

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПО К.Д. № 6/2006 Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В изпълнение на Определение от 04.07.2006 г. на Конституционния съд (КС) по к.д. № 6/2006 г. изразявам следното становище:

Искането на Пленума на Върховния касационен съд (ВКС) за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на § 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИДКРБ) – ДВ, бр. 27 от 2006 г., с която е създадена нова ал. 4 на чл. 129 от Конституцията (К), е основателно.

Освен изложените в искането аргументи, които подкрепям, моля да имате предвид и следните съображения:

С Тълкувателно решение № 3 по к.д. № 22/2002 г. КС прие, 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.*”

Това тълкуване се интегрира в нормативното съдържание на чл. 158, т. 3 от К (Решение № 8 по к.д. № 7/2006 г. на КС).

Именно спрямо това нормативно съдържание следва да се извърши юридическото сравнение със съдържанието на атакуваната разпоредба. И на основата на тази логическа операция да се направи извод за конституционносъобразността на разпоредбата на § 6, т. 1 от ЗИДКРБ. Тя променя установения в К баланс между компетентностите на парламента, президента и съдебната власт, в нарушение на основните конституционни принципи за разделение на властите, независимост на съдебната власт и правовата държава.

### **1. За засягането на принципа на разделението на властите**

Този принцип се нарушава, когато с нормативен акт (вкл. и закон за изменение на К) се „изземват” или създават нови правомощия (функции, дейности), принадлежащи на даден конституционно предвиден орган (чл. 1, ал. 2, изр. 2, второ предложение от К), и се предоставят на друг такъв орган, или на непредвиден в К орган.

При спазване на разделението на властите държавните органи осъществяват единствено предвидените в К правомощия. Противоконституционен би бил закон, приет от обикновено Народно събрание, който дава или отнема правомощия на конституционно установените органи. Това изрично е посочено за КС (чл. 149, ал. 2 от К). От тази разпоредба не може да се прави извод, че по аргумент за противното за всички други органи, предвидени в К, такава възможност съществува. Тъй като КС е извън системата на разделените власти (Решение № 16 по к.д. № 18/1993 г.), конституционният законодател уместно е предвидил за него забраната със закон да му се дават или отнемат правомощия. За органите на другите власти това не е необходимо, защото то произтича от разделението на властите и изчерпателното конституционно установяване на техните правомощия (компетентност).

а) Атакуваната разпоредба създава ново, непредвидено в К правомощие на парламента, което е качествено различно от компетентността и основното съдържание на функциите на Народното събрание.

Означаването на първата от разделените власти като законодателна (чл. 8 от К) акцентира върху същественото съдържание на актовете и дейността на парламента – да законодателства, т.е. да създава общи правила за поведение. Анализът на разпоредбата на чл. 84 от К показва, че компетентността на парламента по начало има само обща насоченост. Изключенията, в които правомощията на Народното събрание се осъществяват чрез персонализиране на неговите актове, са по чл. 84, т. 6 и т. 8 от К.

Според установената от К форма на държавно управление законодателната власт е компетентна абстрактно да регламентира, но не и конкретно да оценява определено поведение (действия и актове) на лица или органи.

Атакуваната разпоредба създава правомощие на парламента в случаите на чл. 129, ал. 3, т. 5 от К да прави предложения за освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор. За да се стигне до предложението за освобождаване, Народното събрание неизбежно трябва да осъществи една дейност, която е извън компетентността на законодателната власт. Тази дейност се състои в построяването на юридически силогизъм, в който поведението на посочените ръководители (действия, бездействия и актове) се подсумира под хипотезиса на дадени правни норми, за да се направи умозаклучението, че е налице тежко нарушение, системно неизпълнение на служебните задължения или действия, които накърняват престижа на съдебната власт. Такъв вид дейност на преценка на поведение, неговата противоправност, наличие на нарушение, неизпълнение на задължения и изводи за правни последици, е в сферата на компетентност единствено на съдебната власт. В това се състои правосъдието като акт на защита – санкция (чл. 117, ал. 1 и чл. 119, ал. 1 от К) – въз основа на установените факти и тяхното подвеждане под хипотезиса на правната норма да се защитят права и законни интереси.

