



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ № 6**

София, 22 април 1993 г.

(обн., ДВ, бр. 36 от 30 април 1993 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Теодор Чипев

Цанко Хаджистойчев

Милена Жабинска

Станислав Димитров

Любен Корнезов

Нено Неновски

Пенчо Пенев

Николай Павлов

Александър Арабаджиев

при участието на секретар-протоколчика Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 13 април 1993 г. к.д. № 4 от 1993 г., докладвано от съдията Любен Корнезов.

Група от 52 народни представители от 36-о Народно събрание на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията искат от Конституционния съд да обяви за противоконституционен § 14, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Висшия съдебен съвет (ЗИДЗВСС). Изтъкват се съображения, че тази правна норма противоречи на чл. 129, ал. 1 от Конституцията, на принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

С определение от 18 февруари 1993 г. Конституционният съд е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, президента

на републиката, министъра на правосъдието, главния прокурор, Висшия съдебен съвет и Националната следствена служба.

Президентът на републиката и Националната следствена служба считат, че искането е недопустимо и неоснователно.

Министърът на правосъдието счита, че искането е основателно, като не взема становище по неговата допустимост.

Главният прокурор счита, че искането е допустимо и основателно.

Другите конституирани страни не са взели отношение по искането.

I. С определение от 18 март 1993 г. Конституционният съд прие, че искането е допустимо. Във връзка с допустимостта се поставя въпросът относно предмета на настоящото дело и предмета на к.д. № 30 от 1991 г., по което е постановено Решение № 3 от 3.IV.1992 г. на Конституционния съд (ДВ, бр. 30 от 1992 г.).

Конституционно дело № 30 от 1991 г. е образувано по искане на 52 народни представители от 36-о Народно събрание, които искат от Конституционния съд "да обяви за установено, че ЗИДЗВСС е противоконституционен". В искането не се посочват отделни текстове от ЗИДЗВСС.

Конституционният съд е преценил, че искането не отговаря на изискванията на чл. 18, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, и с писмо от 29.XII.1991 г. е поискал от групата народни представители да уточнят своето становище.

В отговор на писмото групата народни представители уточняват, че според тях 11 текста от ЗИДЗВСС противоречат на Конституцията, като изрично казват: "Въпреки че в ЗИДЗВСС съществуват отделни текстове, които не противоречат на Конституцията и които правят целесъобразни промени в досегашния ЗВСС, той като цяло нарушава основни начала на Конституцията. Затова ние молим ЗИДЗВСС да бъде обявен за неконституционен и неприложим. Ако това не бъде направено - да се обявят за противоконституционни посочените по-горе разпоредби."

Законодателят в чл. 22, ал. 1 ЗКС е посочил, че: "с решението си съдът се произнася само по направеното искане". Народните представители твърдят, че единадесет текста от ЗИДЗВСС са противоконституционни, което от своя страна води до противоконституционност на целия закон, макар и другите текстове да не са противоконституционни. Една такава теза като правна конструкция е напълно логична. Може само един текст от даден закон да е противоконституционен, но той да е толкова съществен и във връзка с другите текстове, че неговото обявяване за противоконституционно да води до противоконституционност на целия закон. Мотивите на решение № 3 от 1992 г. следват точно исканията на групата народни представители. За едни текстове Конституционният съд приема, че искането е основателно, а за други не възприема твърдението на групата народни представители. Изводът, който прави Конституционният съд, е, че пет текста са противоконституционни и ги обявява за такива, но те не са от такова съществено значение, водещо до противоконституционност на целия ЗИДЗВСС. Както в мотивите, така и в диспозитива Конституционният съд не се е занимавал и не е анализирал доколко другите текстове, включително и § 14, са противоконституционни. Това е била волята на съда, изразена в писмената форма на решението, която се основава на искането на групата народни представители. Сезиращите Конституционния съд не посочват противоконституционността на § 14. В своя съдебен акт Конституционният съд не е вземал отношение, доколко този текст е евентуално противоконституционен. С други думи, Конституционният съд не е изразил ясно и недвусмислено становището си по § 14, т. 1 ЗИДЗВСС. Предметът на настоящото дело е различен от предмета по к.д. № 30 от 1991 г. и в конкретния случай правилото на чл. 21, ал. 5 от Закона за Конституционен съд е неприложимо, тъй като не е налице силата на присъдено нещо. От тази гледна точка искането е допустимо.

Конституцията в чл. 150, ал. 1 посочва, че Конституционният съд "действа по инициатива най-малко на една пета от народните

представители". Нашият основен закон поставя две условия, а именно тези, които го сезират, да имат статута на народни представители и второ да бъдат група с определен числен израз. Конституцията не поставя условия, какво е било становището на народните представители при гласуването на закона. Така че е правно ирелевантно, дали народният представител, който е сезирал Конституционния съд, е подкрепял или не със своя вот приемането на § 14 ЗИДЗВСС.

Искането е в компетенциите на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е допустимо.

