

ДО: КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 157/20

Дата 16.03.24г.

ПРАВНО МНЕНИЕ

От: гл. ас. д-р Дилян Начев, юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“.

Относно: конституционно дело № 3 от 2024 г.

На основание: чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

в отговор на отправената към мен покана, предоставям писменото си становище по предмета на конституционно дело № 3 от 2024 г.

Делото е образувано по искане на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на решения за избор на конституционни съдии, приети от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (обн. ДВ, бр. 7 от 2024 г.), като поради идентичност в предмета и сходство в основанията и съображенията към него е присъединено за съвместно разглеждане и решаване образуваното по-късно к.д. № 4 от 2024 г., по искане на 68 народни представители.

Исканията, чрез които Конституционният съд е бил сезиран, поставят, по същество, два въпроса, които за по-голяма яснота следва да бъдат разгледани последователно. От една страна, в тях се твърди, че самите решения са противоконституционни поради противоречие с установения в

чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип на правовата държава, както и с нормата, изразена чрез новоприетия чл. 91б, ал. 1, а от друга, че са противоконституционни в частта относно продължителността на мандата на новоизбраните конституционни съдии – Борислав Николов Белазелков и Десислава Вълчева Атанасова, заради противоречие с чл. 147, ал. 2 и с чл. 148, ал. 1, т. 1 от КРБ.

I. Относно евентуалното противоречие на приетите решения с чл. 4, ал. 1 и чл. 91б, ал. 1 от Конституцията.

Принципът на правовата държава, изразен най-ярко чрез разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от КРБ, е комплексен, включвайки в себе си редица различни характеристики на държавата, контролирана от справедлив и предвидим правен ред. Сред тях безспорно са и тези за начина, по който основните държавни органи упражняват своите правомощия, в това число и тези по избор/назначаване на членския състав на други органи. Такива са изискванията за откритост, прозрачност, публичност и обоснованост на решенията. Следователно новоприетата в Основния ни закон разпоредба – чл. 91б, ал. 1 (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), на пръв поглед, не предполага промяна в установения критерий за преценка за съответствие с Конституцията. В действителност обаче следвайки логиката, че законодателят (в това число, разбира се, и конституционният) никога не действа напразно и не създава нищо излишно или погрешно (израз на известния в теорията на правото възглед за „рационалния законодател“), то отгук се налага и изводът, че въвеждането на изрична разпоредба относно принципите, на които трябва да се основават решенията на Народното събрание при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него, има за цел да придаде още по-голяма тежест на този въпрос. Включването на това изискване в Конституцията, освен като ценност,

отнасяща се към конституирането на множество органи, го превръща в правен принцип, т.е. в задължителен стандарт по отношение на Народното събрание. При това в стандарт, отиващ отвъд обичайно дължимото в резултат на и досега съществуващия принцип на правовата държава.

Тъкмо в тази нова мяра се състои и важността на настоящото дело. То е първо по рода си, тъй като се отнася до ново изискване, предвидено в чл. 91б, ал. 1 от Конституцията и в зависимост от това, образно казано, колко високо ще бъде поставена летвата тук, то настоящата, а и бъдещите легислатури ще трябва да се съобразяват с критериите, определени в това решение.

В разпоредбата на чл. 91б, ал. 1 са посочени четири принципа – откритост, прозрачност, публичност и обоснованост. Според мен те могат, макар и с известна условност, да бъдат разделени в две групи. Първите три са процедурни, а четвъртият – съдържателен.

Откритост, прозрачност и публичност донякъде изразяват по сходен начин една обща идея – това, че решенията на Народното събрание не трябва да бъдат приемани тайно, прикрито от гражданите, т.е. от една страна, процедурните правила по избора трябва в достатъчна степен да позволяват пряко или косвено участие на обществото, а от друга, самите народни представители трябва да се стремят да се придържат реално в действията си към тези принципи.

