

До ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
На КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
Проф. БОРИС ВЕЛЧЕВ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Ех. № 286 КЗ 10/16
Дата 13.08.16г.

Уважаеми проф.Велчев,

В отговор на поканата на Конституционния съд Ви предоставяме
правно мнение по предмета на конституционно дело № 10/2016г.

Приложение: Правно мнение

Проф.Димитър Костов

Проф.Дончо Хрусафов

Проф.Цв.Сивков

ПРАВНО МНЕНИЕ

От проф. Димитър Костов

проф. Дончо Хрусанов

проф. Цветан Сивков

Относно: Конституционно дело № 10/2016г. в частта му, с която се иска обявяване на противоконституционност на чл.5, ал.4 от Закона за комисията за финансов надзор/ЗКФН/, съгласно който: „Нарушенията при избора на член на комисията не опорочават нейните решения.“ Искането е във връзка с приемането от Народното събрание на Процедурни правила за избор на председател на Комисията за финансов надзор.

Вносителите на искането /48 народни представители от 43-то Народно събрание/ изказват съображения за противоречие на разпоредбата на чл.5, ал.4 с принципите на законност и справедливост, прогласени в чл.4 във връзка с преамбюла на Конституцията на Република България.

I.Приемаме искането за основателно на основата на следните съображения:

1.Председателят на Комисията за финансов надзор като член на комисията се избира от Народното събрание на основание чл.84, т.8 от Конституцията и чл.5, ал.1 ЗКФН.

Изразът в чл.5, ал.4 ЗКФН „нарушенията при избора /к.н./ на член на комисията...“ не ограничава възможността изборните правила за председател на Комисията за финансов надзор да се разглеждат в техния комплексен характер.

Самият Закон за комисията за финансов надзор не съдържа правила за избор на членовете на комисията, вкл. и нейният председател. За нормативна основа в това отношение би следвало да се приемат определени разпоредби на Конституцията, както и разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и също с условност приетите от Народното събрание специални процедурни правила за избор на председател на Комисията за финансов надзор.

1.1. Разбира се, разпоредбите на Конституцията със значение за случая имат общ характер, но с тях естествено е свързан и подчинен и въпросът за избор на председател на въпросната комисия. Изборът е изрично конституционно правомощие на Народното събрание и се оформя с „решение“ като негов индивидуален юридически акт, което оформяне по този начин произтича от разпоредбата на чл.86 от Конституцията. Като важни процедурни норми в това отношение могат да бъдат посочени чл.81, ал.1, според който НС приема своите актове в присъствието на повече от половината народни представители, ал.2, че всички други актове освен законите се приемат с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, ал.3, че гласуването е лично и явно, освен когато Конституцията предвижда или НС реши то да бъде тайно, чл.82, че заседанията на НС са открити, а и други разпоредби.

Едва ли е необходимо да се подчертава общозадължителния характер на посочените правила. Каквито и други текущи процедурни разпоредби да се приемат впоследствие, те не могат да противоречат на тях.

1.2. Други изборни правила се съдържат в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и по-специално в чл.89. Правилникът, както е известно е нормативен акт, който се приема въз основа на Конституцията, което подчертава по-особеният му характер. Както се определя в теорията – нормативен акт в известен смисъл „равен на закон“. Правилата, съдържащи се в чл.89 и по-специално в ал.1-6 са с постоянно, трайно действие, имат своя задължителен характер и служат като „главни ориентири“, ако можем така да се изразим, за избор изцяло или частично на различни държавни органи от страна на НС в изпълнение на правомощието му по чл.84, т.8 от Конституцията. Те регламентират основните етапи на процедурата по изборите на въпросните органи и изискват публичност при осъществяването ѝ, което естествено би следвало да важи и за избора на председател на Комисията за финансов надзор. В това число влизат и установените срокове: за публикуване на предложенията за избор на интернет страницата на НС – не по-късно от 14 дни преди изслушването/ал.2/, за предоставяне на съответната комисия от юридически лица, професионални организации и др. на становища и въпроси за кандидатите – не по-късно от 3 дни преди изслушването/ал.3/, разглеждане на предложенията и изготвяне на доклад от съответната комисия/ал.4 и 5/ и предоставяне на доклада на народните представители

не по-късно от 24 часа преди заседанието на НС, както и задължителното му публикуване.

