

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е
НА ВЪРХОВНИЯ КАСАЦИОНЕН СЪД ПО
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 22/2002 ГОДИНА

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По допуснатите с определение от 17 декември 2002 г. по КД 22/2002 г. тълкувателни питання Върховният касационен съд като конституирана заинтересована страна изразява следното становище:

I. Относно питането: “Какво означава изразът “формата на държавно устройство и на държавно управление”, употребен в член 158, точка 3 от Конституцията.

Формата на държавно устройство – това е, най-общо казано, взаимоотношената и единна в своята цялост структура, чрез която се осъществява управлението на държавата. Тя обхваща структурата на управлението в териториално отношение, но също така и йерархичната уредба на институциите, формираща структурата на управление на държавата, подчинена на конституционния принцип за разделение на властите.

Формата на държавно управление обхваща както уредбата на взаимоотношенията на органите и институциите вътре в сферата на всяка от трите власти, така и връзките и взаимоотношенията помежду им.

В този смисъл чл. 1, ал. 1 формулира само една от съществените характеристики (може би най-съществената, но

само една) на формата на държавно управление, а именно, че “България е република с парламентарно управление”. По същия начин чл. 2, ал. 1 от Конституцията формулира също само един от бележите на държавното устройство (може би много съществен, но само един), а именно, че “Република България е единна държава с местно самоуправление”.

Формата на държавно устройство очертава предимно битието на държавата в статика. Формата на държавно управление очертава предимно битието на държавата в динамика. Впрочем, точно така семантично се съотнасят и термините “устройство” и “управление”. Рязка разделителна линия между форма на държавно устройство и форма на държавно управление не може да се поставя, най-малкото защото конституционната уредба на държавното устройство определя в значителна степен формата на държавно управление, дори и в случаи, когато някой неин елемент (на формата на управление) не е конкретно конституционно детерминиран. Това, което е съществено е, че и държавното устройство, и формата на държавно управление са конституционни ценности от най-висок ранг, формиращи самата същност на държавата като образувание и социален организъм. Затова основателно конституционният законодател е изключил проблематиката, свързана с формите на държавно устройство и държавно управление от компетентността на обикновено Народно събрание при конституционна промяна, която би ги засегнала.

Формата на държавно управление и формата на държавно устройство не може да се изчерпи с нормите, визирани в чл. 1, ал. 1 и чл. 2, ал. 1 от Конституцията, а именно че България е република и представлява унитарна държава с парламентарно управление. Тези норми наистина са основополагащи, но не са и не могат да бъдат единствени, защото към формиране на понятията “държавно устройство” и “форма на държавно управление” са относими редица други конституционни разпоредби. Така, освен че е парламентарна

република, в България има разделение на властите; всяка от трите власти притежава конституционноопределен кръг от компетенции, които се упражняват от конституционноустановени органи; в Конституцията са определени взаимоотношенията между властите, тяхната самостоятелност и взаимовръзка; очертани са принципите за функциониране на местното самоуправление; фиксирани са правомощията на Конституционния съд като институция, упражняваща всеобхватен контрол за конституционност.

Ако текстът на чл. 1, ал. 1 от Конституцията бе достатъчен за формулиране на понятието “форма на държавно управление”, подходът на конституционния законодател щеше да бъде идентичен с възприетия от него в чл. 158, т. 4 и 5, т.е. текстът на чл. 1, ал. 1 от Конституцията щеше да бъде конкретно указан. Същото е и по отношение на чл. 2, ал. 2 от Конституцията относно понятието “форма на държавно устройство”. Ако той сам би бил достатъчен да дефинира понятието изчерпателно, конституционният законодател би го упоменал изрично, както е сторил това в посочените по-горе текстове (чл. 158, т. 4 и 5), визиращи конкретни конституционни текстове.

Конституционният законодател без съмнение е бил с ясното съзнание, че тези текстове не изчерпват категориите “форма на държавно устройство” и “форма на държавно управление” и затова е предпочел друг подход – да посочи понятията като родови, без да изброява многобройните конституционни текстове, които ги дефинират.