Обосноваността пък изисква решението на Народното събрание да бъде подкрепено с убедителни аргументи. Тя е гаранция срещу произвол и неразумност на избора. Конституционният съд не може да навлиза в детайли относно собствената преценка на народните представители /в дискрецията на Народното събрание/, но може да контролира дали са били изпълнени конституционните стандарти за обоснованост, т.е., първо, дали народните представители са имали реална възможност да преценят

професионалните и нравствените качества на кандидатите и, второ, дали реално са проявили такъв стремеж или само привидно са се съобразили с тях.

Следва да се отбележи и посочената в чл. 91б, ал. 1 от Конституцията цел, а именно да се гарантира независимостта на съответните държавни органи. Доколкото в случая става дума за конституционно предвиден орган, какъвто е Конституционният съд – гарант и юридически защитник на Основния закон, то това дали кандидатите за конституционни съдии отговарят на изискуемите условия следва да се проверява още по-внимателно и с високи изисквания.

Такъв според мен е смисълът, вложен в коментираните правни норми. Те пък трябва да са модел за съпоставяне на фактическата обстановка по конкретния казус, за да могат да бъдат направени съответните изводи за (не)съответствие с Конституцията.

Установено от фактическа страна е следното:

На 8 декември 2023 г. се открива процедура по избор на двама конституционни съдии, като на 12 декември 2023 г. са приети Процедурни правила във връзка с това. Съгласно последните, предложения за кандидати могат да се правят в срок до 11 януари 2024 г. включително.

В предвидения срок са предложени трима кандидати – г-жа Десислава Вълчева Атанасова, г-жа Цвета Валентинова Рангелова и г-н Борислав Николов Белазелков.

На 18 януари 2024 г. е проведено заседание на Комисията по конституционни въпроси на Народното събрание, на което те са изслушани. Всеки от тях представя своите позиции и отговаря на поставените му въпроси в следната последователност: пръв говори г-н Белазелков, след него – г-жа Атанасова, а последна г-жа Рангелова. Смущаващо е това, че след

изслушването на г-жа Десислава Атанасова в залата се чуват силни аплодисменти, а голяма част от присъстващите народни представители стават от местата си и напускат, без да изслушат и третия кандидат – г-жа Рангелова.

Прави впечатление, че още на следващия ден – 19 януари 2024 г. се състои обсъждане и гласуване в пленарно заседание, в резултат на което са приети двете решения, чиято конституционност е оспорена в настоящото конституционно дело. Така реално процедурата по изслушването и избора на конституционни съдии е проведена в рамките на два последователни дни, при положение, че КС е действал, на практика, цели две години в непълнен състав.

Всичко това навежда на извода за предопределеност на направения избор, както и за пълната привидност (симулативност) на процедурата. Както вече споменах по-горе, КС не може да контролира вътрешното убеждение на народните представители при упражняването на техните правомощия, но Конституцията изисква в този и подобни на него случаи, те да действат по начин, който дава сериозни основания да се мисли, че направеният от тях избор стъпва и върху проведената процедура, а не я предшества. Нежеланието на голяма част от депутатите да изслушат реално третия кандидат, както и прекомерната и непредизвикана от обективна нужда бързина на процедурата, подсказват, че в конкретната ситуация, тези изисквания не са изпълнени. Липсвала е възможност за реална оценка на професионалните и нравствените качества на кандидатите, съответно за сериозна аргументация относно направения избор, като това е опорочило приетите, в крайна сметка, решения.

Отбелязвайки отново незаменимата роля на Конституционния съд в защита на Конституцията, както и преследваната от разпоредбата на чл. 91б, ал. 1 от Основния закон цел, смятам, че решенията на Народното събрание

от 19.01.2024 г. (обн. ДВ, бр. 7 от 2024 г.) не отговарят на изискванията на Конституцията и следва да бъдат обявени за противоконституционни.

