

48  
НАРОДНО СЪБРАНИЕ  
56-16-23  
ПОЛУЧЕНО НА 18.07.96  
14056

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
ТРИДЕСЕТ И СЕДМО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

СЪВЕТ ПО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО

Изх. N 56-16-23/11.7.1996 г.

До

Председателя на  
Народното събрание  
акад. Благовест Сендов

СТ А Н О В И Щ Е

ОТНОСНО: - искането на Главния прокурор за даване на задължително тълкуване на чл. 129, ал. 2 и чл. 102, ал. 1 във връзка с чл. 98 и чл. 102, ал. 2 и 3 от Конституцията по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и  
- искането на група народни представители и на Главния прокурор за установяване на противоконституционността на т. 2 от Решението на Народното събрание от 28.VI.1996 г. във връзка с разискванията по питането на народния представител Ана Караиванова по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията (ДВ, бр. 56 от 2.VII.1996 г.) к.д. N 11 от 1996 г.

Направлението по Конституционно, административно и финансово право на Съвета по законодателство обсъди посочените по-горе искания, с които е сезиран Конституционния съд.

След станалите разисквания Направлението по Конституционно, административно и финансово право на Съвета по законодателство представя следното становище:

## I.

**По искането на Главния прокурор за даване на задължително тълкуване по чл. 129, ал. 2 и чл. 102, ал. 1 във връзка с чл. 98 и чл. 102, ал. 2 и 3 от Конституцията**

Главният прокурор моли Конституционния съд да се произнесе по два въпроса:

1. Следва ли да се приподписва указът на Президента на Републиката, издаден на основание чл. 129, ал. 2 от Конституцията - за назначаване на Председателя на Върховния касационен съд и за назначаване на Председателя на Върховния административен съд, и ако следва - от кого;

2. Какво е правното значение на приподписването на указ на Президента на Републиката и отказът за приподписване отразява ли се на неговата валидност.

**За приподписването на президентските укази по чл. 129, ал. 2 и чл. 102, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията:**

1. Конституцията на Република България установява в чл. 102, ал. 2, че указите, издавани от Президента на Републиката се приподписват от министър-председателя или от съответния министър. Тази разпоредба е обща и се отнася **поначало до всички укази на Президента**. И граматическото, и логическото тълкуване на текста води до този извод, когато разпоредбата предвижда: "Указите се приподписват...", т.е. всички укази, издавани от Президента в изпълнение на възложените му правомощия, освен ако Конституцията изрично изключи това за някои укази. И наистина в чл. 102, ал. 3 са предвидени такива изключения (вж. по-долу т. 3).

2. **Конституционното значение и предназначение на приподписването е двуяко.**

От една страна, то се въвежда, за да подтикне и създаде **взаимодействие и сътрудничество** между правителството и Президента на Републиката. Конституцията, макар че изрично не е прокламирала като обща идеята за взаимодействието и сътрудничеството между отделните

10

власти, изхожда от нея. По конкретни поводи тя я закрепва и търси в сътрудничеството между държавните институции сигурния път за мирния преход към демокрация, пазарно стопанство и гражданско общество. Следователно в основата на приподписването на указите на Президента стои **голямата идея** за търсене на общонационално съгласие. Най-близко до тази идея е заявената в Преамбюла на Конституцията от 1991 г. вяръност към **търпимостта** като **общочовешка ценност** и "неотменния дълг", който Конституцията вменява на учредените от нея институции "да пазят **държавното единство на България**".

От друга страна, чрез приподписването се ангажира **отговорността на правителството** пред **Парламента** чрез формите на парламентарен контрол. В този смисъл приподписването на президентските укази от Правителството произтича от и е израз на конституционната идея на чл. 1, ал. 1 от Основния закон, съгласно който "България е република с **парламентарно управление**". Така отново се осъществява и основополагащата идея за взаимодействието на "държавните власти" - в случая на изпълнителната и законодателната. Тази идея е продължение и доразвитие на принципа на разделението на властите (чл. 8 от Конституцията) в неговото съвременно разбиране и прилагане.