Изборът на какъвто и да е орган от НС на основание чл.84, т.8 от Конституцията следва да бъде съобразен с така установените етапи и срокове.

1.3.Заедно с посочените изборни правила, с ал.7 на чл.89 от ПОДНС се дава правомощие на НС да определя и конкретни процедурни правила за избор на конкретен държавен орган, какъвто е случаят с избора на председател на Комисията за финансов надзор. Съгласно въпросната разпоредба „Народното събрание приема процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидатите, представянето и публичното оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в съответната комисия, както и процедурата за избирането им от Народното събрание...“

На това основание с Решение от 15 юли 2016г./ДВ,бр.55 от 19 юли 2016г./, Народното събрание е приело „Процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати за председател на Комисията за финансов надзор, представяне и публично оповестяване на документите и изслушването на кандидатите в Комисията по бюджет и финанси, както и процедура за избор от Народно събрание.“

По своя характер това е ненормативен акт и има еднократно действие. Накратко в съдържанието му стоят правила относно предлагане на кандидати за председател на КФН и представяне на документите им, за публично оповестяване на документите, изслушване на кандидатите, избор на председател от Народното събрание и пр. Приети са при съобразяване със изискванията на ЗКФН за тази длъжност и с последователността на основните етапи на процедурата съгласно чл.89 от ПОДНС. Народното събрание чрез тях осъществява правото си на оперативност и целесъобразност при определянето тежестта на елементите в цялостния процес по избора и виждането си за осигуряване на организационните и техническите условия до осъществяването на самия избор.

2. Съотношението между процедурните правила, приети с решението на Народното събрание от 15 юли 2016г. и изборните правила, установени в чл.89 от ПОДНС, също има своето правно значение.

Както вече отбелязахме, приетите процедурни правила за избор на председател на Комисията за финансов надзор нямат нормативен характер и са с еднократно действие. С тях се решават въпроси от вътрешно-организационно естество и могат винаги да бъдат преразглеждани и съответно променяни. Те не биха могли обаче да игнорират установените в чл.89, ал.1-6 от ПОДНС общи изборни изисквания/правила/. В противен случай последните се обезсмислят и губят всякакво правно значение. А тези норми несъмнено представляват важна част от цялостната правна регламентация на дейността на Народното събрание и имат своя самостоятелен и задължителен характер. Каквито и да е последващи решения на Народното събрание в тази връзка следва да бъдат приети в пълно съответствие с тях.

Решението от 15 юли 2016г. за приемане на процедурни правила за избор показва пълно съответствие с определените в чл.89, ал.1-6 ПОДНС общи правила с едно единствено изключение- срока за публикуване на предложенията за избор. Съгласно чл.89, ал.2 той е не по-късно от 14 дни преди изслушването, докато в решението за процедурните правила за избор на председател на КФН той е „не по-късно от 5 дни преди изслушването“. Това е единственото противоречие, което се оказва нарушение на нормата на чл.89, ал.2.

Основателно се подчертава в искането, че смисълът на 14- дневния срок е да се осигури публичност на предложенията за кандидатурите и то в реално време. Смесълът е да се информира обществеността относно направените кандидатури и ѝ се даде възможност за участие в процедурата чрез даване на становища и отправяне на въпроси към кандидатите, т.е. дава се един по реален срок за обществено обсъждане на кандидатурите. Уместно се прави аналогия с принципа за публичност при упражняване на държавно-властническите правомощия от административните органи – заинтересованите могат да участват в процеса на осъществяването им чрез становища, възражения и пр., като се посочват разпоредбите на чл.26 и 77 АПК. Разбира се, могат да се добавят и разпоредбите на чл.66 и 71 – също относими към проблема.