Следователно атакуваната разпоредба възлага на парламента правомощие, принадлежащо на съдебната власт.

б) Нарушава се и балансът между компетентностите на парламента и президента. За последния по силата на атакуваната разпоредба възниква обвързана компетентност от повторното предложение на парламента.

Тази обвързана компетентност (съдържателно представляваща ново конституционно задължение на президента) води до съществена промяна във взаимоотношенията между конституционно установените органи. По начало конституционният законодател е подходил изключително предпазливо при формулиране на подобни задължения на президента (напр. чл. 101, ал. 3, чл. 129, ал. 2 от К). Целта е била да се създаде

стабилен статус на държавния глава, да се ограничи неговата обвързаност, за да може успешно да изпълнява конституционните си функции, вкл. и по отношение на трите власти.

## **2. За засягането на независимостта на съдебната власт**

Прогласената от чл. 117, ал. 2, изр. 1 от К независимост на съдебната власт освен организационни, структурни и бюджетни има и други аспекти. Един от тях е подчинеността само на закона (чл. 117, ал. 2, изр. 2 от К), който е непосредствено свързан с необходимостта никой друг орган от останалите две власти да няма правомощие да преценява законосъобразността на актовете и действията на съдебната власт. Такъв е действащият конституционен модел на държавно управление относно взаимоотношенията между властите – съдилищата контролират законосъобразността на актовете и действията на изпълнителната власт (чл. 120, ал. 1 от К); те са компетентни да осъществяват и инцидентен правораздавателен контрол върху конституционността на законите (напр. в случаите на § 3, ал. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на К); конституционно недопустимо, обаче, е законодателната и изпълнителната власт да се произнасят по законността на актовете и действията на съдебната власт.

А точно такава, несъвместима с конституционно установената форма на държавно управление възможност, създава атакуваната разпоредба.

Нейното прилагане предпоставя, че парламентът (за да направи предложение за освобождаване) трябва да извърши правна преценка за законосъобразността на поведението (актове, действия и бездействия) на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор. Защото тежко нарушение или системно неизпълнение на служебни задължения винаги означава и означава само нарушаване на К и законите.

Тази оценка на парламента, засягаща грубо независимостта на съдебната власт, е особено конституционно нетърпима за най-типичната хипотеза, която се отнася до дейността на председателите на ВКС и ВАС като магистрати. Освен организационно-ръководните си функции по Закона за съдебната власт, председателите на ВКС и ВАС са и съдии, които участват или могат да участват в разглеждането на дела и постановяването на съдебни актове, вкл. и на тълкувателни актове. Правомощието на парламента да преценява наличие на допуснати тежки нарушения или системно неизпълнение на служебни задължения може да се реализира единствено чрез извънinstitutionен и извънсъдебен контрол върху валидността, допустимостта и правилността на съдебните актове, постановени с участието на председателите на ВКС и ВАС.

Конституционно непоносимото засягане на независимостта на съдебната власт чрез атакуваната разпоредба е още по-фрапантно по

отношение на главния прокурор. Той, като единственият конституционно определен едноличен орган на съдебната власт, осъществява три основни правомощия, посочени в чл. 126, ал. 2 и чл. 150, ал. 1 от К. Конституционностьта и законосъобразността на актовете и действията на главния прокурор относно осъществяването на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори, както и сезирането на КС, не подлежат на проверка и оценка от страна на парламента, според действащата конституционно установена форма на държавно управление. Извършването на такава проверка и оценка означава парламента да контролира извънinstitutionно и извънсъдебно всички актове по осъществяването от главния прокурор надзор за законност и методическо ръководство. Още по-абсурдно е парламента да установява тежко нарушение или системно неизпълнение на служебни задължения на главния прокурор във връзка с правомощието му да сезира КС за противоконституционност на закон, приет от същия парламент. Това би дало възможност на парламента, защитавайки приет от него противоконституционен закон, да предложи освобождаването на главния прокурор, защото е сезирал КС с искане за обявяване на противоконституционност на закона – от гледна точка на парламента, приетият от него закон е по дефиниция конституционносъобразен, поради което оспорването му пред КС е грубо нарушение.

