

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

ИЗВЛЕЧЕНИЕ
от ПРОТОКОЛ № 10

от заседанието на Комисията по правни въпроси към
Пленума на Висшия съдебен съвет,
проведено на 9 май 2022 г.

1. ОТНОСНО: Проект на становище по конституционно дело № 6/2022 г.

МОТИВИ: С Определение от 14 април 2022 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 6/2022 г. е допуснато до разглеждане по същество искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл.25, 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.5, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр.109 от 21.12.2022 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.

Висшият съдебен съвет вече е изразил становище по образувано по искане на главния прокурор на Република България конституционно дело № 19/2021 г., за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл.24, на чл.86, ал.1 в частта „включително и за изпълнението на препоръките на Народното събрание от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр.65 от 06.08.2021 г.). С решение по т.12.1. от протокол № 19/14.10.2021 г. пленумът на Висшия съдебен съвет е приел решение, че 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 противоречат на чл.8, чл.84, т.16 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България.

Поради приемането на нов Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), обнародван в Държавен вестник, бр.109 от 21.12.2021 г. и отмяната на ПОДНС (обн. ДВ бр.65 от 06.08.2021 г.) Конституционният съд е отклонил искането на главния прокурор на Република България и е прекратил производството по конституционно дело № 19/2021 г.

Оспорените разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр.109 от 21.12.2022 г.) по конституционно дело № 6/2022 г. са с идентично съдържание с оспорените разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр.65 от 06.08.2021 г.) по конституционно дело № 19/2021 г., по които вече има изразено становище от Висшия съдебен съвет.

Във връзка с горното предлагаме следният проект на становище по конституционно дело № 6/2022 г.:

Разпоредбите на чл.25, 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.5, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр.109 от 21.12.2022 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 органи, 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.25 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 вмениява 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 (Решение № 5 от 17 май 1995 г. 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.25 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 08.07.2008 г. 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.5, 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 за изпълнението им от Народното събрание пряко се изземват конституционни функции, предоставени на съдебната власт.

С разписаното в чл.86, ал.1 и ал.5 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.25, 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.5, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр.109 от 21.12.2022 г.) 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:

1. Разпоредбите на чл.25, 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.5, изр. второ от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр.109 от 21.12.2022 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.

1.2. ВНАСЯ като точка в дневния ред за обсъждане на заседание на пленума на Висшия съдебен съвет на **12.05.2022** г.

*Вярно с оригинала,
технически сътрудник
Ст. Барова ... (п).....*

*ПРЕДСЕДАТЕЛ (п)
НА КОМИСИЯТА:
Цв. Пашкунова*