3. Възможности за контрол. Процедурните изборни правила, приети с решение на НС от 15 юли 2016г., както бе отбелязано, имат вътрешно-организационен характер. Чрез тях се осигуряват организационните и техническите условия, за да се достигне до избора и както се подчертава в Определението на КС в тази връзка, тяхната последователност и съдържание се определят от самото Народно събрание по целесъобразност съгласно ПОДНС. Те нямат самостоятелен характер, от тях не настъпват правните последици – избор на органа. Имат предхождащ характер по отношение решението за избор на председател на КФН.

Подготвителните актове, каквито са процедурните правила, не могат да се отнесат към въпроса за конституционносъобразността на решаващия акт за избора. В Конституцията липсват изисквания относно приемането на подобни процедурни правила, спрямо които да се съобразяват решенията на Народното събрание, с които те се приемат. Следователно, те не могат да попаднат в обсега на конституционния контрол от страна на Конституционния съд. Друг е въпроса за крайният акт – решението на Народното събрание за избор, което като изрично установено конституционно правомощие трябва да се осъществява в съответствие със съответните конституционни правила. Този акт именно подлежи на контрол за конституционносъобразност по смисъла на чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, който определя, че освен по конституционността на законите Конституционния съд се произнася за противоконституционност „и на другите актове на Народното събрание“.

Решенията на Народното събрание, с които се приемат процедурни правила са изключени и от обхвата на АПК посредством разпоредбата на чл.2, ал.2, т.1 „Разпоредбите на кодекса не се прилагат за актовете: 1. на Народното събрание и на ...“. Следователно те са изключени от обхвата на контролните механизми в кодекса – административния и съдебния контрол.

С други думи, на базата на разглежданите досега хипотези конституционен, административен и съдебен контрол върху решенията на НС, с които се приемат процедурни изборни правила не е допустим.

4. При допуснати нарушения обаче, „при избора“ на член на комисия, както гласи чл.5, ал.4 ЗКФН възниква въпроса контрол все пак може ли да бъде осъществен и изобщо допустим ли е такъв.

Отбелязахме, че по отношение решението на НС за приемането на процедурни правила липсва установен контролен механизъм, но нарушения при избора на член на комисията не са изключени както по принцип, така и според закона – чл.5, ал.4 ЗКФН.

Отбелязахме по-горе, че в основния закон – Конституцията, съществуват правила, които обхващат и случаите, когато НС приема решения, свързани с избора на определени държавни органи. Безспорно конституционните правила /посочени по-горе/ имат общ характер и са валидни за приемането на всички други актове на НС, с някои изключения за законите. Това означава валидност и спрямо решенията за избор по чл.84,т.8, какъвто е случая и с избора на председател на КФН. Евентуални нарушения на въпросните конституционни норми, напр. липса на кворум при вземане на решението, липса на изискуемото се мнозинство и пр. водят безспорно до неконституционсобразност на решението за избора. Напр. решение взето при липса на кворум би било фрапантно нарушение на правовия ред. На практика това означава липсата на орган, на субект на власт. За правото това би било едно нищожно решение, от което не произтичат никакви правни последици. Този акт следва да се обяви за противоконституционен и съгласно Конституцията той няма да се прилага от влизането на решението на КС в сила. Нарушение на нормите на конституцията ще има и в другите случаи, посочени по-горе – пак ще е налице противоконституционност на решението за избора с последиците, които вече посочихме.

Очевидно от такъв един избор не биха могли да произтичат каквито и да било правни последици – в случая няма да има избран орган/председател на КФН/. Няма да бъде и конституирана Комисията като колегиален орган в нейния законоустановен състав от 5 души. А това е задължителна предпоставка да може тя да упражнява своите правомощия, т.е. да реализира своята компетентност. За да се приеме, че Комисията е създадена, конституирана като държавно-властнически орган, трябва да е избрана в пълния си състав, така, както изисква закона – чл.3 ЗКФН. Тогава ще е налице годен субект на власт. От този момент този орган може да започне да упражнява предоставените му от закона

правомошия, т.е. да взема съответните решения. В противен случай, при неизбран съгласно конституционните изисквания член на комисията, вкл. и нейният председател – решенията й ще бъдат опорочени.