В заключение: Всички конституционни текстове, които уреждат статута на конституционноустановените органи, осъществяващи компетенциите на трите власти, правомощията на тези органи и институции, както и взаимоотношенията между тях, са конституционни текстове, регламентиращи “формата на държавно устройство” и “формата на държавно управление” по смисъла на чл. 158, т. 3

от Конституцията. Към тях трябва да бъдат добавени и редица норми - принципи, като например чл. 8 от Конституцията за разделение на властите, чл. 4 за правовия характер на държавата, чл. 56 и 122 за правото на защита.

II. Относно искането за тълкуване по т. 2, б.б. “а”, “б”, “в”, “г”, отнасящи се до групи от хипотези, представляващи “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление”.

ВКС изразява своето съгласие със съображенията, мотивировката и изводите, направени в искането на главния прокурор. За да не ги повтаряме, само ще поставим акцент върху някои от тях, както и ще се опитаме да насочим вниманието ви към няколко допълнителни групи хипотези, които биха могли да бъдат взети предвид при формулиране на тълкувателното решение на Конституционния съд.

1. Елемент на изменение на държавното устройство и формата на държавно управление представлява конституционната промяна в структурата и съотношенията между учредителна и учредена власти; промяната във вътрешната конфигурация на конституционновизирани органи и образувания, както и на конституционноуредени процедури, определящи конституирането и функционирането на предвидени в Конституцията органи.

По-конкретно:

а. Промяна на “държавното устройство и формата на държавно управление” представлява промяната в начина на избиране на президента, който е свързан и с правната значимост и основните характеристики на неговите правомощия – тълкуване на чл. 158, т. 3 във връзка с чл. 92 и 93 от Конституцията.

Според нас няма никакво съмнение, че промяната в начина на избиране на президента може да бъде компетентност само

на ВНС. Това е така, защото съществено се променят функциите и юридическата тежест на президентската институция, променят се съотношения между властите, президентът престава да бъде олицетворяващ единството на нацията – качество, което той черпи изключително от мажоритарния си избор.

б. Промяна в “държавното устройство и формата на държавно управление” представлява промяна в реда за номиниране и избор на министър-председателя и членовете на МС – тълкуване на чл. 158, т. 3 във връзка с чл. 84, т. 6 и чл. 99 от Конституцията. С изменения в Конституцията, от друга страна, не може да се предвижда и безконтролност на изпълнителната власт, например с премахване института на парламентарния контрол. Не биха могли да се увеличават и правомощията на президента за сметка на Народното събрание (например той да може да назначава министър-председателя и да одобрява предложения от него състав на Министерския съвет). Всички тези промени би могло да прави само ВНС.

в. Елемент на промяна на “държавното устройство и формата на държавно управление” представлява и промяна в начина на избиране на Конституционния съд, както и на Висшия съдебен съвет - тълкуване на чл. 158, т. 3 във връзка с чл. 147, ал. 1 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията. Става дума за евентуална промяна или на квотите, или на самите учредяващи институции или образувания (например да отпадне съдебната или парламентарната квота, или да се увеличи или намали съставът на някоя от тях).

г. Елемент на промяна на “държавното устройство и формата на държавно управление” ще представляват и случаите, когато в Конституцията се създават нови органи с нови или “прехвърлени” от досега съществуващи органи и

институции правомощия вътре в системата на всяка от трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна (например създаване на общо събрание на съответната магистратура като орган с функции, изети от Висшия съдебен съвет).

д. Елемент на промяна на “държавното устройство и формата на държавно управление” представлява и всяко вливане, сливане или отделяне на конституционноустановени или новосъздадени институции, органи, структури или части от тях в рамките на една и съща власт – законодателна, изпълнителна или съдебна. Например, преминаване (вливане) на ВКП към ВКС, или на ВАП към ВАС, обединяване (сливане) на ВКС и ВАС, преобразуване (отделяне) на структури от ВКС или ВАС като самостоятелни и т. н.

е. Елемент на промяна на “държавното устройство и формата на държавно управление” представлява промяна в начина на конституиране, правомощията и функционирането на органите на местно самоуправление – тълкуване на чл. 158, т. 3 във връзка с чл. 136, 138 и 140, ал. 1 от Конституцията.

