

Конституционни правомощия на президента по отношение на съдебната власт

доц. д-р Пенчо Пенев

***Constitutional competences of the president towards the judicial power:** in the paper are systematized and analyzed the constitutional competences of the President concerning the judicial power: competences relevant to legislation, status competences regarding the establishment of judicial authorities, competences concerning the initiative for constitutional revision, competences pursuing the judicial activities, communicative functions. A comparison is made between president's competences towards the judiciary and those of the legislative and executive authorities. Some suggestions are made for the improvement of the relations at the constitutional, legislative and communicative levels. The assertion is that not the lack of competences, but the lack of their active execution makes the impression that the competences of the president towards the judiciary are limited.*

Keywords: president, judicial power, decision of the Constitutional court, decree, communicative function

В литературата по конституционно право преобладава виждането, че по конституция правомощията на президента спрямо съдебната власт са крайно ограничени [1]. Не съм съгласен с това. Поначало правомощията на всички власти спрямо съдебната власт са конституционно ограничени - първо, защото така изисква принципът за разделение на властите, и второ - защото така изисква конституционният принцип за независимост на съдебната власт, прогласен в чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България от 1991г.

Разбира се, става дума за правомощия спрямо пряката дейност на съдебната власт, защото в сферата на законодателството, определящо правилата, нещата не стоят така. На този фон президентът има съпоставими и по брой, и по значимост правомощия по отношение на съдебната власт в сравнение с правомощията на законодателната и изпълнителната власт. Интересен е погледът именно от тази гледна точка - съпоставката на правомощията на президента с правомощията, които имат спрямо съдебната власт законодателната и изпълнителната власт.

Какво показва съпоставката и как се очертава при нея ролята на Президента - това ще се опитам да покажа в следващото изложение.

1. Правомощия, свързани със законодателството

Народното събрание приема законите в държавата, включително т. нар. съдебни закони - тези относно устройството и управлението на съдебната система, преди всичко Закона за съдебната власт. Парламентът приема и материалноправните закони, които са приложимо право в дейността на органите на съдебната власт, както и процесуалните закони относно правилата, по които се въздава правосъдие. Министерският съвет участва активно в законодателния процес с правото си на законодателна инициатива.

Президентът няма право на законодателна инициатива и това е правилно решение, съобразено с конституционно установената форма на държавно управление - парламентарна република. Той има право на отлагателно вето, което може да се преодолее с мнозинство повече от една втора от всички народни представители.

Много важно правомощие на президента, което се отнася и до отношенията му с правосъдието, е правото му да сезира Конституционния съд с искания за тълкуване на конституционни текстове, а също и да иска обявяване противоконституционността на закони, с които се нарушава Конституцията или които са в противоречие с международни договори, по които Република България е страна. В тази връзка непременно трябва да припомним, че въз основа на искане на президента Желев Конституционният съд постанови решение № 14 от 1992г., с което даде задължително

тълкуване на чл. 6 от Конституцията относно равнопоставянето, забраната за привилегии и дискриминация. То стана основен стълб на цялата съвременна демократична съдебна практика по защита на човешките права. Или решение №14 от 1995г., с което Конституционният съд /по искане пак на президента Желев/ издаде тълкувателно решение за тълкуване на чл. 106 от Конституцията в смисъл, че изпълнителната власт трябва да стопанисва държавното имущество по такъв начин, че да не затруднява работата на другите две власти и в частност на съдебната. Не може да не споменем и решение № 3 от 2004г. на КС, с което по искане на президента Първанов съдът извърши тълкуване на конституционни текстове, с което улесни максимално процедурите по присъединяването на България към европейското правно пространство. Иницирирането на такива важни решения на Конституционния съд, които съществено и директно се отнасят до функционирането на съдебната система, показва активна причастност на президентската институция към проблемите на съдебната власт.

Изобщо, в сферата на законодателството президентът може да осъществява една много важна коригираща, сигнална функция /чрез вето/, както и контролна функция с искането за обявяване противоконституционност на законите и тълкуване на Конституцията /чрез възможността да сезира Конституционния съд/. В известен смисъл това са функции - контрапункт, защитни, охранителни спрямо функциите на другите две власти – Народното събрание като творец на законите и Министерският съвет като носител на законодателна инициатива.

2. Статусни правомощия, свързани с конструирането на съдебната власт

Народното събрание избира единадесет от членовете на Висшия съдебен съвет, т. нар. парламентарна квота. Така е по действащата Конституция. Изказвал съм мнение, а тук само ще маркирам, че в тази си част Конституцията би трябвало да бъде радикално променена. Удачно е извънсъдебната квота да бъде поделена между Народното събрание, което да избира шестима от извънсъдебната квота на ВСС, и президента, който да назначава останалите петима. Времето показва, че формулата, избрана от конституционния законодател за Конституционния съд, е по-доброто решение.

Представител на изпълнителната власт – министърът на правосъдието, ръководи заседанията на Висшия съдебен съвет без право на глас. Той подпомага материалната обезпеченост на работата на съда и прокуратурата и съдейства при обучението на кадрите /чл. 130а от Конституцията/.

Президентът също има много важни правомощия по отношение конструирането на съдебната власт. Съгласно чл. 129, ал. 2 от Конституцията по предложение на Висшия съдебен съвет с президентски указ се назначават председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, както и главният прокурор. Президентът не може да откаже назначаването при повторно направено предложение. Макар президентът да може само веднъж да върне кандидатура, предложена му от Висшия съдебен съвет, достатъчно е отказът да издаде указ да привлече общественото внимание и да предизвика повторно обсъждане на направеното от ВСС предложение. Най-малкото, Съветът трябва да изложи мотиви, които да са обществено приемливи, за да могат да преодолеят президентското несъгласие.