Въпросът с решенията на НС, с които се приемат процедурни изборни правила, в случая за избор на председател на КФН, беше засегнат по-горе. Тези решения на НС, т.е. тези изборни правила не подлежат на обжалване пред Конституционния съд. Не подлежат на обжалване и по реда на АПК. На практика тези решения на НС остават без контрол, което от гледна точка на законността е неприемлива теза. Възниква проблема какво става все пак, ако съдържат правила в нарушение на изборните правила установени с ПОДНС. И какво в крайна сметка ще бъде правното значение на тези нарушения и изобщо ще имат ли те правно значение- релевантни или ирелевантни ще бъдат за правото. Ще могат ли да се оставят без правна оценка и последици с оглед конституционния принцип за законност в цялостната ни държавно-правна система.

Както отбелязахме, правилата за избор на председател на КФН като член на Комисия имат комплексен характер. Изборът трябва да е в пълно съответствие със съответните конституционни правила, правилата на ПОДНС и Процедурните правила. В случая те са нарушени и по-специално чл.89, ал.2 от ПОДНС относно установения срок. Съгласно разпоредбата на чл.5, ал.4 ЗКФН обаче, това нарушение, както и всякакви други нарушения на изборните правила имат ирелевантно значение.

Едва ли подлежи на съмнение задължението за спазване на 14-дневния срок по чл.89, ал.2 ПОДНС. С риск за повторение- спазването му осигурява възможност наред с всичко друго и по-пълноценно обществено обсъждане на кандидатите чрез предоставяне на становища, поставяне на въпроси с оглед избиране на най-подходящия кандидат. Съкращаването му на 5 дни в приетите процедурни правила на практика свежда до минимум участието на обществеността в обсъждането на въпроса или засяга съществено установеният в чл.89, ал.1 ПОДНС принцип за публичност на процедурата. Отделно стои въпроса за това, че вместо 5 дни, този срок би могъл да бъде определен на 4 дни и пр. и така напълно да се обезсмисли установения 14-дневен срок, а с това и идеята за нормално публично обсъждане на кандидатите.

В тази връзка това нарушение може да се окачестви като съществено процедурно нарушение. Да се игнорира в законова норма, както е в чл.5, ал.4 ЗКФН, според нас е неприемливо. Ненарушена и нарушена процедура не могат да имат знак на равенство от каквото и да е правно гледище. С нарушаването ѝ /на процедурата/ се засяга както вече отбелязахме, един основен конституционен принцип – законността. По този начин избран председателя на Комисията, в нарушение на правния ред, на законността в общия смисъл, ще бъде винаги основание да се атакуват като незаконосъобразни решенията на Комисията, в която той участва. Неопорочени ще бъдат решенията на един орган когато липсват дефекти, пороци от гледна точка на правния ред при неговото създаване. Наличието на такива и то със сериозен характер не могат да не рефлектират върху законосъобразността на неговите решения.

II. Въз основа на гореизложеното възниква въпроса за смисъла и значението на изразената воля в преамбюла на Конституцията за създаването на правова държава като изключително важен принцип, потвърден безусловно в чл.4, ал.1 от Конституцията: „Република България е правова държава“. С други думи, основният ни закон извежда като основен принцип принципа на законността в организацията и дейността на целия държавен апарат, означаващ от друга страна нетърпимост към всякакво несъобразяване с установения правен ред.

В това съотношение би било възможно да се разглеждат и нарушенията, визрани в разпоредбата на чл.5, ал.4 ЗКФН. Те засягат принципа на законността, утвърден в конституционната норма на чл.4, ал.1 и в този смисъл се явяват и като противоконституционни.

Позволявайки си поддържането на една такава теза, считаме, че разпоредбата на чл.5, ал.4 ЗКФН е в дисонанс с преамбюла и чл.4, ал.1 от Конституцията и се явява противоконституционна.

Проф.Д.Костов

Проф.Д.Хрусанов

Проф.Цв.Сивков

12.09.2016г.