II. 1. С § 14 ЗИДЗВСС се изменя чл. 6 от Указ № 1138 за създаване на единен следствен апарат при Министерството на вътрешните работи (обн., ДВ, бр. 57 от 1979 г.; изм. и доп., бр. 26 и 91 от 1988 г. и бр. 46 от 1991 г.), с който се дава право на президента на републиката да назначава и освобождава от длъжност директора на Националната следствена служба. Поставя се въпросът, доколко това правомощие на президента, дадено му от закона, е противоконституционно?

Президентът на Републиката има точно определени в Конституцията правомощия (чл. 98 - 101, чл. 129, ал. 2, чл. 150, ал. 1). Тези негови конституционни правомощия пряко произтичат от основния закон и те не могат да бъдат ограничавани освен чрез изменение на Конституцията.

Втората група правомощия на президента са дадени не пряко от Конституцията, а от закона. Такива са примерно правомощията на президента при назначаването на главния секретар на МВР, директорите на Националната служба за сигурност, Националната полиция, Националната служба за противопожарна охрана, командващите гранични и вътрешни войски (чл. 31, ал. 2, чл. 49, ал. 2, чл. 50, ал. 2, Закон за Министерство на вътрешните работи - обн., ДВ, бр. 57 от 1991 г.; изм., бр. 77 от 1991 г.), правомощията относно Националната служба за охрана (Правилник за устройството и дейността на Националната служба за охрана при президента на републиката - обн., ДВ, бр. 66 от 1992 г.; изм., бр. 82 от 1992

г.). Конституцията дава такава възможност със закон да се предоставят на президента на републиката допълнителни правомощия освен тези, пряко произтичащи от нея. Тези президентски правомощия могат да бъдат ограничавани или отнемани чрез нормативен акт от текущото законодателство за разлика от президентските правомощия, които пряко произтичат от Конституцията.

Изрично в чл. 98, т. 7 от Конституцията е дадено право на президента да "назначава и освобождава от длъжност и други държавни служители, определени от закон". Именно на основание този конституционен текст е приет § 14 ЗИДЗВСС, с който се дава право на президента да назначава и освобождава от длъжност директора на Националната следствена служба като висш държавен служител. Проблемът е в това да не се нарушава конкретна конституционна норма или принцип, когато на президента се предоставят със закон правомощия, които изрично не са посочени в Конституцията. Групата народни представители, които са сезирали Конституционния съд, считат, че § 14 ЗИДЗВСС е противоконституционен, тъй като правомощието, което дава тази норма на президента, е в противоречие с конституционните принципи за разделение на властите и независимостта на съдебната власт.

В термина "разделение на властите", както и в много други правни термини има известно условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. 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."

От тази гледна точка не може да се приеме, че правомощието по § 14 ЗИДЗВСС нарушава принципа за разделение на властите и накърнява независимостта на съдебната власт, тъй като президентът на Републиката е държавен глава и олицетворява единството на нацията. Сравнителноправният анализ показва, че и в държави с утвърдени демократични традиции и развитие държавният глава има подобни правомощия (Франция, Италия, Испания, САЩ, Гърция). В Германия (чл. 95, ал. 2 и чл. 98, ал. 4 от Конституцията на Федерална република Германия) министърът на правосъдието при определени условия назначава съдиите, без това да се счита, че правомощието на изпълнителната власт нарушава принципа за разделение на властите и накърнява независимостта на съдебната власт.

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.

Изводът е, че правомощията на президента по § 14 ЗИДЗВСС да назначава директора на Националната следствена служба не противоречат на принципа за разделение на властите и на принципа за независимостта на

съдебната власт (чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

2. Групата народни представители, сезирали Конституционния съд, считат, че § 14 ЗИДЗВСС противоречи на чл. 129, ал. 1 от Конституцията, който гласи: "Съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет." Тяхното становище е, че директорът Националната следствена служба е следовател и след като Конституцията не предвижда специален ред за неговото назначаване, то трябва да става по общия ред за назначаване на следователите, т.е. от Висшия съдебен съвет.

Едно такова разбиране почива на твърде стеснително тълкуване на конституционния текст, без да държи сметка за преходния етап, в който се намира нашата държава, вкл. и в конституционното ѝ изграждане. Вярно е, че Конституцията влиза в сила от деня на обнародването ѝ (§ 9 - ДВ, бр. 56 от 1991 г.), но за да може нашият основен закон да прояви в цялост своята правна същност и предвидените в него механизми за устройство и управление на обществото, е необходимо да се приемат редица закони, произтичащи пряко от нея. Конституцията, гласувана на 12 юли 1991 г. и влязла в сила на 13 юли 1991 г., заварва едно старо законодателство, една държавна структура, която не съответства на нейните принципи, едни обществени отношения, неотговарящи на нейния дух. Конституцията с факта на приемането си не може автоматично да промени старото законодателство, старите държавни структури и обществени отношения. Обективно е необходим един преходен период на изграждане на държавата и обществото съобразно новите конституционни изисквания. И в този преходен период неминуемо ще съжителстват стари и нови структури. Именно за този преходен период е предвидено, че "до избирането на Върховен касационен съд и Върховен административен съд, техните правомощия, по чл. 130, ал. 3 и чл. 147, ал. 1 от Конституцията се упражняват от Върховния съд на Република България" (§ 2 от Конституцията); че "В едногодишен срок от влизането на Конституцията в

