

РЕШЕНИЕ № 7
София, 13 септември 2006 г.
конституционно дело № 6/2006 г.
съдия-докладчик Румен Янков
(Обн., ДВ, бр. 78 от 26 септември 2006 г.)

С ъ с т а в: Васил Гоцев – и.д. председател, Стефанка Стоянова, Маргарита Златарева, Людмил Нейков, Румен Янков - докладчик, Живан Белчев, Лазар Груев, Мария Павлова, Емилия Друмева, Владислав Славов, Евгени Танчев

Делото е допуснато за разглеждане с определение от 4 юли 2006 г. по искане на Пленума на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционността на § 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, с който е създадена нова ал. 4 на чл. 129 (ДВ, бр. 27/2006 г.).

Становища по делото са постъпили от главния прокурор, Съюза на съдиите в България, Асоциацията на прокурорите, Висшия адвокатски съвет. Те могат да се обобщят: с допълването на Конституцията се засяга формата на държавно управление - да измени Конституцията в посочения смисъл може само Велико народно събрание. Подробно е становището на главния прокурор. Според него с разпоредбата на § 6, т. 1 се засягат принципите на разделение на властите, на правовата държава и на независимата съдебна власт. Впоследствие е постъпило и становище от Министерския съвет. Според него „...разделението на властите не означава, че те не трябва да си сътрудничат... То, разделението, не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие“. Очевидно за Министерския съвет предвиденият нов ред за освобождаване на председателите на върховните съдилища и главния прокурор от Народното събрание е една от формите на сътрудничество. Становището на Комисията по правни въпроси при Народното събрание в крайния си извод се припокрива с това на Министерския съвет. В него се акцентира на единодушното преди гласуването на представителите на различните власти, включително и на съдебната, за необходимостта от разпоредбата. Изтъкнато е, че ако основанията за освобождаването на тримата висши магистрати е политическо, съществува възможност за обявяването му за противоконституционно от Конституционния съд. В духа на казаното от Министерския съвет е отбелязано, че „...решението на парламента за предсрочно освобождаване може да запази авторитета на съдебната власт. Тази паралелна инициатива може да стимулира Висшия съдебен съвет, когато са налице посочените основания да предприеме необходимите действия“.

Като начало при разглеждането на искането трябва да бъде отбелязано, че Конституцията от 1991 г. е израз на желанието на преобладаващата част от обществото страната да се нареди до напредналите по дух и икономика държави в Европа. Затова тя създава относителна недосегаемост на материята по чл. 158, като допуска изменение в тази част само от Велико народно събрание. С това тя се вписва в тенденциите някои основни нейни важни по естеството си предмети да не могат да бъдат изменяни от всяко текущо квалифицирано мнозинство. Тъкмо това съдържащо се в нея самоограничение е гаранция за нейната стабилност и за установения конституционен ред. И наистина, ако е допустимо тя да се изменя или допълва от Обикновено народно събрание, нищо няма да осигури нейното особено място в правната система на държавата. Промяна на основни нейни части без спазване на утвърдената процедура, предвидена в чл. 158, може да я направи жертва на прибързано изменение или временни интереси. Трудно при това положение може да се легитимира политическа система, ако сторената от нея промяна на Конституцията е плод на импровизация, съглашение или криворазбран външен натиск.

Съдържанието на новата, оспорена ал. 4 на чл. 129 от Конституцията е в смисъл, че освен от Висшия съдебен съвет ръководителите на върховните съдилища и главният прокурор, при извършено тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и за действия, които накърняват престижа на съдебната власт, могат да бъдат отстранявани от президента по предложение на 2/3 от народните представители. Без усилие може да се направи извод, че разпоредбата е част от общата норма, уреждаща статута на съдебната власт – чл. 8, чл. 117, ал. 2, и както ще бъде посочено малко по-долу, и на правовата държава – чл. 4.

Според чл. 158, т. 3 от Конституцията в правомощията на Велико народно събрание е да решава въпросите за промени във формата на държавно устройство и управление. Разпоредбите, касаещи пряко устройството и управлението на държавата, се съдържат в чл. 1 и чл. 2 от *глава първа - Основни начала*. Но в тази глава са формулирани и други принципи и цели - народен суверенитет; правова държава; върховенство на Конституцията; разделение на властите; политически плурализъм; тази част от „Началата“ е предпоставка за реализиране и на разпоредбите на *глава втора - Основни права и задължения на гражданите* (като пример – правата не биха могли да съществуват без публичното оповестяване на нормативните актове и разделението на властите). Те са фундаментални за всяка съвременна държава. Поради това не може да се приеме, че Обикновено народно събрание може да променя тази част от *глава първа*. (Така к.д. № 22/2002 г.)