Когато говорим за участие в конструирането на съдебната власт, не трябва да забравяме и това, че президентът излъчва четирима души от дванадесетчленния състав на Конституционния съд – орган, който макар и институционално да не принадлежи към съдебната власт, има близко до нея предназначение – да осигурява върховенството на Конституцията чрез контрол за конституционност по отношение на актовете и действията на висшите държавни органи. От качеството на

неговия избор в голяма степен зависи ефективността на тази изключително важна държавна институция.

Вижда се, че по отношение на конструирането на съдебната власт функциите между Народното събрание и президента са разпределени. Парламентът взема важно участие в избора на 11 души от състава на Висшия съдебен съвет. Президентът назначава с указ тримата висши представители на магистратурата - председателите на Върховния касационен и Върховния административен съд и главния прокурор, които са членове на БСС по право. Изпълнителната власт в лицето на министъра на правосъдието има ролята на помощник, но не и за решаване на въпроси по същество. Много важно в тази насока е решение №13 от 1996г. по к. д. № 11 от 1996г. на Конституционния съд[2], с което той прие, че указите на президента за назначаване председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор не подлежат на преподписване, тъй като са насочени не към сферата на изпълнителната, а на съдебната власт.

Както се вижда, и в областта на статусните правомощия спрямо съдебната власт ролята на президента никак не е малка и е съпоставима с тази на Народното събрание. Тя ще се увеличи, ако се възприеме предложението извънсъдебната квота на Висшия съдебен съвет да бъде поделена между НС и Президента.

3. Правомощия, свързани с инициатива за промени в Конституцията

Правомощия тук имат Президентът и група народни представители, не Народното събрание като орган.

Президентът няма законодателна инициатива, но има право на инициатива за промяна на Конституцията. Съгласно чл. 154, ал. 1 от КРБ „правото на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията принадлежи на ¼ от народните представители и на президента“. В изпълнение на това свое правомощие хипотетично президентът може да представи свой проект за изменение и допълнение на конституционната глава „Съдебна власт“. Неслучайно Конституцията е дала на президента това изключително правомощие. Изменението и допълнението на Конституцията е сложна задача. Нужно е да се осигури не само силна обществена подкрепа, но и политическо съгласие между основните политически сили, за да се постигне необходимото квалифицирано мнозинство в Народното събрание. Позицията на президента като държавен глава и олицетворяващ единството на нацията би била много подходяща той да се превърне в център за постигане на такова съгласие.

4. Правомощия и възможности, които има само президентът

Това са правомощия и възможности, които само президентът има спрямо съдебната власт, подобни не са предвидени нито за законодателната, нито за изпълнителната власт. Източник на тези правомощия е качеството на президента на олицетворяващ единството на нацията и държавен глава.

На първо място, това са правомощията на президента, съпътстващи правораздаването. Става въпрос за помилването и опрощаването на несъбираеми държавни вземания. Това не са дейности на правосъдие, а на милосърдие. Въпреки това, те имат косвено отношение към правосъдието, тъй като влияят пряко върху последиците от издадения съдебен акт.

В качеството на олицетворяващ единството на нацията, президентът изпълнява и важни комуникативни функции, включително и спрямо съдебната власт. Той е естествен посредник между държавните институции и гражданското общество при формулиране, дебатиране и решаване на важни национални въпроси. За президента няма забранени теми, запазени и затворени в периметъра на някоя от останалите три власти. За улеснение на междуинституционалния диалог при осъществяване на тази комуникативна функция Конституцията е предвидила и специална конструкция – Консултативния съвет за национална сигурност, който се свиква от президента, ка-

то той определя и дневния му ред. Израз на комуникативната функция на президента са и конституционно предвидените възможности да отправя обръщения и послания към институциите, гражданското общество и нацията като цяло. Темите на тези обръщения и послания са негов свободен избор. Доколкото съдебната власт е приоритет за държавата и обществото, президентът може да прояви напълно оправдана инициатива и да постави проблемите ѝ на широко обществено обсъждане. Той може да свиква и специални заседания на Консултативния съвет за национална сигурност по тази тема.

От изложеното могат да се направят няколко важни извода:

Първо, правомощията на президента, насочени към съдебната власт, са конституционно балансирани и създават добър механизъм като контрапункт на проблемни или противоконституционни решения в сферата на законодателството, относими към статута или дейността на съдебната власт.

Второ, те са достатъчни, не прекомерни с оглед избраната конституционна форма на държавно управление и дори могат да бъдат малко увеличени по отношение на участието на държавния глава във формирането на Висшия съдебен съвет, така както конституционният законодател е предвидил по отношение на Конституционния съд.

Трето, комуникативните функции и възможности на президента като държавен глава, олицетворяващ единството на нацията, разкриват богат набор от възможности, за съжаление твърде малко използвани досега.

Литература

[1] **Близнашки, Г.** Функции на президентската институция в България. Правна мисъл, 1992, №3, 3-14.

[2] Конституционен съд. Юриспруденция 1991-1996г. Сборник. С. : Отворено общество, с. 371.

За контакти:

Доц. д-р Пенчо Пенев, Катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет, Русенски университет „Ангел Кънчев“.