



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 6 за 2006 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 4 юли 2006 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 6 за 2006 г., образувано по искане на пленума на Върховния касационен съд за обявяване противоконституционността на параграф 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 27 от 2006 г.), с който се създава нова ал. 4 на чл. 129. Съгласно тази разпоредба при тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, които накърняват престижа на съдебната власт председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се освобождават от президента на републиката по предложение и на една четвърт от народните представители, прието с мнозинство две трети от народните представители. Президентът не може да откаже освобождаването при повторно направено предложение.

Според пленума на Върховния касационен съд (ВКС) разпоредбата засяга формата на държавно управление, като нарушава принципа за разделение на властите, установения баланс между тях, принципа на правовата държава и принципа за независимост на съдебната власт, което означава, че такова изменение на

Конституцията е в компетентност на Велико, а не на обикновено Народно събрание и приемането му от обикновено Народно събрание нарушава чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Проверка за конституционосъобразност на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (ДВ, бр. 27 от 2006 г.) Конституционният съд може да извърши относно спазването на реда по чл. 154 и чл. 155 от Конституцията за внасянето, разглеждането и приемането на конституционното изменение и относно съответствието с чл. 153 от Конституцията, уреждащ въпросите от изключителна компетентност на Великото Народно събрание. В такъв смисъл Конституционният съд се произнесе с Решение № 3 от 2003 г. по конст. дело № 22 за 2002 г.

Законът за изменение и допълнение на Конституцията (ДВ, бр. 27 от 2006 г.) е приет при спазване на реда, установен в чл. 154 и чл. 155 от Конституцията и това не се оспорва от ВКС. Не споделяме извода в искането, че разпоредбата на чл. 129, ал. 4 е приета в нарушение на чл. 158, т. 3 от Конституцията. Считаме, че оспорваното изменение не решава въпрос за промяна във формата на държавно управление и затова е в компетентност на обикновено Народно събрание.

Преценката на конституционосъобразността на оспорения текст следва да се направи, като се имат предвид решенията на Конституционния съд за тълкуването на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията, в които съдът е изяснил съдържанието на понятието „форма на държавно управление“. Според Конституционния съд:

„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.“ (Решение № 3 от 2003 г. по конст. дело № 22 за 2002 г.);

и също:

„Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт..., които са насочени към реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.“ (Решение № 8 от 2005 г. по конст. дело № 7 за 2005 г.)

С оглед посоченото за да се даде отговор на въпроса дали разпоредбата на чл. 129, ал. 4 е конституционносъобразна, трябва да се установи дали са спазени основните конституционни принципи на правовата държава, на разделението на властите и на независимостта на съдебната власт и дали не е нарушен конституционно установеният баланс между органи на изпълнителната и съдебната власт. Основните същностни характеристики на тези конституционни принципи могат да се изведат от практиката на Конституционния съд.

За конституционния принцип за разделението на властите по чл. 8 от Конституцията в мотивите на Решение № 6 от 1993 г. по конст. дело № 4 за 1993 г. се казва:

" Правното и политическото 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 държавната 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 прояви 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."

Аналогични по същество съображения са изложени и в мотивите на Решение № 1 от 1999 г. по конст. дело № 34 за 1998 г., според които:

"... разделението на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да не функционират съгласувано. Напротив - трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложили в Конституцията. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях.";

и в мотивите на Решение № 8 от 2005 г. по конст. дело № 7 за 2005 г., в които се сочи:

"Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. Същевременно модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях... Става дума за функционално

взаимодействие по основни за обществото проблеми, което нито заличава, нито преодолява принципа в името на неговия антипод - единството на властта. Взаимодействието и сътрудничеството, от една страна, и взаимният контрол и възпиране - от друга, не следва да водят обаче до обезличаване на която и да е от трите власти, до размиване на нейните собствени отговорности или до прехвърляне на специфични правомощия на други субекти."