3. Като подчертава принципът за приподписване на указите на Президента на Републиката Конституцията в чл. 102, ал. 3 установява **изключения от него**. Тези изключения са **изчерпателно изброени**. Те се отнасят до случаи, в които Президентът на Републиката упражнява предоставени му от Основния закон и изцяло принадлежащи нему властнически правомощия. Начинът, по който граматически и стилистически е редактиран чл. 102, ал. 3 насочва към изчерпателния характер на изброяването, което се съдържа в него. Основен принцип в правото е, че изключенията се тълкуват строго и ограничително и не е допустимо тяхното разширяване. Този принцип, макар и формулиран с оглед на съдебното и административно прилагане на правните норми, намира приложение и при официалното тълкуване на Конституцията, в което се търси истинската воля на Основния закон. От друга страна, по силата на един друг

79

основен способ за тълкуването на правните норми - "по аргумент за противното", следва, че когато се установяват изключения, за всички останали случаи важи обратното разрешение. При съпоставителното тълкуване на чл. 102, ал. 2, в който е установено правилото (принципа) за приподписването и чл. 102, ал. 3, в които са установени изключенията се налага изводът, че всички укази на Президента въвн от изчерпателно изброените в чл. 102, ал. 3 подлежат на приподписване. И тъй като указите за назначаване на Председател на Върховния касационен съд и на Председател на Върховния административен съд не са посочени в изключенията в чл. 102, ал. 3, за тях важи правилото, залегнало в чл. 102, ал. 2, т.е. тези укази подлежат на приподписване.

4. В този смисъл е и **конституционната практика** от 13.VII.1991 г. насам, т.е. след влизането в сила и действието на новата Конституция в продължение на повече от 5 год. До сега са били приподписвани от министъра на правосъдието в различните правителства указите за назначаване на Председателя на Върховния съд, на Главния прокурор и Директора на Националната следствена служба през 1992 г., на Председателя на Върховния съд през 1994 г. и др. Тази **константна практика** свидетелствува за утвърдилото се разбиране на Президента на Републиката за конституционната необходимост от приподписването на тези укази и търсенето на сътрудничество с правителството. Отклоняването от нея би породило съмнения в мотивите, които са го предизвикали. То накърнява установяващите се конституционни традиции, с всички произтичащи от това последици за дестабилизация на изграждащите се конституционни традиции и правни навици, от които нашето общество и държава така много се нуждаят.

5. Приподписването на указите на Президента по чл. 129, ал. 2 от Конституцията **не би могло да се оценява като намеса на изпълнителната в съдебната власт**. То е приподписване на акт на Президента на Републиката, а не на актове на органи на съдебната власт. Следователно, както назначаването на посочените в чл. 129, ал. 2 висши съдебни

длъжности не е намеса на Президента на Републиката в съдебната власт, така и тяхното приподписване от съответния министър не е израз на такава намеса.

6. Приподписването на президентските укази по чл. 102, ал. 2 от Конституцията се извършва от министър-председателя или от съответния министър. **"Разпределението"** на приподписването между министър-председателя и съответния министър се извършва според **естеството и важността на въпросите**, предмет на указа. Министър-председателят приподписва укази, които засягат общи въпроси и въпроси, които се отнасят до няколко ведомства и/или са от особена национална важност. **"Съответният министър"** приподписва укази, които се отнасят до функциите и сферата на управление на неговото ведомство ("ресор"). За указите за назначаване на председател на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд съответният министър по смисъла на чл. 102, ал. 2 от Конституцията е министърът на правосъдието, толкова повече, че на него е възложено и изпълнението на Закона за съдебната власт от 1994 г. Министър-председателят може да приподписва всеки президентски указ по чл. 102, ал. 2 от Конституцията - при отсъствие на съответния министър или когато прецени това за необходимо и целесъобразно. Министър-председателят и съответният министър могат на общо основание **да откажат приподписването** на президентски указ. Тази възможност се допуска и обсъжда от Конституционния съд в мотивите на неговото решение N 8 от 6.VI.1996 г. по к.д. N 7 от 1996 г. (обн. ДВ, бр. 51 от 1996 г.).

7. Приподписването на указите на държавния глава е въведено още в **Търновската Конституция**. Член 18 на Търновската Конституция постановяваше: "Наредбите и разпорежданията, които излизат от Княза имат сила в такъв случай, когато те са подписани от надлежните министри, които приемат на себе си всичката за них отговорност. А чл. 154 допълваше: "Всякой официален акт, какъвто и да е, както се подпише от Княза, трябва да бъде и такожде подписан, или от всичките министри, или само от надлежният министър."

