



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 7 за 2006 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 6 юли 2006 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 7 за 2006 г., образувано по искане на пленума на Върховния касационен съд за обявяване противоконституционността на параграф 7 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 27 от 2006 г.) в частта му, с която се създава чл. 130а, т. 3. Съгласно тази разпоредба министърът на правосъдието може да прави предложения за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи.

Според пленума на Върховния касационен съд 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 пленума на Върховния касационен съд (ВКС). Не споделяме извода в искането, че разпоредбата на чл. 130а, т. 3 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. Оспорената разпоредба е израз и на конституционната необходимост от взаимодействие между властите, взаимното им възпиране и контролиране, както и като противодействие срещу изолирането на властите, които упражняват единната държавна власт.

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. 130а, т. 3 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 установения баланс между органи на изпълнителната и съдебната власт. Основните съществени характеристики на тези конституционни принципи могат също да бъдат изведени 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 в мотивите на Решение № 1 от 1999 г. по конст. дело № 34 за 1998 г.:

"Наред с изложеното 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 заложиени 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.:

”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 и недвусмислено изясняват 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. Това съдържание на конституционния принцип не е накърнено в оспорената разпоредба на чл. 130а, т. 3.

За конституционния принцип за независимост на съдебната власт по чл. 117, ал. 2 от Конституцията 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 същия смисъл се съдържат и в мотивите на Решение № 1 на Конституционния съд от 1999 г. по конст. дело № 34 за 1998 г.

В оспорената разпоредба на чл. 130а, т. 3 е спазено изцяло разбирането на конституционния законодател за съдържанието на принципа за независимост на съдебната власт като независимост от другите власти в изпълнението единствено на конституционно присъщите функции на органите на съдебната власт.

Същностните признаци на конституционния принцип на правовата държава по чл. 4 от Конституцията 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.

Въз основа на цитираните решения на Конституционния съд може да се направи извод, че в разпоредбата на чл. 130а, т. 3 от Конституцията са спазени основните конституционни принципи и не се нарушава конституционно установения баланс между властите. Това е така, защото от една страна министърът на правосъдието прави само предложения до Висшия съдебен съвет (ВСС), а ВСС решава въпросите по назначаването, понижаването, преместването, повишаването и освобождаването на магистратите. Следователно конституционно установената в чл. 129, ал. 1 компетентност на ВСС като висш административен орган на управление в системата на съдебната власт не се нарушава по никакъв начин. От друга страна конституционният законодател в чл. 133 от Конституцията е предвидил, че условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите се уреждат със закон. В този ред се включва и определяне на лицата, които са оправомощени да правят предложения до ВСС. Щом волята на конституционния законодател е, че обикновеният законодател може да определи лицата, които правят кадрови предложения, щом чл. 130, ал. 5 от Конституцията изрично предвижда, че министърът на правосъдието председателства ВСС, макар да не участва в гласуването, щом само и единствено ВСС в съответствие с чл. 129, ал. 1 от Конституцията приема кадрови решения, няма основание твърдението в искането, че противоконституционно се дублира компетентност на ВСС. Министърът на правосъдието не се превръща в „елемент от съдебната власт“, както счита ВКС, тъй като той само прави предложения, без да участва в приемането на решения въз основа на тях.

При определяне на правната същност и значение на предложенията на министъра на правосъдието следва да се имат предвид и мотивите на Решение № 2 от 2002 г. по конст. дело № 2 за 2002 г., в които по отношение предложенията на Министерския съвет до президента на републиката за издаване на укази се казва:

"Предложението на МС служи като правна основа за издаване на указа, то не подлежи на пряко изпълнение, тъй като няма годно за изпълнение съдържание (разпоредителна част). Следователно предложението на МС може да се определи като подготвителен, несамостоятелен акт - част от сложния фактически състав по назначаването и освобождаването на лицата, чийто статут е уреден на конституционно ниво. То няма самостоятелно правно действие и значение в смисъла и обема на административен акт... След издаване на указа "правните последици" на предложението на МС се поглъщат от указа на президента и се вграждат в него като негова органична част."

Изложените от Конституционния съд аргументи в цитираното решение са изцяло относими и към правната характеристика на предложенията на министъра на правосъдието до ВСС по чл. 130а, т. 3 от Конституцията. Тези предложения нямат самостоятелно правно значение, те не подлежат на пряко изпълнение, правните им последици се вграждат в решението на ВСС, прието въз основа на съответното предложение. Предложението на министъра на правосъдието може да бъде последвано от кадрово решение на ВСС, но може да бъде оставено и без последствие. Явно е, че конституционната компетентност на Висшия съдебен съвет по чл. 129, ал. 1 от Конституцията остава ненакърнена.