Цитираните решения на Конституционния съд оформят последователна и непротиворечива практика на съда, която недвусмислено изяснява разбирането на конституционния законодател, вложено в съдържанието на принципа за разделение на властите по чл. 8 от Конституцията и заключаващо се в съблюдаване и отстояване на същинските, присъщи на съответната власт конституционни правомощия, които се упражняват при взаимодействие и сътрудничество между властите и взаимен контрол. Конкретен израз на конституционната необходимост от взаимодействие и сътрудничество между законодателната и съдебната власт е и оспорената разпоредба на чл. 129, ал. 4 от Конституцията.

За конституционния принцип за независимост на съдебната власт по чл. 117, ал. 2 в контекста на принципа на разделение на властите в мотивите на Решение № 6 от 1993 г. по конст. дело № 4 за 1993 г. Конституционният съд е приел, че:

"Независимостта на съдебната власт и по-точно на съдебния магистрат (в по-широкия смисъл, съдия, прокурор, следовател) се гарантира от това, че той се подчинява само на закона при вземане на решение; че свободно може да изгражда своето вътрешно убеждение; че е несменяем; че се ползва с имунитета на народен представител; че актът, постановен от съдия, може да бъде отменян само от по-горен съд, т.е. от съдебната власт, а не от друга власт; че съдебните актове имат задължителна сила и др."

Аргументи в подкрепа на същия извод се съдържат и в мотивите на Решение № 1 на Конституционния съд от 1999 г. по конст. дело № 34 за 1998 г.

Принципът за независимост на съдебната власт не е нарушен в оспорената разпоредба на чл. 129, ал. 4, тъй не се засягат както същинските конституционно установени магистратски правомощия, така и правомощията на висшия административния орган на управление в системата на съдебната власт – Висшия съдебен съвет (ВСС).

Същностните признаци на конституционния принцип на правовата държава по чл. 4 са изложени в мотивите на Решение № 1 от 2005 г. по конст. дело № 8 за 2004 г.:

"Правова държава" означава упражняване на държавна власт на основата на Конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на Конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност."

В същото решение Конституционният съд приема, че не бива да се допуска

принципът на правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени.

Принципът на правовата държава не е нарушен в оспорената разпоредба на чл. 129, ал. 4, тъй като в нея на конституционно равнище се създава процедура, която представлява гаранция за конституционносъобразно упражняване на правомощията на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор.

Спазването на основните конституционни принципи на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт в разпоредбата на чл. 129, ал. 4 от Конституцията осигурява и запазване на конституционно установения баланс между Народното събрание, президента на републиката и органите на съдебната власт. В подкрепа на този извод са следните съображения:

1. С оспорената разпоредба не се променя конституционно оправомощеният орган – президентът на републиката, който назначава и освобождава председателя на Върховния касационен съд (ВКС), председателя на Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор съгласно чл. 129, ал. 2 от Конституцията. Президентът издава указ за назначаването или освобождаването им от длъжност по предложение на ВСС по чл. 129, ал. 2 за всички основания по чл. 129, ал. 3 и по предложение на Народното събрание по чл. 129, ал. 4 за основанията по чл. 129, ал. 3, т. 5. И в двете хипотези президентът действа в условията на обвързана компетентност с конституционно регламентирана възможност да върне първото предложение и на двата органа.

Предоставянето на възможността и Народното събрание да прави предложение до президента произтича и е обосновано от конституционно установената форма на държавно управление. България е република с парламентарно управление съгласно чл. 1, ал. 1 от Конституцията. Като единствен законодателен и висш представителен орган Народното събрание е призвано не само да определя общодържавната политика, но и в определени случаи да участва и да взаимодейства с другите власти за реализирането ѝ. Затова възлагането на някои допълнителни правомощия на Народното събрание (и то процедурни и несамостоятелни) при спазване на основните конституционни принципи и запазване баланса между институциите, не променя формата на държавно управление.

2. Не се отнема конституционно установената компетентност по чл. 129, ал. 2 на висшия административен орган в системата на съдебната власт – ВСС, да прави предложения (включително и по чл. 129, ал. 3, т. 5) до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор. Възможността и Народното събрание да прави предложения по чл.

