



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

ГП № 1542/2021 г.

ВКП № 5917/2021 г.

гр. София, 28.05. 2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТАНОВИЩЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 8/2021 Г.**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение от 29.04.2021г. по к.д. № 8/2021 г. Конституционният съд (КС) е допуснал за разглеждане по същество искането на 60 народни представители за установяване на противоконституционност на Решение на 45-то Народно събрание от 22.04.2021 г. за налагане на мораториум върху определени действия на държавните органи (обн., ДВ, бр. 34 от 23.04.2021 г.) и за задължително тълкуване на чл. 86 вр. чл. 84 и чл. 85 вр. чл. 111, ал. 3 вр. чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България (КРБ), като е отправено следното тълкувателно питане: „Допустимо ли е с решение на Народното събрание временно да се спира изпълнението на установени от Конституцията и развити в законите правомощия на президента, изпълнителната власт, включително и когато Министерският съвет изпълнява функциите си в условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията, други държавни органи, установени от основния закон и съдебната власт?“.

Отговорът на отправеното тълкувателно питане предполага преценката относно съответствието с Конституцията на Решението на Народното събрание от 22.04.2021 г. за налагане на мораториум върху определени действия на държавните органи.

България е република с парламентарно управление (чл. 1, ал. 1 от Конституцията). Като установява формата на държавно управление, Конституцията

определя и правното положение на Народното събрание. То е национален представителен орган, който осъществява законодателната власт.

В Решение № 6 от 11.04.2012 г. по к.д. № 3/2012 г. Конституционният съд е посочил, че обстоятелството, че Република България е парламентарна република, не означава, че тя се управлява от Народното събрание.

Основополагащ принцип на Конституцията е принципът за разделение на властите, регламентиран в чл. 8. Според него държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Това са трите основни функции на държавната власт, възложени за осъществяване от различни системи от органи, които са относително независими един от друг, обвързани са от отношения на взаимен контрол и възпиране и в същото време функционират в определена взаимна връзка. В този смисъл е трайно установената практика на Конституционния съд (Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г., Решение № 15 от 1999 г. по к.д. № 11 от 1999 г., Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7 от 2006 г. и др.).

В Решение № 3 от 7.07. 2015 г. по к. д. № 13/ 2014г. КС е подчертал, че „всяка една от трите власти в рамките на Конституцията осъществява самостоятелно своите правомощия, поради което механизмът на взаимодействие между тях изключва налагане на действия и предписване на актове, лишавачи органите на съответната власт от гарантираната им от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията, които имат.“

В практиката си Конституционният съд следва последователно разбирането, че разделението на властите не трябва да води до изолация, а до взаимодействие (Решение № 9/04.10.2011 г. по к.д. № 7/2011 г., Решение № 6/1993 г. по к.д. № 4/1993 г., Решение № 1/1999 г. по к.д. №34/1998г., Решение № 15/1999 г. по к.д. № 11/1999 г. и др.).

В Решение № 9 от 14.10.2011 г. по к.д. № 7/2011 г. КС посочва, че „правното и политическо съдържание на термина „разделение на властите“ се състои в това, че става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. налице е разграничаване на компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие, включено в управлението на съвременната държава. Разделението на властите може да бъде определено като метод на функциониране на държавната власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи“.

Във всички случаи трите власти - законодателна, изпълнителна и съдебна, трябва да си взаимодействат и законодателят е длъжен да осигури необходимите механизми за балансиране на взаимоотношенията между тях. Както независимостта на всяка от трите власти, така и взаимодействието между тях, не могат да бъдат абсолютни. Трите власти са равностойни, независими и се възпират една друга, като си взаимодействат (Решение № 6/1993 г. по к.д. № 4/1993 г., Решение № 1/1999 г. по к.д. № 34/1998 г.).

