

**ГЛАВЕН ПРОКУРОР
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

Изх. № 13 /М.П.:2005 г.
(Моля, цитирайте при отговор)
София, ..М.П.:.....2005 г.

Изх. в. д. № 11/2004 г.
Да се разшири за всички съдии
14.02.2005. [Signature]

До Конституционния съд
на Република България

СТ А Н О В И Щ Е

от главния прокурор на Република България

по к.д. № 11/2004 г.

Уважаеми конституционни съдии,

Моля да отхвърлите като неоснователно искането на Общото събрание на Наказателната колегия на ВКС за обявяване за противоконституционна разпоредбата на чл. 28, ал. 9, изречение 2 от Закона за съдебната власт.

I.

В искането необосновано се поддържа, че съществува противоречие между разпоредбите на чл. 28, ал. 9, изр. 2 от ЗСВ и чл. 129, ал. 2 от Конституцията.

18

1. За противоконституционността са меродавни противоречието между уредбата, която законът и Конституцията дават на един и същ въпрос. С други думи, противоконституционност е налице, когато Конституцията и законът към един и същ факт прикрепват различни правни последици.

Противоречието между закон и Конституцията се установява чрез сравнение, при което въз основа на определени признаци се констатира тъждество или различие. Сравнението между разпоредбите на закона и на Конституцията има смисъл, само когато е налице един и същ предмет на регулиране. При това не всяко различие е противоречие и не всяко несъответствие на закона с Конституцията означава противоконституционност. Противоречие с Конституцията е онова различие на закона, което съставлява отрицание на Конституцията (Решение № 7 по к.д. № 6/2004 г. на КС). Отрицанието, съдържащо се в закона, може да се изразява: а) в правило, което опровергава правилото, предвидено в Конституцията, или б) в юридически факт, който изключва посочения в Конституцията, или в) в правна последица, която противоречи на установената от Конституцията.

2. Структурното и съдържателно сравнение на чл. 28, ал. 9, изр. 2 от ЗСВ и чл. 129, ал. 2 от Конституцията не показват противоконституционност на атакуваната разпоредба от ЗСВ. **Двете правни норми имат различен предмет на регулиране.**

Чл. 129, ал. 2 от Конституцията урежда кой, по чие предложение и за какъв срок назначава председателите на върховните съдилища и главния прокурор.

Чл. 28, ал. 9, изр. 2 от ЗСВ урежда въпроса, кой изпълнява длъжността до встъпване в длъжност на новите председатели и на главния прокурор.

Липсата на идентичност, и дори на някакво сходство в предмета на регулиране, изключва възможността за противоконституционност на законовата разпоредба.

Разпоредбата на чл. 28, ал. 9, изр. 2 от ЗСВ не съдържа отрицание на установеното в чл. 129, ал. 2 от Конституцията правило както относно срока, за който се назначават председателите на върховните съдилища и главния прокурор, така и относно субекта, който ги назначава и освобождава от длъжност. Разпоредбата на закона **само допуска фактическата** възможност старите председатели на върховните съдилища и главния прокурор да продължат да изпълняват задълженията си, докато новите встъпят в длъжност. Но това не означава че законовата норма предвижда друг мандат, различен от този по Конституцията. **Разпоредбата на чл. 28, ал. 9, изр. 2 от ЗСВ урежда нещо друго, неуредено в Конституцията, а именно – кой ще изпълнява длъжността, докато новите председатели на върховни съдилища и главен прокурор встъпят в длъжност.**

3. Конституционното основание на разпоредбата на чл. 28, ал. 9, изр. 2 от ЗСВ е нормата на чл. 133 от Конституцията. Въпросът,

кой ще изпълнява длъжността до встъпването на новия титуляр е въпрос на “организация и дейност” на магистратурата и на “условия и ред за назначаване и освобождаване от длъжност” на магистратите. Конституционният законодател е предоставил този въпрос на обикновеното Народно събрание да го уреди със закон.

Ето защо необоснована е тезата в искането, че с изтичането на седемгодишния срок “пълномощията на посочените висши магистрати се прекратяват”. Тя се опровергава от самата Конституция (чл. 129, ал. 2), както и от трайната практика на Конституционния съд - прекратяването на правомощията става въз основа на указ на Президента (Решение № 1 от 2004 г. по к.д. № 1/2004 г. на КС), а не автоматично - с изтичането на определения срок). Такъв автоматизъм няма и по отношение на мандата на стария Висш съдебен съвет, чиито правомощия се прекратяват едва след образуването на нов ВСС (Решение № 1/1999 г. по к.д. № 34/1998 г. на КС).

Приетите от Народното събрание конкретни разпоредби в различни области, подкрепени и от практиката на Конституционния съд, отразяват обществената необходимост от приемственост в дейността на държавните органи като изключват “юридически вакуум” до встъпването в длъжност на новите титуляри. Конкретни примери за това са:

а) Разпоредбата на чл. 5, ал. 2 от Закона за Конституционен съд, която предвижда, че членовете на Конституционния съд продължават да изпълняват своите правомощия до встъпване в

длъжност на техните приемници. Въпреки че според чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията “мандатът на съдия в Конституционния съд се прекратява при изтичане на определения срок”.