129, ал. 4 е предвидена като гаранция, че ако при наличие на някое от основанията по чл. 129, ал. 3, т. 5 ВСС не направи предложение въпреки наличието на предвидените в текста условия, такова предложение ще направи друг орган. Не трябва да се пренебрегва фактът, че членовете на един орган по-трудно контролират сами себе си. Членовете на ВСС са служебно зависими от своите административни ръководители и дори тези ръководители да извършат тежко нарушение, системно да не изпълняват служебните си задължения или да извършват действия, накърняващи престижа на съдебната власт, възможно е поради такава служебна зависимост ВСС да не предприеме инициатива за предсрочното им освобождаване от висшата длъжност. А без такова предложение президентът не може да издаде указ за освобождаване. При наличието на предвидените в чл. 129, ал. 3, т. 5 условия (тежко нарушение или системно неизпълнение на служебните задължения, както и действия, накърняващи престижа на съдебната власт) конституционно и обществено допустимо ли е председателят на ВКС, председателят на ВАС и главният прокурор да бъдат безконтролни и веднъж заели тази длъжност, да станат недосегаеми единствено по причина, че ВСС не е направил предложение до президента за освобождаването им?

3. Не се намалява или удължава конституционно установеният в чл. 129, ал. 2 седемгодишен мандат на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор, а се установява процедура по предсрочното му прекратяване при наличие на определени на конституционно ниво основания. В такъв смисъл твърдението в искането, че чрез предвидената възможност председателят на ВКС, председателят на ВАС и главният прокурор да бъдат освободени предсрочно по предложение на законодателната власт се извършва „недопустима промяна в статуса на висшите ръководители на съдебната система, отнасящ се до предсрочното прекратяване на мандата им”, не може да бъде възприето.

В практиката си Конституционният съд приема, че възможността за предсрочно освобождаване от длъжност на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор, дори при липсата на конституционно установени (а само законово установени) основания за предсрочно прекратяване на мандата им, е конституционносъобразна. В тази връзка в мотивите на Решение № 9 от 1994 г. по конст.дело № 11 за 1994 г. се казва:

„Основания за предсрочно прекратяване на мандата на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор не са посочени в Конституцията. Съществуват обаче обективни обстоятелства, при чието настъпване се налага мандатът им да бъде прекратен предсрочно. В чл. 129, ал. 3, изр. 2 от Конституцията са посочени случаите, в които несменяемите съдии могат да бъдат освободени от длъжност. Тези случаи именно (без пенсионирането, защото тримата висши магистрати са с мандат) трябва да се приемат и като основания за предсрочно

прекратаване на мандата на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор.”

Следователно не може да има спор, че при наличие на основания, на които могат да бъдат освободени всички магистрати (които при това са несменяеми), може и следва да бъдат освободени и председателите на двете върховни съдилища и главния прокурор, които са с конституционно установен мандат и не са несменяеми. Предсрочното прекратяване на мандата на лицата, заемащи тези длъжности при изчерпателно посочени в Конституцията основания не представлява противоконституционно намаляване срока на техния мандат. Изрично в този смисъл се е произнесъл Конституционният съд в Решение № 1 от 2004 г. по конст. дело № 1 за 2004 г.:

„Тази уредба несъмнено защитава независимостта на председателите на двете съдилища и на главния прокурор. Като определя максималния срок, за който те могат да заемат съответната длъжност и като изброява изчерпателно основанията за освобождаването им от длъжност преди изтичане на определения срок, тя гарантира стабилността на статуса им и тяхната несменяемост на заеманата длъжност.”

4. Стабилността на статуса на председателя на ВКС, председателя на ВАС и на главния прокурор се гарантира от конституционния законодател чрез усложнена процедура за приемане на предложение за освобождаването им по чл. 129, ал. 4, когато инициативата се поема от Народното събрание: по предложение на една четвърт от народните представители, прието с мнозинство две трети от народните представители. Предвиденото голямо мнозинство е гаранция, че конституционното правомощие няма да се превърне в злоупотреба с власт, че практически е невъзможно да се реализират политически мотиви в предложението на народните представители. Гаранция за това е и предвидената възможност президентът на републиката да върне направеното предложение, а за повторното реализиране на предложението трябва да се осигури същото голямо мнозинство за приемането му.