Дори и под претекст, че е необходима прозрачност в дейността на даден висш държавен орган, който и да е друг висш държавен орган по пътя на разширителното тълкуване се опита да присвои непосочени в Конституцията правомощия и ги внедри в установената конституционна рамка, ще наруши баланса в съществуващия модел на взаимоотношения между висшите държавни органи и ще влезе в конфронтация с основната идея на принципа за разделение на властите - че никоя от властите не може да подчинява друга.

В съответствие с принципа на разделение на властите, основният закон изчерпателно определя компетентността на парламента. Според него основните правомощия на Народното събрание са да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол (чл. 62, ал. 1 от Конституцията), както и други, изрично посочени правомощия (чл. 84 и сл.), които влизат в тези две функции.

Правомощията на Народното събрание и актовете, които приема, са изчерпателно изброени в чл. 84, 85 и 86 от Конституцията. Конституционният законодател не е предвидил възможност със закон на Народното събрание да се делегират други законодателни правомощия. Конкретизирането на правомощията на законодателния орган е допустимо само в обхвата на съществуващите, което изключва създаване на нови правомощия, различни от посочените в Основния закон.

Конституцията в чл. 86, ал. 1 изброява актовете, които Народното събрание приема - закони, решения, декларации и обръщения. Законите и решенията на НС са правни актове и затова са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите (чл. 86, ал. 2).

Решението е най-често приеманият акт от парламента. Конституцията не съдържа разпоредби относно кръга от въпроси, които могат да бъдат предмет на решение. По правило то се отнася за дейности, които нямат нормотворчески характер, а решават конкретни въпроси. С приемане на решението и с неговото изпълнение желаните правни последици настъпват и то изчерпва своето действие. В приоритетната си част решенията на НС са ненормативни актове. Малка част от тях имат нормативен характер.

В свое Решение № 6 от 10.06.2014 г. по к.д. № 7/2014 г. Конституционният съд е обърнал внимание, че разпоредбата на чл. 86, ал. 1 от Конституцията не позволява Народното събрание по свое усмотрение да въвежда чрез решение, вместо със закон, нормативно ограничение на установено от Конституцията основно право, заобикаляйки по този начин законодателната процедура. Специалният ред за осъществяване на нормотворческия процес в сравнение с по-опростената процедура за издаване на останалите актове на НС, включително решенията, се обуславя от естеството и значимостта на обществените отношения, предмет на регулация със закон (Решение № 14 от 1992 г.).

В контекста на посочените принципни съображения може да се направи извод, че Народното събрание, като титуляр на законодателната власт, с ясно и изчерпателно изброени правомощия в Конституцията, не е овластено изрично от нея

да контролира останалите власти как осъществяват своите правомощия, извън механизма на парламентарния контрол.

Такова овластяване Конституцията не предоставя на Народното събрание и по отношение на президента (в този смисъл е Решение № 6/11.04. 2012 г. по к.д. № 3/2012г.).

Правното положение на президента на Република България като държавен глава и орган, изпълняващ функции на обединител в държавното управление, изключва възможност той да бъде носител на която и да е от трите власти. Никоя от тези власти не стои йерархически над него, нито пък му е подчинена. Президентът е самостоятелен държавен орган и черпи своите правомощия директно от Конституцията. Предвид това Народното събрание не може да осъществява контрол върху правомощията и актовете на президента (включително и парламентарен контрол).

Конституцията допуска контрол върху президента, но го урежда по такъв начин, че да изключи възможност за негова зависимост от някоя от другите власти. На друг независим конституционно установен орган, какъвто е Конституционният съд, е възложено правомощието да се произнася по конституционността на актовете на президента (чл. 149, ал. 1, т. 2), както и да преценява дали е нарушил Конституцията и дали е извършил държавна измяна (чл. 149, ал. 1, т. 8 вр. чл.103, ал. 3 от Конституцията).