Обикновено Народно събрание не може да приема изменения в Конституцията, с които се ограничават правомощията на местното самоуправление, например ако се предвиди назначаване на кметовете от централната изпълнителна власт или се маргинализират функциите на общинските съвети, или се отрече правото на общинска собственост, или въобще имуществената обособеност на общините.

ж. Елемент на промяна на “държавното устройство и формата на държавно управление” представляват и промени в начина на избиране на конституционноустановени длъжности не само на президента, вицепрезидента, министър-председателя, но и на председателя на ВКС, председателя на

ВАС и главния прокурор. Всяка промяна в статута на конституционноустановена длъжност представлява промяна на елемент от държавното устройство и форма - начин на управление.

2. Елемент на промяна в “държавното устройство и формата на държавно управление” представлява промяната на конституционноустановени мандатни срокове на органи и длъжности, формиращи или оглавяващи конституционноопределени институции на държавна власт и управление – тълкуване на чл. 158, т. 3 и чл. 4 от Конституцията във връзка с чл. 64, ал. 1, чл. 93, ал. 1, чл. 97 и чл. 129, ал. 2 от Конституцията.

Става дума за промяна в сроковете на мандатите или въвеждане на нови основания за прекратяването им по отношение на народните представители, президента, членовете на Конституционния съд, министрите, председателите на ВКС, ВАС, главния прокурор и членовете на ВСС.

Считаме, че важен конституционен елемент на държавното устройство е мандатността, когато тя е установена от самата Конституция. Правната сигурност е основен белег и гарант за конституционнообразното функциониране на органите, институциите и длъжностите, които формират носещата конструкция на държавното устройство и формата на държавно управление. Освен правната сигурност мандатността пряко засяга и проблема за правомощията и компетентностите на конституционноустановените органи и длъжности. Предсрочно прекратяване на конституционноустановени мандати чрез изменения в Конституцията може да става само от ВНС.

Ако посочените в настоящото изложение хипотези, допълващи искането на главния прокурор, не намерят отговор в решението на Конституционния съд или съдът счете, че по

отношение на тях трябва да бъде отправено допълнително конкретно тълкувателно питане, Пленумът на ВКС има готовност да направи такова веднага щом се запознае с решението на КС.

III. Относно тълкувателното питане, предмет на втория раздел от определението на КС: “Подлежи ли по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията на контрол за конституционност от КС закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание”.

Според ВКС такъв контрол е напълно конституционносъобразен. Това е така, защото съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 “КС се произнася по искане за установяване противоконституционност на законите”. Законите, с които обикновеното Народно събрание изменя Конституцията в допустимите от глава 9 параметри, не са изключени от конституционен контрол по силата на изрична конституционна разпоредба. От друга страна, самите тези закони за изменение на Конституцията не могат да изключат контрола върху тях поради действието на разпоредбата на член 149, ал. 2 от Конституцията: “Със закон не могат да се дават или отнемат правомощия на Конституционния съд”.

Изключването на законите, с които обикновено Народно събрание променя Конституцията от контрол за конституционносъобразност, ще противоречи и на духа на Конституцията, тъй като ще останат без възможност за упражняване на контрол всички изключително важни закони, които биха били приети по реда на глава 9. Без конституционен контрол ще се окаже прилагането на цяла една глава от Конституцията, която при това установява не друго, а конституционнодопустимата мяра на компетентност при изменение на основния закон от обикновено Народно

събрание и по този начин решава основен въпрос, отнасящ се до устоите и стабилността на самата Конституция.

Липсва каквато и да било конституционна опора за стеснително тълкуване на разпоредбата на член 149, алинея 1, точка 2 от Конституцията.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
КАСАЦИОНЕН СЪД:**

ИВАН ГРИГОРОВ

**ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВКС
И ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА ГРАЖДАНСКАТА КОЛЕГИЯ:**

БЛАГОВЕСТ ПУНЕВ

**ЗАМ.-ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВКС
И ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА НАКАЗАТЕЛНАТА КОЛЕГИЯ:**

РУМЕН НЕНКОВ