При това става дума за приемането на акт на Народното събрание, който е подготвителен и има несамостоятелен характер. По отношение на правната същност и значение на предложението на Народното събрание до президента на Републиката по чл. 129, ал. 4 следва да се имат предвид и мотивите на Решение № 2 на Конституционния съд от 2002 г. по конст. дело № 2 за 2002 г. относно правната природа на предложенията на ВСС до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор:

„При повторно направено предложение на ВСС президентът вече е поставен в условията на обвързана компетентност, което означава, че той не разполага с избор измежду юридически равностойни варианти; той не прави преценка, но проверка дали са налице условията и предпоставките, визирани в хипотезата на конституционната норма, президентът е длъжен да извърши.

В същото време Висшият съдебен съвет и в двата случая има на разположение своята оперативна самостоятелност, включително и да гласува повторно лицето, без да се съобразява с неодобрението му от президента. С това обаче волеизявлението на ВСС, наречено предложение, не променя характера си на подготвителен акт, защото, макар и решаващо, не може да произведе правни последици. Волята за издаване на указа е воля на президента, макар и обусловена и в зависимост от волята на ВСС... Именно поради това, че указът е актът, който поражда целените правни последици, той не може да бъде проверяван за законосъобразност, а само за конституционосообразност. Не се спори, че указите по чл. 129, ал. 2 от Конституцията подлежат на конституционен контрол пред Конституционния съд - Решение № 13 от 1996 г., в т.ч. и относно дали са налице конституционните предпоставки за издаване на указа.”

Предложението на Народното събрание до президента на републиката за освобождаване на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор, също както и предложението на ВСС е само подготвителен акт, няма самостоятелно и годно за изпълнение съдържание, неговите правни последици „се поглъщат от указа на президента и се вграждат в него като негова органична част”. Гаранция за спазването на конституционните изисквания е проверката на указа на президента за неговата конституционосообразност от Конституционния съд. Дори да се приеме, че и повторно направеното предложение от Народното събрание, което не може да се откаже от президента, е прието без да е налице някое от основанията по чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията, съществува възможността конституционосообразността на указа да се оспори пред Конституционния съд дори и от издалия го орган – президента на републиката. А произнасянето на Конституционния съд е достатъчно силна гаранция, че предсрочно освобождаване от длъжност на висшите административни ръководители в съдебната власт не може да се реализира с нарушение на конституционна разпоредба.

Независимо от посоченото ако се приеме, че изложените от Конституционния съд аргументи в Решение № 2 от 2002 г. по конст. дело № 2 за 2002 г. относно подготвителния характер на предложенията не се отнасят за предложенията на Народното събрание по чл. 129, ал. 4 и те подлежат на контрол като самостоятелни актове, гаранциите срещу евентуално нарушение на Конституцията не се намаляват, а напротив, те се увеличават, тъй като и първото, и повторното предложение на Народното събрание ще подлежи на общо основание на проверка за конституционосообразност от Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. На такава проверка, както вече беше отбелязано, подлежи и указът на президента.


Даването на процедурно предложение от законодателния орган не е и освобождаване на магистрат от длъжност по силата на закон, каквато законова уредба

беше обявена от Конституционния съд за противоконституционна с Решение № 9 от 1994 г. по конст. дело № 11 за 1994 г. Хипотезата в оспорената разпоредба на чл. 129, ал. 4 е уредена на конституционно ниво процедура с подготвителен и несамостоятелен характер за освобождаване от длъжност на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор при наличие на конституционно установени основания, която се финализира с указ на президента.

В заключение може да се направи извод, че разпоредбата на чл. 129, ал. 4 не засяга формата на държавно управление, защото не са нарушени основните конституционни принципи за разделението на властите, независимостта на съдебната власт и правовата държава и е спазен балансът между основните конституционно определени органи – Народното събрание, президента и органите на съдебната власт. Следователно на основание чл. 153 във връзка с чл. 158 от Конституцията това изменение на основния закон е в компетентност на обикновено Народно събрание.

По посочените съображения считаме, че искането на пленума на Върховния касационен съд за установяване противоконституционността на § 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (ДВ, бр. 27 от 2006 г.), с който е създадена нова ал. 4 в чл. 129, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Сергей Станишев)