### **3.3а засягането на принципа за правова държава**

Атакуваната разпоредба нарушава стабилността на правото, предвидимостта на резултатите от прилагането на правните норми като съгласувана система, създава условия за непреодолими колизионни ситуации. Вместо да предотвратява (каквато е функцията на конституционната норма), тя катализира правната ентропия.

а) Конституционното определяне на два различни органа (парламент и Висш съдебен съвет - ВСС), които да са еднакво и едновременно компетентни да правят при едни и същи условия (установявани по субективна преценка) предложения за освобождаване пред президента, неизбежно създава предпоставки за безизходни колизионни ситуации. А те са отрицание на правовата държава.

Реална е възможността, например, при дадена фактическа обстановка ВСС да е направил пред президента обвързващо предложение за освобождаване, да е издаден указ от президента, който да е потвърден от КС. При същата фактическа обстановка парламента може да прецени, че липсват данни за условията по чл. 129, ал. 3, т. 5 от К, с което да „бламира” решението на КС и указа на президента. Такъв резултат е възможен според

правилата на комбинаториката и в многобройни различни други ситуации. А принципът за правовата държава не допуска противоречивост и възможност за възникване на нерешими юридически колизии.

б) Упражняването на правомощието на парламента да прави предложения за освобождаване, включително и обвързващи президента, няма да става при спазване на принципите за гарантиране на право на защита, осигуряване на равенство и условия за състезателност, установяване на истината, публичност и мотивираност на акта на предложението (чл. 121 и чл. 122, ал. 1 от К).

Липсват и гаранциите на инстанционния контрол. Поради недопустимостта на индивидуална конституционна жалба (сезиране на КС пряко от засегнатите) и ограничения кръг органи и лица, които са легитимирани да сезират КС (чл. 150, ал. 1 от К), възможността за осъществяване на контрол от страна на КС се очертава като имагинерна (или поне обусловена от добрата воля на легитимираните да сезират КС).

Освен това предложението на парламента за освобождаване е само подготвителен акт, за който може да се поддържа, че не създава самостоятелни правни последици, поради което по същество е неатакуем пред КС (респ., че е атакуем само при нарушение в процедурата) – аргумент по аналогия от Решение № 2 на КС по к.д. № 2/2002 г. Впрочем решението на парламента за наличието на условията по чл. 129, ал. 3, т. 5 от К по начало ще се основава на твърдени и установени нарушения на закона. А контролът, осъществяван от КС по чл. 149, ал. 1, т. 2 от К е единствено за конституционосъобразност на актовете на парламента, но не и затова дали съответният акт е законосъобразен. От друга страна, обаче, указът на президента за освобождаване (като акт на обвързана компетентност в хипотезата на второто изречение на чл. 129, ал. 4 от К) би бил винаги конституционосъобразен, независимо от пороците по същество на предложението на парламента.

Изложеното показва, че практическото прилагане на атакуваната разпоредба би ерозирало принципа на правовата държава, поради което нейното приемане е от изключителна компетентност на Велико Народно събрание.

4. Ако се счете, че обикновено Народно събрание е компетентно да приеме атакуваната разпоредба, това би позволило същото нормативно решение да се създаде за всички съдии, прокурори и следователи. Това произтича от правилото на юридическата логика, че който може по-голямото, може и по-малкото.

Тогаво не би имало пречка правилото на атакуваната разпоредба да се пренесе и възпроизведе с ново изменение на К и спрямо конституционните съдии.

От изложеното следва, че разпоредбата на § 6, т. 1 от ЗИДКРБ засяга формата на държавно управление, тъй като нарушава установените от К баланс и взаимовръзки, компетентности и принципи. Затова приемането на такава разпоредба е от изключителна компетентност на Велико Народно събрание. Ето защо тя следва да бъде обявена за противоконституционна.

ГЛАВЕН ПРОКУРОР:

(Б. Велчев)