Правомощието на министъра на правосъдието да прави предложения до Висшия съдебен съвет за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване на съдии, прокурори и следователи, и то при липса на изричното му конституционно регламентиране, е било предмет на законова уредба в Закона за съдебната власт, неколкратно оспорвана като противоконституционна. Практиката на Конституционния съд относно конституционността на законова уредба в такъв смисъл е постоянна, непротиворечива и категорична. Така например в мотивите на Решение № 1 на Конституционния съд от 1999 г. по конст. дело № 34 за 1998 г. се казва:

„Правото на министъра на правосъдието и правната евроинтеграция, произтичащо от § 7 ЗИДЗСВ, да прави предложения пред Висшия съдебен съвет за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрати, както и за определяне на техния брой, не нарушава принципите на разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Това е така, защото Висшият съдебен съвет е единственият орган, който може да вземе решение по посочените по-горе въпроси, както изисква чл. 129, ал. 1 от Конституцията. При вземането на тези решения правосъдният министър не гласува.“

Конституционността на уредбата е потвърдена и в Решение № 13 на

Конституционния съд от 2002 г. по конст. дело № 17 за 2002 г.:

„С Решение № 1/1999 г. по к.д. № 34/1998 г. Конституционният съд е признал правото на министъра на правосъдието като председателстващ ВСС да прави кадрови предложения до този орган.”

Щом Конституционният съд безусловно и нееднократно е приел, че уредбата на подобно правомощие на министъра на правосъдието е в компетентност на обикновения законодател, може да се направи извод, че такава уредба е в компетентност и на конституционния законодател от обикновено Народно събрание. Обратното твърдение представлява правен абсурд, тъй като то означава, че обикновено Народно събрание може да създаде подобна уредба в закон, но не и в Конституцията.

При сравнение между отделните конституционни правомощия на министъра на правосъдието по чл. 130а прави впечатление, че само разпоредбата на чл. 130а, т. 3 е формулирана като правна възможност – той може да прави предложения. Това дава основание да се направи извод, че волята на конституционния законодател е правомощието по т. 3 да се упражнява не само и единствено от министъра, а алтернативно и от него по реда, предвиден в закона по чл. 133 от Конституцията. Конституционният текст ясно показва, че министърът на правосъдието може да бъде един от повече законово оправомощени за това органи и лица. И затова няма основание опасението, че евентуално в бъдещо изменение на Закона за съдебната власт за единствен орган, който прави кадрови предложения пред ВСС, може да бъде определен министърът на правосъдието, тъй като подобна уредба безспорно ще бъде противоконституционна.

Извън предмета на това конституционно дело са възраженията в искането на пленума на ВКС, според които въвеждането в Закона за съдебната власт на задължителни конкурси за назначаване на магистрати, превръща ВСС в орган, регистриращ резултатите от конкурсите и предложенията на министъра. Аргумент за противоконституционност на конституционна разпоредба не може да е действаща, а още по-малко бъдеща законова уредба. При това твърдението е невярно, тъй като според действащата законова уредба министърът на правосъдието прави предложения за освобождаване на магистрати, а по други направени предложения дава само становища.

В заключение може да се направи извод, че разпоредбата на чл. 130а, т. 3 от Конституцията не засяга формата на държавно управление, защото не нарушава:

- принципа на правовата държава, тъй като в основния закон се регламентира правомощие, което е конституционно допустимо да се регламентира дори в обикновен закон;

- принципа на разделението на властите, тъй като не се изземват или ограничават функции на конституционно установен орган в системата на съдебната власт, какъвто е ВСС;

- принципа на независимост на съдебната власт, тъй като дори в най-малка степен не се засягат същински магистратски правомощия или функции на органа на управление в системата на съдебната власт – ВСС;

- баланса между съдебната и изпълнителната власт, тъй като не се извършва реструктуриране в системата на органите на тези власти, промяна на техни основни функции или на взаимодействието между тях.

По посочените съображения считаме, че искането на пленума на Върховния касационен съд за установяване на противоконституционността на параграф 7 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (ДВ, бр. 27 от 2006 г.) в частта му, с която се създава чл. 130а, т. 3, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Сергей Станишев)