образованието по определени начини (ал. 6).

Виждането на Закона за висшето образование за съдържанието на функциите на държавата и по-конкретно на нейният законодателен орган в сферата на висшето образование противоречат на тези, очертани в чл. 53. Функциите на Народното събрание по управлението на висшето образование се изчерпват с издаване на закони в посочените в чл. 53 направления. Т.е. държавно управление в един значително по-широк смисъл от администриране на съществуващото законодателство, каквото има предвид чл. 9, ал. 1 от Закона. Самото залагане на управленска цел на съответния орган (в случая Народното събрание) във вече обикновения закон означава безспорно, че става дума за неговото администриране. Ясно е, че държавните функции очертани в чл. 53 от Конституцията не са да "управлява" висшето образование по административен начин, така както е схванато от законодателя в ЗВО, поради което цитираните текстове от същия закон противоречат и на чл. 53 от Конституцията, чието реално съдържание е твърде различно. Принципът за академичната автономия, заложен изрично в ал. 4 на същия текст подчертават още по-ярко превратната интерпретация на този конституционен текст със ЗВО.

Освен че навлиза в запазенния периметър на изпълнителната власт чл. 9, ал. 2, т. 1 ЗВО чрез издаваните от него, да ги наречем - "подзаконови решения" и на основание чл. 18, ал. 1, т. 1 ЗВО, навлиза и в сферата на съдебната власт. С чл. 18, ал. 1, т. 1 ЗВО се въвежда уникалната в българското законодателство задача за законодателството само да контролира законосъобразността на изпълнението си. Така кръгът на този недопустим парламентарен авторитаризъм, да го наречем направо революционна конвентност, напълно се затваря.

Като излиза извън рамките на законодателната си функция и се самооправомощава с административни функции с приемането на чл. 9, ал. 1 и ал. 2, т. 1 ЗВО, в частта, в която Народното събрание се самоопределя като орган по изпълнението на един обикновен закон - Закона за висшето образование и се оторизира с контрола по спазването на същия закон с чл. 18, ал. 1, т. 1, Народното събрание е приело тези текстове в противоречие с чл. 8 от Конституцията.

По отношение на частните юридически лица в нашето законодателство е възприетата неизбежната за правовите държави система за **регистрация** в резултат

на свободната инициатива на гражданското общество за тяхното възникване, променяне или прекратяване, с което се реализира конституционно регламентираното право на сдружаване по свободно избран от гражданите и допустим от закона принцип. Прието е контрол за съобразяването на тази воля с действащия закон да се извършва от независимата съдебна власт. С оглед на даденото в чл. 117 определение на съдебната власт и обстоятелството, че правото на сдружаване и правото на образование, които се реализират главно в случая, са основни граждански права, този подход при възникването и особено при прекратяването на сдруженията е единствено допустим. Защитата на основни личностни и обществени ценности може и трябва да бъде поверена само на система, която по Конституция е независима, подчинена единствено на закона и която е създадена и съществува именно с цел защитата на правата и законните интереси на правните субекти. Всяко отклонение от този режим води до възможности за субективизъм, произвол, накърняване на законни права, което е нарушение на принципите на Конституцията и на практика обезсмисля и лишава от гаранции спазването на регламентираните с нея човешки права.

Дори да е налице, като изключение, някаква административна намеса при възникването, видоизменянето и прекратяването на организациите на гражданското общество (което считаме също за противоречащо на Конституцията), в крайна сметка съдът е този, който завършва фактическия състав на възникването, изменението или прекратяването на тези персонифицирани формирания със свой акт. Конкретната невъзможност за съдебен контрол, който се създава на формалното основание, по Закона за висшето образование, понеже това е акт на парламента, е драстично изключение. (Прилагаме определения на Върховния административен съд по жалба на Славянски университет срещу решението на Народно събрание, публикувано в ДВ, бр. 24 от 16.03.199 г. за закриването му). Така всъщност правният абсурд, произтичащ от погазване принципа на разделението на властите, се довежда докрай, а именно - изземването правомощията на изпълнителната власт да върви в комплект със съдебната.

Този оригинален, но и противоконституционен подход на парламента по отношение на ВУЗ изправя чл. 9, ал. 2, т. 1 ЗВО, чл. 18, ал. 1, т. 1 ЗВО и издаванияте въз основа на тях решения, включително и атакуваното, до още редица противоречия с Конституцията.

Чл. 9, ал. 1 и 2, т. 1 ЗВО, чл. 18, ал. 1, т. 1 ЗВО, и издаденото въз основа на него решение за закриване на Славянски университет противоречат и на чл. 6, чл. 12, чл. 41, чл. 44 от Конституцията.

Възникването и съществуването на ВУЗ е безспорно една от формите на реализация на основното конституционно право на сдружаване, на правото на образование, на правото на информация и др. Така и ВУЗ, съгласно всички свои правни белези, е форма за реализация на тези права.

При упражняване на правото на образование чрез създаване на сдружения на образователен принцип са задължителни разпоредбите на цитираните текстове. Свободният избор на образователна форма (чл. 53) и правото на гражданите свободно да се сдружават (чл. 44) са органично свързани с прокламираното в чл. 6 от Конституцията равенство на гражданите и недопускането на ограничения в

правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, **образование**, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.