б) Съгласно чл. 13, ал. 4 от Закона за Сметната палата председателят и членовете на Сметната палата продължават да изпълняват своите правомощия до встъпване в длъжност на техните приемници. Такава е и разпоредбата на чл. 6, ал. 1 от Закона за комисията за финансов надзор – членовете на комисията изпълняват функциите си и след изтичането на техния мандат до встъпване в длъжност на новите членове. Аналогично е положението и с Централната изборителна комисия, която съгласно чл. 10л, ал. 1, изр. 2 от Закона за избиране на президент и вицепрезидент не прекратява правомощията и дейността си след провеждането на избора, а действа до встъпване в длъжност на президента и вицепрезидента. По същия принципен начин чл. 337 от Кодекса на труда предвижда, че ако при изтичане на срока на трудово правоотношение, възникнало от избор, не е произведен нов избор, трудовото правоотношение продължава до произвеждането му.

II.

Неоснователно в искането се твърди, че имало конституционен принцип, съгласно който пълномощията на конституционно установените органи се прекратяват с изтичането на съответния срок. Конституционните принципи са изчерпателно

изброени в Глава първа на Конституцията, озаглавена “Основни начала”. В тази глава, както и в цялата Конституция, няма разпоредби, които явно или имплицитно да установяват подобен принцип. Напротив – анализът на конституционните разпоредби показва съвсем конкретен и индивидуален подход на конституционния законодател при създаването на правила за упражняването и прекратяването на правомощия, функции и компетентности във времето.

1. В една група случаи конституционният законодател изцяло се ръководи от разбирането да не допусне “юридически вакуум” до встъпването в длъжност на приемника и да осигури приемственост, и стабилност при упражняването на правомощията.

а) Според чл. 111, ал. 3 от Конституцията, въпреки прекратяването на правомощията на Министерския съвет, той “изпълнява функциите си до избиране на нов Министерски съвет”.

б) Съгласно § 1, ал. 2, изр. 1 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията “Великото народно събрание продължава да изпълнява функциите на Народно събрание до избиране на ново Народно събрание”.

в) В § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията е предвидено, че “до избирането на Върховния касационен съд и Върховния административен съд техните правомощия по чл. 130, ал. 3 и чл. 147, ал. 1 от Конституцията се упражняват от Върховния съд на Република България”.

г) Съгласно § 6 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията до определен момент "Народното събрание осъществява правомощията, които Великото народно събрание има по отношение на" дадени национални институции.

д) § 7, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията предвижда приемственост и продължаване на изпълняване на функциите от предишните президент и вицепрезидент до избирането на нови президент и вицепрезидент.

е) Съгласно § 8 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията "Правителството продължава да изпълнява функциите си по тази Конституция до образуването на ново правителство".

2. В друга категория случаи конституционният законодател е предвидил прекратяване на правомощия, функции, компетентности, възможности и т.н. след изтичането на определен срок.

а) Според чл. 68, ал. 2 от Конституцията народен представител, избран за министър, прекъсва пълномощията си за времето, през което е министър.

б) Чл. 89, ал. 3 от Конституцията изключва възможността при отхвърлен вот на недоверие в следващите шест месеца да се прави ново предложение за гласуване на недоверие на същото основание.

в) Преклудирание на компетентността на Конституционния съд за решаване на спор за законност на избора за Президент при изтичане на повече от един месец след изборите е предвидена в чл. 93, ал. 6 от Конституцията.

г) Съгласно чл. 97, ал. 4 от Конституцията Председателят на Народното събрание изпълнява правомощията на Президента до избирането на нов Президент.

д) Крайни срокове, след изтичането на които вече не може да се предлага състав на Министерския съвет, са предвидени в чл. 99, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията.

е) Краен срок за разпускане на Народното събрание от Президента е уреден в чл. 99, ал. 7 от Конституцията, след изтичането на който това правомощие не може да се упражнява.

ж) Такъв краен срок е предвиден и в чл. 101, ал. 1 от Конституцията за упражняване на президентското вето върху закон, приет от Народното събрание.

з) Съгласно чл. 154, ал. 2 и чл. 159, ал. 2 от Конституцията дадени правомощия на Народното събрание могат да се упражняват само в строго определени срокове.

и) Според чл. 160, ал. 3 от Конституцията “с произвеждането на избори за Велико народно събрание пълномощията на Народното събрание се прекратяват”.

й) В чл. 162, ал. 3 от Конституцията е посочено, че “правомощията на Великото народно събрание се прекратяват, след като то се произнесе окончателно по въпросите, за които е избрано”.

к) Отпадане на компетентност поради изтичане на срок е уредено и в § 5 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията – ако в тримесечен срок от образуването на Висшия

съдебен съвет, той не постанови, че липсват професионални качества на даден магистрат, отпада правомощието на Висшия съдебен съвет да освобождава магистрати и те стават несменяеми.