Тук трябва да се акцентира по отношение на следното: Основните начала на Конституцията съдържат и разпоредби, касаещи екологичната защита; семейството и децата; правото на труд; свободата на сдружаване на гражданите; религиозните институции; закрила на потребителите и инвестициите и т.н. Тези норми не се отнасят пряко към формата на държавно устройство и управление, тъй като тяхната интерпретация и приложение могат да бъдат плод на идеологическа и икономическа концепция. Важното е тук да се отбележи, че настоящото решение има за предмет единствено основен конституционен принцип – държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна, без която страната не би могла да функционира според цивилизационните стандарти.

Налага се анализ, доколко допълването на Конституцията влиза в противоречие с този фундаментален принцип.

Разбирането за демокрация и правова държава е свързано неразривно с правилото на чл. 8 от Конституцията. Основните за нормалното съществуване на обществото теории „разделение на властите“, „взаимно възпиране“ и „взаимодействие и сътрудничество“ са плод на исторически традиции, субективни нагласи и съдържат малко или повече неосъществени по нормативен път идеи. Поради това разделението в различните страни и в различните епохи е реализирано в многообразни пропорции и съчетания. Затова в нашия случай, дали оспореният закон противоречи на основни начала на държавното устройство и управление, трябва да се съди по действащата Конституция.

По-горе бе споменато, че оспорената ал. 4 на чл. 129 е част от общата норма, уреждаща статута на съдебната власт. Основните нейни характеристики, прогласени в основния закон, касаят: а) независимостта при взимане на решения – чл. 117, ал. 2, и б) организационна независимост, в това число и по

кадрови въпроси (най-важна част от тях е назначаването и освобождаването на магистрати) – чл. 130 и чл. 131. Вижда се стремежът на създателите на Конституцията да осигурят възможност който и да е орган на власт да действа самостоятелно в определената му област – в крайна сметка не някой друг, а Народното събрание гласува размера на бюджета, определя със закон възнаграждението на магистратите, избира единнадесет от членовете на Висшия съдебен съвет. И не друг, а последните като членове на съвета контролират, наред с друго в интересуващата ни област, и поведението на тримата висши магистрати. Тук трябва да се включат и конституционно закрепените нови правомощия на министъра на правосъдието, изброени в чл. 130а от Конституцията (ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.). Ако към това се добави и оспорената разпоредба, чието съдържание касае един от най-важните въпроси на организационната ѝ независимост, дисбалансът между властите става очевиден. Поради това съдът счита, че е нарушен заложеният в Конституцията модел на функциониране на властите.

В контекста на разделението на властите при добавката в Конституцията не е съобразено и друго основно правило, което не е нормативно формулирано, но е резултат на вековен управленски опит. Сега е общоприето, че ако този, който е овластен да създава правото (парламентът), предвиди възможност и да го прилага, създава съпротива на първо място по отношение на своята безпристрастност. И нещо друго все в този ход на мисли – в сравнителен план решенията за назначаване на съдии и създаване на отделни органи на правосъдието често се взимат от другите власти. Но те не само нямат право да се намесват в конкретните дела и да контролират съдебните органи, но и да уволняват съдебните длъжностни лица.

Оспорената разпоредба не се вписва и в модела на правовата държава. Известно е, че съдържанието на това понятие според континенталната концепция се свързва с правните предписания, отнасящи се до структурата, устройството и функционирането на държавата. Дали тя е конституционна, решаващата роля е на правото. Наред с това, модерните времена добавят в обема на понятието непрекъснато нови изисквания – не само законите да бъдат публикувани, постоянни и известни на населението, но да са ясни, непротиворечиви, да не създават проблеми при прилагането им от държавните структури, както и наличието на „надлежна правна процедура“.

Сега в Конституцията е предвидено парламентът и Висшият съдебен съвет при едни и същи условия и предпоставки да взимат самостоятелни решения. Това би довело до неразрешими проблеми - когато различни органи са натоварени да взимат аналогични решения, те въобще не ги взимат или ако сторят това, настъпва юридически хаос.

Що се отнася до „надлежната процедура“, трябва да се има предвид, че тя предполага участие на заинтересуваните страни при взимането на крайното решение. За жалост в съответствие с това изискване не е предвидена възможност за защита според чл. 32, ал. 1 от Конституцията. Тази защита изисква при повдигане на процедура за отстраняване на магистратите да бъде предвидена изначална възможност да оспорят констатациите на парламента. Недопустимо е в тази съществена част на Конституцията превантивната защита да бъде отречена, а да се набляга на защита пост фактум пред Конституционния съд.

Във връзка с изложеното съдът намира, че е нужна защита на Конституцията от самата Конституция – оспорената разпоредба да бъде обявена за противоконституционна.

Водим от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционен § 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, с който е създадена нова ал. 4 на чл. 129 (ДВ, бр. 27/2006 г.).