сила Народното събрание отменя тези разпоредби на заварените закони, които не са отменени по силата на непосредственото действие на чл. 5, ал. 2 от Конституцията" (§ 3, ал. 2 от Конституцията); че "До избирането на президент и вицепрезидент, председателят (президентът) и заместник-председателят (заместник-президентът) изпълняват функциите на президент и вицепрезидент по тази Конституция" (§ 7, ал. 3 от Конституцията) и др.

Това конституционно закрепено предвиждане за преходния период се отнася и до съдебната система. Конституцията заварва една друга структура на съдебната система, която противоречи на новите конституционни изисквания, но която автоматично не може да бъде променена въпреки наличието на Глава шеста "Съдебна власт". За това е предвидено в § 4 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията, който гласи, че "Определената с Конституцията организация на съдебната власт влиза в действие след приемането на новите устройствени процесуални закони". Следователно текстовете на чл. 117 - 133 от Конституцията и идеите, вложени в глава шеста "Съдебна власт", ще започнат да действат изцяло след приемане на устройствените закони, предвидени изрично в § 4 от Конституцията (засега е приет само Законът за Висшия съдебен съвет). Докато тези устройствени закони не бъдат приети, ще има едно "съжителство" между старите структури на съдебната власт и новите конституционни изисквания. Трябва да се намери разумният баланс в този преходен период.

Конституцията решава, че следствието е част от съдебната власт (чл. 128 от Конституцията), без да конкретизира неговата структура и правно-административните връзки с другите две звена на съдебната власт (съд и прокуратура). Това трябва да бъде решено с устройствените закони. Към настоящия момент устройственият нормативен акт за следствието е Указ № 1138 за създаване на единен следствен апарат към Министерството на вътрешните работи. В тази насока е и § 9 от преходните и заключителните



разпоредби на Закона за Министерството на вътрешните работи. Следователите са военнослужещи (офицери) и техните звания се дават от министъра на вътрешните работи. От тази гледна точка директорът на Националната следствена служба е един от висшите служители в МВР и ръководител на едно от звената на съдебната власт. Това несъответствие, вкл. и окончателното излизане на следствието от МВР, трябва да се реши с устройствените закони, предвидени в § 4 от Конституцията, но на този преходен етап не е противоконституционно президентът да назначава и освобождава директора на Националната следствена служба, след като той има такива правомощия за други висши служители в системата на МВР (гл. секретар, началника на полицията и др.).

От друга страна, директорът на Националната следствена служба е не само с права на следовател, но и ръководител на това обособено звено от системата на съдебната власт (както примерно председателя на ВКС, който е не само съдия, но и ръководител на ведомство). Директорът на Националната следствена служба има изпълнително-разпоредителни функции, различни от тези на следователя. Той организира дейността на ведомството, назначава служители, разпорежда се с финансите, прави предложение до Висшия съдебен съвет за назначаване на следователи (чл. 12, т. 5 ЗВСС) и др. Затова би могло законът да предвиди по-особен начин за назначаването и освобождаването на директора на Националната следствена служба, различен от начина за назначаване и освобождаване на другите следователи. В това няма нищо противоконституционно, защото във всяка развита демократична държава висшите нейни служители се назначават (избират) по специфичен начин, различен от общите правила за назначаване на другите държавни служители. Друг е въпросът, доколко е целесъобразен § 14 ЗИДЗВСС, който дава право на президента пряко, без съгласуване с други органи, да назначава и освобождава директора на Националната следствена служба. Конституционният съд обаче преценява една правна норма само дотолкова, доколко противоречи на Конституцията,

а не дали тази правна норма в рамките на Конституцията разрешава по най-удачния и целесъобразен начин регулирането на обществените отношения.

III. От изложеното дотук се налага изводът, че президентът на Републиката като държавен глава и олицетворяващ единството на нацията е длъжен да се яви и като един от основните гаранتي за независимостта на съдебната власт. Правомощието му по § 14 ЗИДЗВСС има опора в чл. 98, т. 7 от Конституцията и не е противоконституционно. С това правомощие на президента не се нарушават принципът за разделение на властите, принципът за независимостта на съдебната власт и чл. 129, ал. 1 от Конституцията.

Въз основа на изложеното Конституционният съд

### **РЕШИ:**

Отхвърля искането на групата от 52 народни представители от 36-о Народно събрание за обявяване за противоконституционен § 14, т. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за Висшия съдебен съвет.

Решението е окончателно.

Съдиите Асен Манов, Станислав Димитров, Николай Павлов и Милена Жабинска са подписали решението с особено мнение, което е приложено към делото.

Председател: Асен Манов