Характеристиките, изброени в чл. 6 от Конституцията, същевременно са и критерии, въз основа на които се създават различни сдружения и организации на гражданите. Във връзка с това **Конституцията не допуска различен подход при осъществяване правото на сдружаване в зависимост от критерия при сдружаването**. Режимът на чл. 9, ал. 2, т. 1 ЗВО и реализацията му в атакуваното решение са несъмнен израз на незачитане на тези права и имат дискриминационен характер по отношения на ВУЗ в сравнение с която и да е друга форма на сдружаване на гражданите, дори на друг образователен принцип, например, за реализиране на средно образование.

2. На следващо място, като конкретна, но и самостоятелна реализация на нарушението на чл. 8 от Конституцията, решението противоречи на чл. 84 от Конституцията и на цялата Глава девета и основно на чл. 155 от Конституцията.

При издаване на даденото като пример решение на Народното събрание за закриване на Славянски университет за основание е посочен чл. 86 от Конституцията. Тук се очертава още веднаж фундаментално неразбиране за правомощията на законодателната власт, защото се установява, че парламентът се е ръководил от предпоставката, че щом издаде нещо и го наименова решение, то незабавно придобива и неговата сила и правни последици, т.е. налице е погрешното схващане за всекомпетентност на парламента и остарялото схващане на неговото "върховенство" над останалите държавни органи, което противоречи на чл. 8 от Конституцията. Но чл. 86 е бланкетна правна норма. Действителното съдържание на този бланкет следва да се търси другаде в Конституцията, а именно - в чл. 84. Там, **изчерпателно**, се изброява кръга от въпроси, по които Народното събрание може да се произнася със закон и с решение. Там, колкото и да търсим правното основание за атакуваното решение, не можем да го намерим.

И тук е главното - правното основание за издаване на атакуваното решение на парламента **се намира извън Конституцията!** Това е чл. 9, ал. 2, т. 1 от Закона за висшето образование.

Какво означава това?

Без всякакво съмнение това означава, че с един обикновен закон парламентът е разширил своята компетентност, очертана в чл. 84 от Конституцията. Т. е., със този текст от Закона за висшето образование обикновеното Народно събрание е **дописало, допълнило самата Конституция**. То е разширило по един невъзможен съгласно Конституцията начин кръга на своите правомощия, въвеждайки наред с това недопустим дисбаланс и смесване на конституционните власти.

И така, като е излязъл извън кръга на правомощията си в чл. 84 от Конституцията, въз основа на конституционно-правно основание, създадено не по предвидения в Глава девета и по-специално в чл. 155 от Конституцията специален ред за това, Народното събрание е създадо един противоречащ на Конституцията закон.

Да се приеме, че това е допустимо, означава да се суспендира принципът за разделение и контрол между властите. Това означава да се допусне, че една от тях може да "изтегли" при себе си правомощията на която и да е от другите или да "навлезе" в тях. Това се оказва неразбиране и незачитане на "суверенитета" на отделните власти, който не е нещо безобидно. Действителният стремеж на законодателя безспорно е бил да даде израз на особеното отношение на българското общество и традиция към образованието въобще, като придаде известна приповдигнатост, която да допринася за самочувствието на любознателния български гражданин, като не кой да е друг, а парламентът отържествява живота на висшите училища в България. Но стремежът към пищност се оказва за сметка на правовия ред и Конституцията.

Моля въз основа на изложеното, и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, вр. чл. 6, чл. 8, чл. 12, чл. 41, чл. 44, чл. 53, чл. 84, чл. 155 от Конституцията на Република България, да установите противоконституционността на чл. 9, ал. 1 и 2, т. 1, чл. 18, ал. 1, т. 1 от Закона за висшето образование.

НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ:

1. Ремад Еюп - *[signature]*
2. Юнак Лютофски - *[signature]*
3. Ахмед Догон - *[signature]*
4. Осман Дуван - *[signature]*
5. Хасан Адемов - *[signature]*
6. Мохамед Деев - *[signature]*
7. Ахмед Косев - *[signature]*
8. Фирдин Хасанов - *[signature]*
9. Ремзи Деметри - *[signature]*
10. Валентин Симов - *[signature]*
11. Александър Каракачанов - *[signature]*
12. Мюмюн Емин - *[signature]*
13. Бора Дюрова - *[signature]*
14. Цардан Мехмедов - *[signature]*
15. Ангел Макел - *[signature]*

16. Руян П. Станков
17. Велики Бонис
18. Атанас Лозанов
19. Златко Жа. Злаев
20. Атанас Богданов
21. Тодор Костадинов
22. Румен Нв. Такаров
23. Иван К. Иванов
24. Велики А. Масларова
25. Иван Звонков
26. Илия Бонис
27. Георги Михайлов
28. Арагону Бранков
29. Велики Вокров
30. Пламен Славов
31. Андон Дачалов
32. Яно Мунков
33. Любомир Падгарев
34. Иво Атанасов
35. Михаил Миков
36. Ивет 912 Деметров
37. Атанас Мерджанов
38. Стефан Деметров
39. Ивлия Ивлиянов
40. Стефан Тоданушев
41. Петър Минашев
42. Жико Мирашев
43. Иван К. Иванов
44. Алеко Визиров

- 45. Аси Тарызов - ашуу
- 46. Рунд Обрадов - ашуу
- 47. Баси Козамбет - ашуу
- 48. Дорка Донтеба - ашуу