Президентът, за разлика от правителството (МС), не носи политическа отговорност пред Народното събрание. Единственото, което Основният закон позволява на Народното събрание по отношение на политическата отговорност на президента, е да повдигне обвинение пред Конституционния съд (чл. 103, ал. 2).

Основният закон не се произнася изрично кой висш държавен орган осъществява изпълнителната власт, така както постановява в чл. 62, че законодателната власт се осъществява от Народното събрание. От анализа на Глава пета „Министерски съвет“, както и от прочита на цялата Конституция, може да се направи извод, че изпълнителната власт е правителството и държавната администрация (чл. 105, чл. 106 и чл. 116 от Конституцията).

Съгласно чл. 105 и чл. 106 Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. МС ръководи и осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и въоръжените сили. Правителството ръководи изпълнението на държавния бюджет, организира стопанисването на държавното имущество, сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени в закона.

Във функционален аспект правителството е координиращото държавно ръководство, а администрацията - осъществяваната държавна дейност, чрез която се осигурява технически и организационно реализирането на вече взетите политически решения.

Макар да се конституира и действа само доколкото се ползва с доверието на Народното събрание, Министерският съвет не е негов изпълнителен орган, а самостоятелен конституционен орган с предвидени в Конституцията пълномощия (Решение № 1 от 28.01.2014 г. по к.д. № 22/2013 г. на КС). Конституцията гарантира независимостта на изпълнителната власт при осъществяване на нейните правомощия. Чрез своята законодателна дейност парламентът може да формулира и да определя стратегическите проблеми, ценностите и приоритетите, от които правителството да се ръководи при осъществяване на вътрешната и външната политика. Парламентът обаче е органът, който взема решенията, формиращи правителствената политика. Това взаимодействие намира красноречив израз в известната максима, че „Парламентът не управлява, но оставя управлението да бъде осъществявано“.

Чрез механизма на политическата отговорност Народното събрание може да гласува вот на недоверие на правителството, да предизвика оставка и прекратяване на пълномощията му. Въпреки това, механизмът на взаимодействие на изпълнителната и законодателната власт изключва налагане на действия и предписване на актове, които да лишават Министерския съвет от гарантираната му на конституционно ниво самостоятелност и независимост при реализиране на конституционно регламентирани правомощия.

В чл. 117 Конституцията регламентира независимостта на съдебната власт. Единствено за съдебната власт независимостта е изрично прогласена на конституционно ниво като нейно присъщо качество. Това се дължи на обстоятелството, че независимостта на съдебната власт има ключово значение за осъществяване на правораздавателната дейност.

Основният закон е поставил пред съдебната власт задачата да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. В осъществяването на съдебната власт с различни средства и методи на правна защита участват съдилищата, прокуратурата и следствените органи. По дефиниция съществената част на съдебната власт е правосъдието, осъществявано от конституционно установените съдилища (чл. 119, ал. 1 КРБ). Това е така, защото чрез правораздавателния акт на съдилищата се решават окончателно и задължително правните спорове за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, т.е. осъществява се правозащитната функция на държавата (Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г., Решение № 3 от 7.07. 2015 г. по к. д. № 13/2014 г.).

В Решение № 11 от 14.11.2002 г. по к.д. № 18/2002 г. Конституционният съд, тълкувайки понятието „независима“ за съдебната власт, е приел, че съществуването на двете изречения във втората алинея на чл. 117 от Конституцията е показател за конституционно установяване на независимостта, както на участващите в правораздаването лица, така и за независимост на цялата система, в която са тези лица, т.е. на съдебната власт. Това следва от основополагащата разпоредба на чл. 8 от Конституцията, прогласила принципа на разделение на властите.

В чл. 117 от Конституцията не само се прогласява независимостта на съдебната власт, но в третата ѝ алинея се гарантира и финансовата самостоятелност на тази власт като основа за нейната независимост. В своето тълкувателно решение № 18 от 1993 г. по к.д. № 19/1993г. КС изрично е посочил, че „нормата на чл. 117, ал. 3 има за принципно предназначение да отдели бюджета на съдебната власт от бюджетните компетентности на Министерския съвет по чл. 106, за да осигури нейната независимост“.

