

60
19
22-07-96

Министерство на правосъдието

№ 83-02-281

12 JUL 1996 19:00

СОФИЯ

1-и Н. Белев
22.VI.96 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ
СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

от МААДЕН ЧЕРВЕНЯКОВ - МИНИСТЪР НА
ПРАВОСЪДИЕТО

ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 4 юли 1996 година е допуснато за разглеждане искането на главния прокурор на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 129, ал. 2 и чл. 102, ал. 1 във връзка с чл. 98 и чл. 102, ал. 1 и 3 от Конституцията относно: 1. Следва ли да се приподписва указът на президента на Република България, издаден по чл. 129, ал. 2 от Конституцията, и от кого, ако е необходимо; 2. Какво е правното значение на приподписването на указа на президента на Републиката и отказът за приподписване отразява ли се на неговата валидност.

Със същото определение е допуснато искането на главния прокурор и на група народни представители от 37-то Народно

събрание за обявяване противоконституционността на т. 2 от Решение на Народното събрание от 28.06.1996 г., публикувано в Държавен вестник, бр. 56/02.07.1996 г.

Становището ни по поставените въпроси е следното.

I. По тълкуването на чл. 129, ал. 2 и чл. 102, ал. 1 във връзка с чл. 98 и чл. 102, ал. 1 и 3 от Конституцията.

1. В изпълнение на своите правомощия президентът издава укази, които са традиционни за конституционализма у нас като правомощия на държавния глава (чл. 102, ал. 1 от Конституцията). Президентът има правомощия в областта на законодателната (чл. 98, т.4, чл.101 Конституцията), изпълнителната (чл. 99, чл. 100, чл. 98, т. 3, 10 и др.) и съдебната власт (чл. 129, ал. 2, чл. 98, т.11 от Конституцията). Тези правомощия на държавния глава трябва да се разглеждат в контекста, че **“България е република с парламентарно управление”** (чл. 1 Конституцията). Естествено е при парламентарна форма на управление, правомощията на президента да бъдат сравнително ограничени, ако ги съпоставим с типичната президентска република. Именно затова Конституцията прогласява принципа, че указите на президента “се припописват от министър-председателя или от съответния министър” (чл. 102, ал. 2 Конституцията). Това е правилото и то е напълно обяснимо с парламентарната форма на управление.

От този принцип има изключения и те са **изчерпателно изброени** в чл. 102, ал. 3 Конституцията. Конституционният

законодател е посочил, че не подлежат на приподписване указите на президента с които се: 1. назначава служебно правителство; 2. възлага проучвателен мандат за образуване на правителство; 3. разпуска Народното събрание; 4. връща закон, гласуван от Народното събрание, за повторно обсъждане; 5. определя организацията и реда на дейност на службите към Президентството и назначава персонала; 6. насрочва избори и референдум; 7. обнародва законите.

Всички други укази, извън изброените, подлежат на приподписване (контрасигниране) от министър-председателя, респ. от съответния министър. В конкретния случай указите на президента за назначаване на председател на ВКС и ВАС трябва да бъдат приподписани от министъра на правосъдието. Такава е конституционната практика досега и тя не е будила никакво съмнение. Всички укази на президента по чл. 129, ал. 2 от Конституцията за назначаване, респ. освобождаване на председателя на Върховния съд, главния прокурор и директора на Националната следствена служба (по ЗВСС и ЗСВ) са приподписвани от министъра на правосъдието (г-н Лучников, Чипев) и на него са възлагани тяхното изпълнение (указ N 41/92 г., указ N 76/92 г., указ N 208/94 г., указ N 272/94 г., които прилагаме). И това е напълно логично, защото министърът на правосъдието председателства ВСС (чл. 130, ал. 5 К) и е пряката връзка между изпълнителната и съдебна власт.

Естествено възниква въпросът, защо при ясните конституционни изисквания и утвърдена практика сега се поставя въпросът “следва ли да се приподписва указът на президента на Републиката издаден по чл. 129, ал. 2 от Конституцията и от кого”? Очевидно целта е конкретно политическа, бих казал конюктурна, а не в защита на конституционализма и държавността.

В исторически и сравнително правен план нещата стоят по същия начин. Търновската конституция изисква актовете издадени от монарха да бъдат приподписвани от “надлежния” министър (чл. 18 и чл. 154 от ТК). Такива са изискванията в конституциите на Гърция (чл. 35, ал. 1), Австрия (чл. 87), Япония (чл. 3), Испания (чл. 56 и чл. 64), Италия (чл. 89, ал. 2), Германия (чл. 58).