Приподписването на указите на държавния глава от Правителството (изпълнителната власт) е широко познато и практикувано в конституциите и на други държави. Член 64 от Белгийската конституция от 1831 г. предвижда, че нито един акт на Краля не може да действа, ако не е приподписан от един министър, който по този начин поема отговорността.

Институтът на приподписването, или така наречената "контрасигнатура" търпи известна еволюция. До известна степен това се обуславя от формата на държавното управление. Така например при президентските републики, в които президентът е и шеф на изпълнителната власт (като напр. САЩ) актовете на президента не се приподписват, тъй като той е титуляр на цялата изпълнителна власт. При другите форми на държавно управление (напр. при така наречените "полупрезидентски републики" - напр. Франция, републики с парламентарно управление и др.) на приподписване подлежат по принцип юридическите актове на държавния глава.

По този начин се установява един принцип, който е **общоприет и меродавен и до днес**. В доктрината - според **проф. Ст. Баламезов** (Конституционно право, част I, 1993 г., стр. 176) "... за актове, скрепени с министерски подпис поемат отговорност министри, или министър, според естеството и изискванията на дадената конституция, а нескрепеният с министерски подпис официален акт на държавния глава е невалиден по самата буква на основните закони, у нас при старата конституция по чл. 18 и чл. 154..." (вж. по-горе)..

В някои страни, в които Конституцията също изисква съответни актове на държавния глава да бъдат приподписвани, но формата на управление е полупрезидентска (Франция), правната теория застава на позицията, че в тези случаи съответните актове са **съвместни** и те са следователно актове на държавния глава и на правителството. Така според известният френски политолог и конституционалист Морис Дюверже в случаите, когато Конституцията изисква приподписване на актовете на президента (чл. 19 от Конституцията на Франция) става дума за съвместна дейност на президента и правителството (Institutions politiques et droit constitutionnel, 1970, p. 714). Също за съвместна дейност между президента и правителството

става дума и в трудовете на френския професор Пиер Пакте (Institutions politiques et droit constitutionnel, 1993, p. 385). Германският конституционалист Теодор Маунц при подобни случаи говори за сътрудничество между президента и правителството (Государственное право - ФРГ и ГДР, с. 509).

**Изводът** по този въпрос е: приподписването на указите на Президента по чл. 129, ал. 2 от Конституцията е конституционно изискване за тяхното **окончателно и напълно завършено издаване**.

**За правното значение на приподписването на президентските укази по чл. 129, ал. 2 и чл. 102, ал. 2 от Конституцията**

1. Приподписването е предвидено в Конституцията. То е конституционно установен елемент от **специфичното производство** (форма) за издаването на индивидуалния указ на Президента по чл. 129, л. 2. Това производство е гаранция за конституционосъобразност на указите на Президента.

2. Този елемент е **важен и задължителен** за съответните укази, защото е предвиден в Конституцията. А в Конституцията, като върховен закон (чл. 5, ал. 1) не се предвиждат второстепенни и незадължителни елементи от производството по издаването им. Обратното би означавало да се омаловажи значението ѝ като върховен закон с непосредствено действие на нейните разпоредби, според който се управлява страната (чл. 5, ал. 1 и 2 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията). За **правовата държава** (Преамбюла, чл. 4, ал. 1 от Конституцията) това е и недопустимо.

3. Приподписването на указите е властническо правомощие на министър-председателя и на съответния министър. То се упражнява по тяхна суверенна преценка. При упражняването му се прави преценка по конституционосъобразност, законосъобразност и целесъобразност от министър-председателя или от съответния министър.

4. Неприподписването (поради отказ или пропуск) на президентския указ прави **производството** по неговото издаване **незавършено**, а самият указ **непълн**, поради неосъществяване на цялото предвидено в Конституцията производство по неговото издаване. Налице е указ на Президента, но този указ поради своята недовършеност не би могъл да произведе **желаните правни последици**.