II. Относно евентуалното противоречие на приетите решения, в частта, касаеща продължителността на мандата на новоизбраните конституционни съдии, с чл. 147, ал. 2 и с чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

В двете решения на Народното събрание, предмет на настоящото конституционно производство, изрично е посочен времевият обхват на мандата на новоизбраните конституционни съдии – „9 години“. Срокът, в който членовете на КС упражняват своите правомощия, е определен от самата Конституция – чл. 147, ал. 2, изр. първо. Мандатът им се прекратява при неговото изтичане – чл. 148, ал. 1, т. 1 КРБ. Иначе казано, продължителността му по никакъв начин не зависи от написаното в приетите решения на Народното събрание. В противен случай, трябва да приемем абсурдното разбиране, че народните представители могат да удължават или съкращават този срок по собствено усмотрение.

В конкретния случай, донякъде ситуацията е усложнена от обстоятелството, че няколко поредни легислатури на българския парламент не са изпълнили вмененото им от Основния закон задължение да изберат конституционни съдии, след изтичането на мандатите на Анастас Василев Анастасов и на Гроздан Николов Илиев и така се е стигнало до отклонение от предвидения ред при обновяването на състава на КС. Подобна ситуация предполага възможност за различни тълкувания. Тази неяснота е в основата на отправеното от Президента искане за задължително тълкуване на Конституцията, в резултат на което е постановено Решение № 1 от 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. Чрез него Конституционният съд категорично е приел, че „конституционен съдия, избран или назначен след предвиденото в

чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията обновяване на състава на Конституционния съд, упражнява правомощията си само за оставащия срок от мандата, считано от конституционно дължимия момент за обновяването на състава на Съда“.

Важно е да се отбележи, че тълкуванията, които КС прави в рамките на своите правомощия по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията са задължителни *erga omnes*. Те имат за цел, в случай на неяснота, да извлекат от тълкуваните разпоредби на Основния закон значението, което конституционният законодател изначално е вложил в тях с оглед правилното им бъдещо прилагане.

Освен това, макар да е вярно, че оспорените решения са приети 2 дни след обнародването на горепосоченото Решение № 1 от 2024 г. по к.д. № 17/2023 г., т.е. един ден преди неговото влизане в сила, то това не освобождава народните представители от задължението им да се съобразят с него, тъй като същото вече им е било известно и публикувано в ДВ, на сайта на КС, както и в редица информационни сайтове. Конституционализмът не се изчерпва с формалното съществуване на Конституция. Той има свой дух и вътрешна логика, които не позволяват подобно „заобикаляне“ на Основния закон.

Оттук следва и убеждението ми, че двете решения, предмет на настоящото конституционно производство, са противоконституционни и в частта, в която е посочена продължителността на мандата на новоизбраните конституционни съдии, а именно „9 години“.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

в светлината на изложените от мен по-горе съображения, смятам, че решенията за избор на конституционни съдии, приети от 49-ото Народно

събрание на 19 януари 2024 г. (обн. ДВ, бр. 7 от 2024 г.) следва да бъдат обявени за противоконституционни изцяло или частично относно думите „за срок от 9 години“.

В заключение и в очакване на множество други предстоящи решения на Народното събрание за избор на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него, ще си позволя да кажа, че изискванията, които Конституцията е предвидила в такива случаи не са само гаранция за тяхната независимост, както и изрично е посочено в Основния закон, но и за авторитета и общественото доверие както към Народното събрание, така и към тези органи. Това е и причината, поради която този въпрос е особено значим и към него следва да се подхожда с висока взискателност и отговорност от страна на народните представители, а след тях евентуално от Конституционния съд. Прилагането на занижен стандарт при оценяване на съответствието на действията с Конституцията в подобни ситуации би обезсмислило чл. 91б, ал. 1 от КРБ и не би имало дисциплиниращ ефект спрямо парламента, търсен или поне деклариран от конституционния законодател.

С уважение: д-р Дилян Начев