Становището на главния прокурор, че указите по чл. 129, ал. 2 не трябва да бъдат приподписвани не може да бъде споделено, оставяйки настрана, че и указът, с който той е назначен на тази длъжност е приподписан от министъра на правосъдието. Мнението, че приподписването на указите е обвързано единствено с правомощията на държавния глава по чл. 98 от Конституцията няма опора в нормативната уредба. Конституцията трябва да се разглежда не само по глави и отделни текстове, а в нейната цялост, в нейния дух и принципи.

Президентът е държавен глава и олицетворява единството на народа като неговите правомощия не са само в чл. 98 от Конституцията. Той е върховен главнокомандващ (чл. 100, ал. 1 К), възглавява Консултативния съвет за национална

сигурност (чл. 100, ал. 3), има активна роля при съставяне на правителството (чл. 99 К), има инициатива за изменение и допълнение на Конституцията (чл. 154 К) и т.н. По същество той има правомощия в цялостното управление на държавата и обществото. Тези неговии правомощия обаче трябва да бъдат съгласувани с другите органи на властта, а не да бъдат извършвани еднолично и единствено по негова воля и разбиране. Това е голямата роля на президента заложена в Конституцията. Затова неговите укази (които имат ненормативен характер) трябва да бъдат приподписвани, тоест в определена степен съгласувани, за да не се допусне еднолична власт. Позоваването на главния прокурор на чл. 8 (принципът за разделение на властите) и чл. 117, ал. 2 К. (независимостта на съдебната власт) не намира конституционна опора, защото президентът има правомощия в областта на съдебната власт, без да бъде орган от тази система. Съдебната власт е независима при осъществяване на правосъдните си функции, но тя трябва да действа съгласувано с другите държавни органи относно организационното си функциониране.

Първият извод, който можем да направим, че указите на президента по чл. 129, ал. 2 К. трябва да бъдат приподписани от министъра на правосъдието. Това е изискване на чл. 102, ал. 2 във връзка с ал.3 от Конституцията, каквато е и досегашната практика.

2. Вторият въпрос относно тълкуването е “какво е правното значение на приподписването на укази на президента на Републиката и отказът за приподписване отразява ли се на неговата валидност”.

Отговорът на този въпрос произтича пряко от изложеното до тук. След като Конституцията изисква указа на държавния глава по чл. 129, ал. 2 да бъде приподписан, това естествено е елемент за неговата валидност, за да прояви този акт целените от него правни последици. Противното означава да се изгнорира конституционната норма на чл. 102, ал. 2 К. Приподписването на указите не може да бъде “правно нищо”, едно “техническо действие”, една “формалност”, след като Конституцията го изисква и това действие се извършва не от “технически лица”, а от ръководителя на правителството, респ. ресорния министър. Това са най-висшите органи на изпълнителната власт, които упражняват властнически правомощия и са отговорни за управлението на държавата. Приподписването не е “технически въпрос на чиновническа канцеларщина”, а държавен акт на висшите органи на управление.

В тази връзка ще си позволим да цитираме като сравнителен материал конституциите на други държави с парламентарно управление. Така например в Конституцията на Гърция е казано, че “Никакъв акт на президента на републиката не е валиден, нито се изпълнява без приподписването му от компетентния министър, който със своя подпис става единствено отговорен и без публикуването му в

правителствения вестник” (чл. 35, ал. 1); Испания - “личността на Краля е неприкосновена и не подлежи на отговорност. Неговите актове се скрепават с подпис във формата установена в чл. 64; те са невалидни без такъв подпис освен в случаите, предвидени в чл. 65, 2” (чл. 56, ал. 3); Австрия - “Всички актове на федералния президент, доколкото конституционно не е предвидено друго, трябва, за да са действителни, да бъдат приподписани от федералния канцлер или от надлежните федерални министри” (чл. 67, ал.2); Италия - “Нито един акт на президента на републиката не е валиден, ако не е приподписан от предлагащите го министри, които са отговорни за него” (чл. 89, ал.2); Япония - “Всички действия на Императора, които се отнасят до делата на държавата, могат да бъдат предприети единствено със съвета и одобрението на кабинета и отговорност за тях носи кабинетът” (чл. 3); ФРГ - “За валидността на заповедите, разпорежданията, указанията и разпоредбите на федералния президент е необходима контрасигнатура от федералния канцлер или от съответния федерален министър. Това не се отнася до назначаването и освобождаването на федералния канцлер, до разпускането на Бундестага съгласно чл. 63 и до исканията по чл. 69, ал. 3” (чл. 58).