Анализът на посочените конституционни разпоредби позволява да се направят два извода.

Първо, Липсва общ конституционен принцип за юридически автоматизъм на прекратяване на правомощия (функции, компетентност) след изтичането на определен срок.

Второ, Когато Конституцията прекратява дадени правомощия (функции, компетентност) с изтичането на определен срок, тя прави това изрично, със специална разпоредба. **А такава конституционна норма, която да прекратява правомощията на председателите на върховните съдилища и главния прокурор автоматично - с изтичането на седемгодишния срок, липсва. Липсва и норма, която да забранява те да продължат да изпълняват длъжността си до встъпването на техните приемници.**

3. В трета категория случаи Конституцията овластява обикновеното Народно събрание да уреди със закон въпроса, до кой момент могат да се упражняват правомощията. Така е постъпил конституционният законодател в хипотезата на чл. 133 от Конституцията, въз основа на която е приета и разпоредбата на чл. 28, ал. 9, изр. 2 от ЗСВ.

4. Могат да се изтъкнат и отделни съображения за неоснователност на искането в частта му специално за главния прокурор.

Главният прокурор има възложени от Конституцията конкретни правомощия по чл. 126, ал. 2 и чл. 150, ал. 1, които могат да бъдат упражнявани само от него, а не и от негов заместник или временно изпълняващ длъжността. Става дума за компетентност, предоставена от Конституцията персонално и еднолично на главния прокурор. Различно е положението на председателите на върховните съдилища. Те нямат еднолични конституционни правомощия и за тях няма пречка законодателят да предвиди, че мандатът им се прекратява просто с изтичането на срока, - преди да са встъпили в длъжност техните приемници.

5. Председателите на върховните съдилища и главният прокурор са **постоянно** действащи органи. Техните правомощия са регламентирани от абсолютно определени правни норми. В частност за главния прокурор чл. 126, ал. 2 от Конституцията предвижда осъществяването на надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори; чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Р България и чл. 114, ал. 1, изр. второ от Закона за съдебната власт установяват правомощието му да сезира Конституционния съд; чл. 361, ал. 1 във вр. с чл. 362, ал. 1, т. т. 4 и 5 от Наказателно-процесуалния кодекс го оправомощават да прави предложения до Върховния касационен съд за възобновяване на приключили наказателни дела; чл. 436, ал. 1, т. 1 от НПК дава

правомощие на главния прокурор да прави искане пред друга държава за предаване на лице, което е обвиняем по висящо в България досъдебно наказателно производство.

Ако се приеме, че искането на Общото събрание на ВКС е основателно, това ще означава, че в периода от изтичане на мандата до назначаването на нов главен прокурор няма да се изпълняват тези важни държавни функции. А това противоречи на конституционния принцип, съгласно който България е правова държава. (чл. 4 от Конституцията)

Самата Конституция в чл. 129, ал. 2, изр. второ предвижда правомощие на Президента да откаже първоначално (еднократно) назначаване или освобождаване на председател на ВКС, председател на ВАС или на главен прокурор. Така конституционният законодател изрично е създал за държавния глава правна възможност, той да не прекратява изпълнението на длъжността председател на върховен съд и главен прокурор, (въпреки изтичането на мандата), преди да е назначил нов ръководител. Ако изтичането на мандата (т.е. на съответния срок), като правно събитие, автоматично води до прекратяване длъжността на ръководителите на ВКС, ВАС и прокуратурата, това прави излишно освобождаването им от Президента със специален указ. Тъкмо защото мандатът на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор не се прекратява *ipso facto* – с изтичането на определения срок (юридическо събитие), поради това Конституцията предвижда мандата да

бъде прекратен с определено юридическо действие на Президента – указ за освобождаването от длъжност (чл. 129, ал. 2 от Конституцията).

Към това решаващо съображение може да се изтъкне и един допълнителен аргумент. Конституцията предвижда, че мандатът на съдия в Конституционния съд се прекратява с настъпване на едно юридическо събитие – при изтичане на определения срок (чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията). И въпреки това законодателят е приел, че конституционните съдии продължават да изпълняват своите функции до встъпване в длъжност на техните приемници (чл. 5, ал. 2 от Закона за Конституционния съд).

С още по-голямо основание председателите на върховните съдилища и главният прокурор трябва да изпълняват длъжността си до встъпването на новия титуляр, тъй като Конституцията изисква, за да бъде прекратен техния мандат, да се извърши едно юридическо действие, а именно – Президентът да издаде указ за освобождаването на съответния ръководител.

III.

Уважаеми конституционни съдии,

Тъй като съм сезирал Конституционния съд с искане за тълкуване на нормата на чл. 150, ал. 1 от Конституцията и за обявяване за противоконституционна на разпоредбата на чл. 84, ал. 1, т. 2, предл. второ от Закона за съдебната власт, моля да спрете

настоящото дело до произнасянето Ви по посочените по-горе въпроси.

С уважение:



Н. Филчев
Главен прокурор