5. Неприподписването на президентските укази по чл. 102, ал. 2 от Конституцията означава, че **конституционната гаранция**, предвидена чрез производството (формата) за издаването им (вж. по-горе т. 4) **не е спазена**. Неспазването на изискванията за производство (форма) на президентските укази ги прави **нередовни** (срв. **П. Стайнов**, Административните актове в правната система на Народна република България, изд. на БАН, С., 1952, с. 154-173). А "нередовността" на един указ на Президента, която се изразява в неспазване на конституционните изисквания за неговото издаване, не произвежда правни последици.

## II.

### **По искането за установяване противоконституционността на т. 2 от Решението на Народното събрание от 28.VI.1996**

В исканията на групата народни представители и на Главния прокурор се поддържа, че т. 2 от това решение представлява вмешателство в работата на независимата съдебна власт, противоречи с основния принцип за разделение на властите и с това нарушава чл. 8 на Конституцията. Твърди се, че оспорената част от решението е в противоречие и с § 4 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията и подменя неговия текст. В искането на Главния прокурор се поддържа още, че Решението на Народното събрание в оспорената т. 2 е прието без правно основание в Конституцията, тъй като "... в глава трета "Народно събрание" и в частност чл. 84 от Конституцията не е предвидена такава компетентност на парламента".

17

1. Твърдението, което се съдържа в искането на групата народни представители и на Главния прокурор, че т. 2 от Решението на Народното събрание няма основание в Конституцията, **не се потвърждава** от вникването в и анализа на конституционните разпоредби. Тук се разисква въпросът за **същността** на правното правило, която се съдържа в т. 2 от Решението, а не за формата на юридическия акт, в която Народното събрание го е закрепил. От тази гледна точка решението на Народното събрание от 28 юни 1996 г., вкл. оспорената му т. 2, е прието в рамките на развита и приключила **процедура по парламентарния контрол**, предвидена изрично и ясно **в чл. 90 на Конституцията**.

Народната представителка Ана Караиванова надлежно е отправила питане към министъра на правосъдието. Той е отговорил в предвидения от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание срок (чл. 80, ал. 1). След отговора, 49 народни представители са подписали предложение за провеждане на разисквания по питането. Разискванията са проведени на 28.VI.1996 г. във времето за парламентарен контрол, както предвижда ПОДНС (чл. 86, ал. 2). Разискванията са приключили с приемането на решение, както повелява чл. 90, ал. 2 от Конституцията. Впрочем, приетото решение се вмести в конституционната и парламентарна **интерпелация**.

2. В т. 1 от оспорваното решение Народното събрание задължава правителството да представи програма за осъществяването на реформата в съдебната власт - форми, законопроекти, срокове и т.н. Тази точка от решението не е оспорена и в исканията на групата народни представители, и на Главния прокурор. Не се възразява срещу правото и задължението на Народното събрание да се произнеса по провеждането на реформата.

Поради това неоснователни са възраженията срещу т. 2 на Решението, която **произтича** от т. 1. В т. 2 Народното събрание изразява становище относно **поредността**, в която следва да се предприемат основните стъпки в изграждането на съдебната власт съобразно разбирането, което законодателят (т.е. пак Народното събрание) е вложил в Конституцията и в законите.

3. Народното събрание се произнася, че издаването на актове за назначаване и преназначаване на съдии във Върховния касационен съд и Върховния административен съд не бива да предхожда приемането на **Закона за Върховния административен съд и на процесуалните закони** (измененията в Гражданския процесуален кодекс и в Наказателно-процесуалния кодекс), които ще уредят **триинстанционното съдебно производство**.

Има ли право Народното събрание на такова произнасяне? Без съмнение - да. Предвижда го **Конституцията**. Съдии, прокурори и следователи са не само несменяеми на тяхната длъжност (чл. 129, ал. 3), но и независими в техните правораздавателни функции (чл. 117, ал. 2). Организацията и дейността на съдилищата, статутът на съдиите, прокурорите и следователите и редът за тяхното назначаване и освобождаване се уреждат със закон, т.е. от Народното събрание (чл. 133, ал. 1). Принципът за разделението на властите (чл. 8) не е и не може да бъде пречка за законодателната власт по въпроси на държавната политика и управление (policy), да има понякога разбиране, несъвпадащо с това на съдебната власт и да го оформи като свой акт. Един акт на съдебната власт по прилагането на закон може да е в отклонение, дори в противоречие с разбирането, което законодателят е вложил, създавайки този закон. Тогава конституционноправната наука и практика, особено сравнителноправната, признават на парламента правото да прецени, че има отклонение (противоречие) и да реагира спрямо този акт на съдебната власт ясно и недвусмислено както е направило Народното събрание в своето решение от 28.VI.1996 г. Такава е и дългогодишната теория и практика по въпросите на разделението на властите в страните с десетилетни традиции в тази област. (Loewenstein, K., "Staatsrecht und Staatspraxis von Grossbritannien. Band I. Parlament. Regierung. Parteien.", 1967, S. 87-88.).