Изводът, който следва да направим, че указите на президента по чл. 129, ал. 2 К, за да имат пряко действие трябва да бъдат приподписани от министър-председателя

или от министъра на правосъдието като председател на ВСС.

II. Втората част от искането на главния прокурор и групата народни представители е свързано с правомощията на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т.2 К. Иска се обявяването на т. 2 от Решението на Народното събрание от 28.06.96 г. за противоконституционно. Искането е неоснователно поради следните съображения:

1. Съгласно чл. 86 К Народното събрание приема решения, които са задължителни за всички държавни органи, организации и граждани. Това решение е прието по повод питането на народен представител и е конституционно уредено в чл. 90, ал. 2 К. Още веднъж следва да подчертаем, че България е република с парламентарно управление (чл. 1 К) и в компетенциите на парламента е да приема актове, които засягат другите власти. По същество съдебната власт е призвана да реализира и прилага законите и другите актове, които са приети от парламента. Самият ЗСВ, на който се позовават искателите е приет от парламента и неговото изпълнение е възложено на министъра на правосъдието (§ 16).

Следователно твърдението, че решението на Народното събрание е издадено извън неговата компетентност е неоснователно.

2. Твърди се, че решението на Народното събрание противоречи на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията. В едно становище не могат да се развият теоретичните проблеми и

затова се спирам тезисно на практиката на КС, която е показателна в тази насока:

а) В решение N 6/22.04.93 г. по к.г. N 4/93 г. (Д.в. бр. 36/93 г.) е казано: “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 политическо 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 държавна 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 проява 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.”

В тази насока е и правната доктрина (Баламезов, Ст. Конституционно право, част първа, С. 1993 г., с. 132; Радев, Д. Разделение на властите в модерната държава, С. 1994 г., Танчев, Евз. Учредителната власт в Конституцията на Република България от 1991 г., Сп. "Съвременно право" 1994 г., кн. 5; Неновски, Н. Съвременни проблеми на разделието на властите Сп. "Правна мисъл" 1994 г., кн. 2)

Изводът, който можем да направим, че във функционално отношение властта се проявява в законодателство, администрация и правораздаване, които са основните форми на държавна дейност, посредством които се реализира единната воля на суверена. Съдебната власт е независима само при осъществяване на правосъдните си функции. Следователно Решението на Народното събрание не противоречи на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 К;

б) С Решение N 7/94 г. (Д.В. бр. 79/94 г.) КС приема, че: "До приемането на новите процесуални закони, което е изискване на § 4 от Конституцията, правораздаването се осъществява от сега съществуващите съдилища по реда на НПК, ГПК, ЗАП.

Освен това КС е приел, че: "Всяка институция лишена от персонален състав престава да съществува".

До сега е приет само устройствен закон за съдебната власт, но предстои приемането на устройствен закон за ВАС и процесуални закони (ГПК, НПК, ЗАП). Без тези нормативни актове не може да има триинстанционно производство, включително ВКС и ВАС. Противното означава de facto

блокиране на правораздаването, което е недопустимо за една държава.

Следователно, Решението на Народното събрание от 28.06.96 г. не противоречи на Конституцията и искането на главния прокурор и група народни представители трябва да бъде отклонено. То е в унисон с § 4 от Конституцията и цитираните решения на КС и не противоречи на чл. 8 и чл. 117, ал. 2 К.

В заключение, искането на главния прокурор и група народни представители за обявяване противоконституционността на т. 2 от Решението на Народното събрание от 28.06.96 г. (Д.В. бр. 56/96 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

Указите на президента по чл. 129, ал. 2 К за да проявят своето правно действие трябва да бъдат приподрисани от министър-председателя, респ. министъра на правосъдието.

ПРИЛОЖЕНИЕ: Указ N 75/92 г.; Указ N 76/92 г.; Указ N 40/92 г.; Указ N 41/92 г.; Указ N 208/94 г.; Указ N 272/94 г.; Указ N 107/95 г.

София, 19 юли 1996 г.

МИНИСТЪР:

