

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
от ПРОТОКОЛ № 23

от заседанието на Комисията по правни въпроси към
Пленума на Висшия съдебен съвет,
проведено на 11 октомври 2021 г.

1. ОТНОСНО: Проекти на становища по конституционно дело № 19/2021 г.

МОТИВИ: С Определение от 14 септември 2021 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 19/2021 г. е допуснато до разглеждане по същество искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.)

С посоченото Определение Висшият съдебен съвет е конституиран като заинтересована институция, като му е предоставен 30-дневен срок за предоставяне на становище по предмета на делото.

Във връзка с горното са изготвени два варианта за становище, аргументиращи тезата за противоконституционност и непротивоконституционност на оспорваните разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Вариант 1

Разпоредбите на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) *противоречат* на чл.8, чл.84, т.16 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България.

Съгласно Решение № 7 от 25.05.2010 г. на Конституционния съд по к.д. № 5/2010 г. Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е нормативен акт и има задължителна сила за държавните органи, организациите и гражданите. Правилникът не е закон, но по силата на чл.86, ал.2 във вр. с чл.73 от Конституцията на Република България (КРБ) стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове. Мотивите на цитираното решение указват, че разпоредбите на Правилника „трябва да

съответстват на Конституцията и не могат да противоречат на принципите ѝ, на нейни изрични норми и не могат да я допълват“.

Един от основните принципи, прокламиран в Конституцията на Република България е този, закрепен в чл.8, принципът за разделение на властите. В практиката си Конституционният съд многократно е обсъждал, че трите власти – изпълнителната, законодателната и съдебната, са равностойни, независими и функционират в определена взаимовръзка. Както е известно в термина „разделение на властите“ има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Става дума за трите основни функции на държавната власт, за разграничаване компетентността между трите групи органи, а не за някакво тривластие, изключено от управлението на съвременната държава (Решение № 9 от 14.10.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 7/2011 г.). В този смисъл 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 (Решение № 6 от 22.04.1993 г. на Конституционния съд по к.д. № 4/1993 г.).

Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. Същевременно модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях. Взаимното въздържане и контрол обаче не допускат както навлизане в присъщата компетентност, така и размиване в отговорността за осъществяване на конституционно възложените дейности.

Предвид очертаната конституционна рамка нормата на чл.84, т.16 от Основния закон ясно установява лимита на възможността за контрол, който законодателната власт в лицето на Народното събрание може да упражнява върху съдебната такава, а именно да изслушва и приема годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите орган, както и да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.

С оглед изнесеното и при внимателен прочит на оспорвания текст на чл.24 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание се установява, че същият недопустимо разширява конституционно предвидения контрол на законодателната над съдебната власт, вмениявайки задължение на главния прокурор най-малко веднъж на три месеца да участва в провеждане

на обсъждане във връзка с прилагането на закона и дейността на прокуратурата и разследващите органи. Тук е мястото да се обърне внимание, че конституционната разпоредба на чл.84, т.16 упълномощава Народното събрание единствено да изслуша и приеме представените годишни доклади, а не вменява правомощие на помощен орган, какъвто е Комисията по конституционни и правни въпроси да задължава главния прокурор да участва в обсъждания, имащи характер на парламентарен контрол, какъвто съгласно Решение № 5 от 17 май 1995г. по к. д. № 3/1995 г. Конституционният съд е приел за недопустим по отношение на президента, вицепрезидента, конституционните съдии и всички магистрати. С този текст освен нарушаване на принципа за разделение на властите е налице и накърняване на независимостта на съдебната власт, която е сред основополагащите принципи в Конституцията, чрез които се утвърждава демократичната, правова държава, като тя е ключова за функционирането ѝ. Единствено за съдебната власт Конституцията прогласява независимостта като иманентен белег.

В свое решение (Решение № 4 от 08.07.2008 г. по к. д. № 4/2008 г.) Конституционният съд отбелязва, че „конституционноправният статус на държавните органи не може да бъде накърняван не само чрез вмесване и подчинение, което би съставлявало непосредствено нарушение на принципа за разделение на властите, но и чрез засягане престижа и достойнството им по начин, който не се отнася пряко до изпълнение на функциите им.

Оспорваната разпоредба на чл.24 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание отговаря и на двете условия, които съставляват нарушаване на принципа за разделение на властите. От една страна вменяват задължение на главния прокурор за участие в обсъждания, провеждани пред Комисията по конституционни и правни въпроси, с което е изпълнено условието за „вмесване и подчинение“, а от друга страна това задължение е вменено единствено на него, но не и на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд, с което се изпълнява и второто условие за „засягане престижа и достойнството“.

Мотивите на цитираното вече решение № 4 от 08.07.2008г. по к.д. № 4/2008 г. подкрепят становище в посока на противоконституционност и на оспорваните разпоредби на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, с които Народното събрание се упълномощава да отправя препоръки и да изисква отчет за изпълнението им на органи на съдебната власт. В тях Конституционният съд посочва: „Народното събрание не може да изземва оперативни управленски функции на Министерския съвет по стопанисване на държавното имущество,

състоящи се в неговото предоставяне, отнемане, преразпределяне. По този начин се променя конституционно установеният баланс между властите, като се отнемат правомощия, които Конституцията е възложила на изпълнителната власт. Това е в пряко противоречие с възприетия от основния закон принцип за разделение на властите (чл.8 от Конституцията). Народното събрание е излязло извън кръга на компетентността си, определена в чл.84 и чл.85 и други разпоредби на Конституцията, и е упражнило конституционни правомощия на Министерския съвет, които са му изрично възложени с чл.106 от Конституцията.“, т.е. отнемането на правомощия, които Конституцията е възложила на една от властите, е конституционно нетърпимо. С даването на препоръки на органи на съдебната власт и изискване на отчет на изпълнението им от Народното събрание пряко се изземват конституционни функции, предоставени на съдебната власт.

С разписаното в чл.86, ал.1 и ал.4 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание отново по недопустим начин се разширява разпоредбата на чл.84, т.16 от Конституцията, т.е. на конституционно предвидения контрол на законодателната над съдебната власт, като по този начин се нарушава баланса между властите.

Гореизложеното аргументира становище според което разпоредбите на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) *противоречат* на чл.8, чл.84, т.16 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България.

Вариант 2

Разпоредбите на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) не противоречат на чл.8, чл.84, т.16 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България.

Съгласно Решение № 7 от 25.05.2010 г. на Конституционния съд по к.д. № 5/2010 г. Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е нормативен акт и има задължителна сила за държавните органи, организациите и гражданите. Правилникът не е закон, но по силата на чл.86, ал.2 във вр. с чл.73 от Конституцията на Република България (КРБ) стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове. Субектите на правоотношенията, които Правилникът регулира са освен Народното събрание, неговите органи и народните представители, така също и други

физически и юридически лица, каквито са и органите на съдебната власт и техните представители.

Един от основните принципи, прокламиран в Конституцията на Република България е този, закрепен в чл.8, принципът за разделение на властите. В практиката си Конституционният съд многократно е обсъждал, че трите власти – изпълнителната, законодателната и съдебната, са равностойни, независими и функционират в определена взаимовръзка. Както е известно обаче в термина „разделение на властите“ има известна условност, но той се употребява и днес по традиция, създадена под въздействието на определени исторически и политически фактори. Става дума за трите основни функции на държавната власт, за разграничаване компетентността между трите групи органи, а не за някакво тривластие, изключено от управлението на съвременната държава (Решение № 9 от 14.10.2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 7/2011 г.). В този смисъл 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 (Решение № 6 от 22.04.1993 г. на Конституционния съд по к.д. № 4/1993 г.).

Няма работеща конституционна система, която да предвижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране. Балансът предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. Същевременно модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях. Разделението на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да не функционират съгласувано. То не трябва да води до изолация, а до сътрудничество в името на общ интерес – обществения.

Израз именно на това сътрудничество и взаимодействие са текстовете на оспорваните разпоредби на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Съгласно мотивите на Решение № 9 от 04.10.2011 г. по к. д. № 7/2011 г. Конституционният съд намира, че законодателят е длъжен да осигурява механизми за балансиране на взаимоотношенията между трите власти. Израз именно на този механизъм са предвидените взаимоотношения между законодателната и съдебната власт. Оставането в сила на чл.24, чл.86, ал.1 и ал.2 в оспорваната им част би било израз на съвместимо с Конституцията сътрудничество между обособените от нея независими власти. Тук следва да се подчертае и обстоятелството, че при всяка от хипотезите, предвидени в Правилника главният прокурор, като вносител на искането за обявяване на

протиконституционност на същите, е в правото си да определи обема на предоставената информация, така че същата да не постави под въпрос независимостта на органа, който представлява или да накърни осъществяването на конституционните ѝ функции.

Мотив в подкрепа на изнесеното за допустимост на нормата е и Решение № 6 от 06.06.2017 г. по к. д. № 15/2016 г., в което Конституционният съд намира, че чрез обсъждане на годишните доклади се създават предпоставки за ефективно взаимодействие на органите на съдебната и законодателната власт, тъй като въз основа на съдържащия се анализ на дейността по разследването на престъпленията, на степента на латентност на определени престъпни посегателства, съдебната практика по наказателни дела, установени общи и специфични криминогенни фактори, кадрова обезпеченост и др. обстоятелства, имащи отношение към противодействие на престъпността, би могло да се усъвършенства законодателството.

Твърдението на вносителя на искането, че чрез оспорваните разпоредби се изземват конституционни функции, предоставени на съдебната власт, като така се нарушава принципа за разделение на властите, е несъстоятелно. Ноторно известно е, че основната функция на съдебната власт, съобразно чл.117, ал.1 от Конституцията е да правораздава, като защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. В изпълнение на възложената на съдебната власт правозащитна функция, Конституцията предоставя на съдилищата правораздавателна компетентност (чл.119 във вр. чл.117 КРБ), а на прокуратурата правомощието да следи за спазване на законността чрез структурите на прокуратурата (чл.127 във вр. с чл.117 от КРБ). След анализ на текстовете на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не се установява изземване на функции, които конституционният законодател е възложил на съдебната власт от страна на Народното събрание.

Оспорваните разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не нарушават и прогласената от Конституцията независимост на съдебната система, тъй като нарушаването ѝ се изразява в правната недопустимост другите власти пряко да въздействат на органите на съдебната власт при упражняване на техните правомощия, което в настоящата хипотеза не е налице.

Всичко изнесено аргументира становище, според което разпоредбите на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) не

противоречат на чл.8, чл.84, т.16 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България.

Въз основа на горното,

**КОМИСИЯТА ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ КЪМ ПЛЕНУМА НА
ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ
РЕШИ:**

1.1. ПРЕДЛАГА на пленума на Висшия съдебен съвет да вземе следното решение:

ВАРИАНТ 1:

1. Разпоредбите на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) *противоречат* на чл.8, чл.84, т.16 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България.

2. Становището да се изпрати на Конституционния съд на Република България.

ВАРИАНТ 2:

1. Разпоредбите на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание при обсъждането на предходния доклад“ и на чл.86, ал.4, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 65 от 06.08.2021 г.) *не противоречат* на чл.8, чл.84, т.16 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България.

2. Становището да се изпрати на Конституционния съд на Република България.

1.2. ВНАСЯ като точка в дневния ред за разглеждане на заседание на пленума на Висшия съдебен съвет на **14.10.2021 г.**

*Вярно с оригинала,
технически сътрудник
Ст. Барова*

*ПРЕДСЕДАТЕЛ (п)
НА КОМИСИЯТА:*

Цв. Паикунова