

ДО: ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

ПРОФ. Д. Ю. Н. БОРИС ВЕЛЧЕВ

ПИСМЕНО ПРАВНО МНЕНИЕ

от проф. д. ю. н. Димитър Радев по конституционно дело №8/21.

Уважаеми Г-н Председател на Конституционния съд,

С определение от 29.04.21. на Конституционния съд е допуснато за разглеждане по същество искането на 60 народни представители за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 22. 04.21. за налагане на мораториум върху определени действия на държавните органи и със същото определение е допуснато за разглеждане по същество искането на 60 народни представители за даване на задължително тълкуване на чл.86, във връзка с чл.84 и чл.85, във връзка с чл.111, ал.3, във връзка с чл.4, ал.1 и чл.8 от Конституцията на Република България.

Със същото определение е отправена покана към мен и други представители на правната наука да дам писмено правно мнение по поставените въпроси, предмет на делото.

По първия въпрос относно евентуална противоконституционност на Решението на Народното събрание от 22.04.21., мнението ми е следното:

Преди всичко трябва да имаме предвид същността на законодателната власт, чийто титуляр е Народното събрание. Парламентът по начало съчетава в себе си два основни характеристики. Едната е, че той е политически представителен орган, а другата е, че е законодателен, т. е. нормотворчески орган. В първото си качество парламентът отразява политическата картина на обществото. В този смисъл парламентът представлява съединената власт на всички членове на обществото, той е проявление на политиката, провежда определена политика чрез актовете, които приема.

Същевременно Народното събрание е висш законодателен орган, който създава правни норми от най-висока степен. В йерархията на правните норми единствено нормите на Конституционния съд стоят по-високо от тези, създадени от парламента - с изключение на основния закон - и които са институционализирани в законите и решенията на Народното събрание. Следователно трябва да отделим политическата характеристика и същност на парламента от законодателните му функции, но същевременно тези две дейности се и съчетават.

Съгласно чл.86, ал.2 от Конституцията : „Законите и решенията на Народното събрание са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите.“ С приетото Решение от 22.04.21. Народното събрание е наложило мораториум върху определени действия на държавните органи. Поставя се въпросът дали този акт на парламента не представлява намеса в дейността на другите две власти - изпълнителната и съдебната? В самото решение са изброените действията, върху които се налага мораториум, като тези действия засягат преди всичко и главно изпълнителната власт. Съдебната власт, доколкото е обхваната от действието на това решение, индиректно е упомената в чл.1 , б. „е“ от решението, чиято правна норма препраща към правната норма на чл.6 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество.

Главните доводи на 60- те народни представители, които представляват по същество сбор от цитати на предишна практика на Конституционния съд, а не собствени съждения, аргументи и мотиви, се свеждат главно до две възражения. Едното възражение е, че по този начин парламентът се намесва в дейността на други власти и второто е, че това е станало с решение , а не със закон. Посочва се в искането, че това противоречи на принципите на разделението на властите и на правовата държава.

Моето мнение е, че няма намеса във функциите на другите две власти и по-конкретно в тази на правителството. Това е така, защото парламентът не изземва функциите на изпълнителната власт, а временно, за кратък период налага възбрана върху определени действия. Има разлика между функция и действия. Функцията е по-общо, по-генерално, по-същностно понятие. Функцията е главното направление, главният резултат от определени действия. В конкретния случай се налага възбрана върху конкретни действия.

Парламентът с това решение не осъществява изпълнителско-разпоредителска функция, не изземва функцията на правителството, не го замества, нито дерогира неговата функция. Като политически представителен орган той има това правомощие да наложи този мораториум. Това правомощие произтича от самата същност на парламентарната власт, която е политическа власт. Ако парламентът би започнал да действа като правителство, т. е. да управлява, да се разпорежда, да извършва конкретни действия на управленска преценка, тогава бихме могли да говорим за изземване на функции. В конкретния случай не можем изобщо да говорим за това. Историята познава такива случаи - например Конвента по времето на Парижката комуна, но тук случаят изобщо не е такъв.

Намеса във функциите на изпълнителната власт би имало, ако Народното събрание би започнало да изпълнява дейностите, изброени в самото решение. Всички тези правомощия на изпълнителната власт са следствие от законодателни актове, т. е. те са възложени от суверенната власт в лицето на парламента на подчинената му власт в лицето на правителството.