Следователно независимостта на съдебната власт се осигурява и чрез материалната ѝ независимост от изпълнителната власт. Материалната независимост включва и независимост при стопанисване на държавното имущество, предоставено на съдебната власт (Решение № 14 от 1995 г. по к.д. №23/1995г.).

В Решение № 3 от 7. 07. 2015 г. по к. д. № 13/2014 г. КС е посочил, че „съдебната власт в своята дейност е независима от изпълнителната и законодателната власт, както и в отношенията с останалите власти, които имат самостоятелно установена конституционна компетентност, каквито са президентът и Конституционният съд. Връзката ѝ с тях се осъществява чрез законите, гласувани от Народното събрание, които се прилагат от органите на съдебната власт, а решенията на последните са задължителни за органите на изпълнителната власт. За актовете, постановени от органите на съдебната власт, Конституцията предвижда контрол само по реда за инстанционния съдебен контрол, т.е. изключена е каквато и да е намеса на останалите власти, включително и в хипотезата на отмяна със закон на влезли в сила решения, постановени от конституционно установени съдилища (чл. 119 КРБ), или възлагане на правораздавателни функции на органи, които не осъществяват съдебната власт“. В този смисъл са и Решение № 4 от 1998 г. по к.д. № 16 от 1997 г., Решение № 22 от 1998 г. по к.д. № 18 от 1998 г., Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г. на КС.

Независимостта на съдебната власт от останалите власти на конституционно ниво е гарантирана и с изрично прогласената самостоятелна кадрова политика, осъществявана вътре в системата от органи, чиято организация и правомощия също са предмет на изрична конституционна уредба (чл. 129 - 130а от Конституцията).

Народното събрание не може да присвоява функции на съдебната власт, защото се нарушава конституционно установеният баланс между властите. Недопустимо е законодателната власт да се намесва в правомощията на съдебната власт. Ако Народното събрание изземва функциите на съдебната власт, то променя конституционно установения баланс между властите и се отнемат правомощия, които Конституцията е предоставила на съдебната власт (Решение № 9 от 04.10.2011 г. по н.д. № 7/2011г. на КС).

От изложените съображения може да се направи извод, че Народното събрание, като титуляр на законодателната власт, с ясно и изчерпателно изброени правомощия, не е овластено изрично от Конституцията да контролира останалите власти как осъществяват своите правомощия, включително и да ги ограничава.

Налагането на мораториум върху действия на останалите власти и президента, чрез които те осъществяват конституционно регламентирани правомощия, макар и да не представлява изземване на техни функции, по същество препятства (макар и временно) изпълнението на тези функции и представлява намеса в правомощията им.

Всяка една от трите власти в рамките на Конституцията осъществява самостоятелно и независимо своите правомощия. Това изключва налагане на действия и предписване на актове, лишавачи органите на съответната власт от гарантираната им от Конституцията самостоятелност и преценка в процеса на осъществяване на правомощията, които имат. Противното би довело до нарушаване на баланса между отделните власти и до конфронтация с основополагащ принцип на Конституцията - за разделение на властите (чл. 8).

Предвид изложеното намирам, че Решението на 45-то Народно събрание от 22.04.2021 г. за налагане на мораториум върху определени действия на държавните органи (обн., ДВ, бр. 34 от 23.04.2021 г.) не съответства на Конституцията.

Въпросът за вида на акта в случая (закон или решение), с който Народното събрание се намесва в конституционно регламентирани правомощия на другите власти и президента, е ирелевантен. Без значение е дали тази намеса е реализирана със закон или с решение, след като Конституцията не предоставя изрично такива правомощия на законодателния орган.

ЗА ГЛАВЕН ПРОКУРОР :

/Заповед № РД-05-1708/25.05.2021г./