4. **Поредността в извършването на съдебната реформа**, която установява Народното събрание в своето решение изхожда от разпоредбата на **§ 4 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията**. В тази конституционна разпоредба е определена следовността на

влизането в действие на определената с Конституцията организация на съдебната власт. А тя е: след приемането на новите устройствени и процесуални закони. Тази поредност отговаря на логиката на съдебната власт и на всяка разумно организирана държавна власт: първо се приемат новите устройствени и процесуални закони и след това се създава и влиза в действие определената с Конституцията организация на съдебната власт. Тази конституционна разпоредба определя и целта на установената поредност - да се създаде процесуалната уредба (правилата за дейността на органите на съдебната власт), да се създадат самите органи - и след това да се въведе в действие: процесуалната уредба в и чрез дейността на органите на съдебната власт, за да се отговори и въведе добра организация и функциониране на съдебната власт.

5. **Извършените назначения** на председател на Върховния касационен съд и на председател на Върховния административен съд в сегашния им вид и форма сочат на познатото в публичното право **превратно упражняване на власт**. Превратното упражняване на власт е обстойно разработено и в теорията на българското публично право. То е налице, когато органът на публичната власт - компетентен за издаването на съответния акт, преследва при издаването на акта, **цел различна** от тази, която **законът е имал предвид**, когато е поверявал на този орган правомощието да упражнява съответната властническа функция (Стайнов, П., "Административно правосъдие", изд. БАН, С., 1993, с. 404-414, от него: Административните актове в правната система на Народна република България, изд. БАН, С., 1952, с. 173-177; К. Лазаров, За съответствието на административния акт с целта на закона, БАН, 1990, с. 22-39.). Конституцията в § 4 от Преходните и заключителни разпоредби и Народното събрание в т. 2 от оспорваното решение са очертали **рамката и поредността на новата организация на съдебната власт и началото на нейното функциониране** ("влизането ѝ в действие"). Указите за назначения са издадени от компетентен държавен орган (Президента на Републиката), като са спазени част от изискванията за тяхното издаване (предложение на Висшия съдебен съвет), **но с тях се**

преследва цел, различна от установената в § 4 от Преходните и заключителните разпоредби на Конституцията поредност и цел. Целта, от която изхожда § 4 е да създаде постепенно и плавно нова организация на съдебната власт и да подготви и осигури нейното нормално и в съответствие с Конституцията функциониране. Вместо тази цел, в нарушение на § 4 се прави избързано и изпреварващо назначаване на висши съдебни длъжности и създаването на организация, преди да са установени в процесуалните закони правилата за дейността на тези органи, а и преди да са създадени тези органи (апелативни съдилища, ВКС, ВАС и др.), за да се постигнат други цели. Уместно е тук да се напомнят думите на големия български юрист **акад. Петко Стайнов** от преди 60 год., че при превратното упражняване на власт "... се касае за подставена обществена цел, която официално е изтъкната от органа на публична власт, когато истинската цел е била друга - лична, частна, политическа, фискална" (**П. Стайнов**, Административно правосъдие, ц.с., с. 406. - курсивът е на П. Ст.).

Въз основа на изложените правни съображения се налага заключението, че решението на Народното събрание не представлява намеса в независимостта на съдиите, не е нарушение на конституционния принцип за разделение на властите, а е израз на **търсене на сътрудничество и взаимодействие на разделените власти** в конституционната и правова държава. То е в духа на Конституцията и в рамките на правомощията, които Конституцията предоставя на Народното събрание.

Председател:

/проф. В. Мръчков/