На следващо място, възражението на молителите е, че не е възможно подобно действие да се извърши с решение. Трябва изрично да подчертая, че не е важен актът, а самата правна норма. Решенията на Народното събрание също съдържат правни норми, не е вярно твърдяното от 60-те народни представители, че решението „нямало нормативен характер“. По начало изразът „нормативен характер“ е остатък от социалистическото право. Този израз е една безсмислица, затова защото всичко в правото са правни норми, ако не е налице правна норма, то не е част от правната действителност и от правния ред, и не подлежи на обсъждане, то е ирелевантно както за абстрактната, мисловната правна действителност, така и за конкретната, материалната правна действителност.

Разликата между закон и решение е тази, че законът съдържа генерални правни норми, докато решението може да съдържа както генерални (общи) норми, така и макар и по-рядко- индивидуални правни норми. Решението съдържа по-голяма конкретика, отнася се до конкретни случаи и конкретни правни субекти (адресати), докато законът е система от неперсонализирани, неиндивидуализирани общи правни норми. Освен това, решението има главно времево действие, с извършване на действията или забраната за тяхното извършване, се изчерпва правният ефект от това решение.

Що се отнася до това, че с решението се осъществява намеса в съдебната власт, мнението ми е следното. Не може да се говори за никаква намеса поради следното:

Решението в чл.1, т. „е“ препраща към правна норма от друг закон. В този закон са споменати висши съдебни длъжности. Актът на парламента трябва да се тълкува в смисъл, че то се отнася до изпълнителната власт. Ако законодателят имаше предвид и съдебната власт, той, според мен, би посочил чрез думата „изрично“ в чл. 1, т. „е“, че това се отнася и до съдебната власт. Но дори и да приемем, че следва буквално, а не разширително да тълкуваме тази правна норма, то пак не бихме могли да говори за намеса, защото не се изземват функциите на съдебната власт.

Нека да припомним, че властите взаимно се възпират и контролират. Парламентът също разполага с конституционно установени възможности за упражняване на контрол върху съдебната власт: част от състава на Висшия съдебен съвет се избира от Народното събрание, също то изслушва и приема годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор- чл.84, т.16 от Конституцията.

Основната функция на съдебната власт е да правораздава. В конкретния случай парламентът нито правораздава, нито осъществява съдебни функции- решаване на дела, образуване на дела, контролни съдебни правомощия върху съдебните актове и т.

н. С решението само временно се спират назначенията на определени висши длъжности, а не е налице пряка намеса в работата на дадена власт. Не можем да отъждествяваме функцията на една власт с назначенията в нея. И без назначения работата на съдебните органи ще продължи.

По този първи въпрос, категоричното ми мнение е, че няма противоконституционност на Решението на Народното събрание от 22.04.21. Решението е прието в изпълнение на функциите на парламента, съдържа конституционносъобразни правни норми, не се намесва във функцията на другите две власти и има временен характер, т. е. няма постоянно действие. Решението не противоречи на принципа за разделението на властите-чл.8 от основния закон, нито на принципа на правовата държава. Властите са разделени функционално, но иначе имат общ корен, те са генетически и политически единни. Между тях съществува сътрудничество и взаимодействие, в противен случай се отива към сепаратизъм на властите и дори до двувластие или тривластие в държавата. Затова говорим за политически единната държавна власт и за нейната функционална разделеност. На първо място държавната власт е политически единна и на следващо, второ място, тя е функционално разделена.

По втория поставен въпрос, мнението ми е следното. Правната норма на чл.86 от Конституцията следва да се тълкува така: решенията и законите са задължителни за правните субекти, включително и за държавните органи от другите две власти, стига с тези актове да не се изземват функциите на другите власти. И още: законите и решенията съдържат правни норми- това се отнася и до законите, и до решенията. Разликата между двата акта е тази, че законът има по-абстрактен характер и продължително действие, докато с решението се решават временни въпроси. Решенията имат ограничен характер, но това не ги прави малозначителни от гледна точка на теорията на правните норми и тяхната йерархия или – както е известно в правната доктрина- от степенния строеж на правните норми. Самият факт, че текстът на чл.86 от основния закон съдържа понятието „задължителни“ , означава, че това са правни норми. А задължителността е иманентно присъщо качество на правната норма. Да се зададе въпросът защо правната норма е задължителна е равносилно на това да се пита защо трябва да уважаваме своите родители. Тоест задължителността на правната норма идва от нейния генезис, от нейния базисен характер, от нейната природа.

Моля, уважаеми Господин Председател на Конституционния съд на Република България, да приемете моето писмено правно мнение по конституционно дело №8/2021г., като изразявам съгласие то да бъде публикувано.

11.05.21.

С почит:

проф. д. ю. н. Димитър Радев