

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 3
София, 17 септември 2015 г.
конституционно дело № 7/2015 г.
съдия-докладчик Румен Ненков
(Обн., ДВ, бр. 74 от 26.09.2015 г.)

Конституционният съд в състав: Димитър Токушев – председател, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколиста Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 17 септември 2015 г. конституционно дело № 7/2015 г., докладвано от съдията Румен Ненков.

Делото е образувано на 30 юли 2015 г. по отправено до Конституционния съд (КС) искане на 144 народни представители от 43-ото Народно събрание на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията да даде задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията относно израза „промени във формата на държавно управление“, като отговори на следните въпроси:

„1. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването на две колегии на Висшия съдебен съвет (ВСС) – съдийска и прокурорска, като всяка от тях да решава самостоятелно кадровите и организационни въпроси по своята професионална насоченост, а Пленумът на ВСС, състоящ се от всички негови членове, да решава въпросите за избора на председателите на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор, да приема проект за бюджет на съдебната власт и да решава прекратяването на мандата на членовете на ВСС при условията на чл. 130, ал. 8 от Конституцията.

2. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването в рамките на ВСС на колегия на съдиите, която да се състои от председателите на ВКС и ВАС, шест члена, избрани от общо събрание на съдиите, и пет члена, избрани от Народното събрание, както и създаването на колегия на прокурорите, която да се състои от главния прокурор, четирима члена, избрани от общо събрание на прокурорите, един член, избран от общо събрание на следователите и шест члена, избрани от Народното събрание.“

Вносителите обосновават искането си със съществуването на правен проблем, който произтича от трудности при определяне на обхвата на понятието „форма на държавно управление“, употребено в чл. 158, т. 3 от Конституцията. Приемат, че разпоредбата би трябвало да се тълкува и прилага съобразно Тълкувателно решение № 3/2003 г. на КС и Тълкувателно решение № 8/2005 г. на КС, както и последващите тълкувания по конкретни дела на Съда, но същевременно считат, че „точна квалификация на посочените конституционни промени, като засягащи или не формата на държавно управление, може да бъде дадена само от КС, който единствен по Конституция може да тълкува конституционни разпоредби по общозадължителен начин“.

В искането се поддържа, че правният интерес от тълкуването е основан на желанието на голям брой народни представители да бъде установен „конституционносъобразен подход за бъдещо изменение на Конституцията“. Твърди се, че волята за промени в основния закон вече е материализирана в конституционна инициатива, упражнена от 180 народни представители. Според вносителите обаче правната сигурност изисква чрез отговора на поставените питання предварително да бъде премахната „всякаква вероятност законопроектът, ако бъде приет, впоследствие да

бъде обявен за противоконституционен от КС поради липса на компетентност на обикновено Народно събрание да прави такива конституционни промени“.

Вносителите признават, че са разделени в становището си по въпроса дали конкретно посочените в искането промени в Конституцията, внесени за обсъждане в парламента с подкрепен и от тях законопроект, засягат формата на държавно управление и в тази връзка дали съобразно чл. 153 във вр. с чл. 158, т. 3 от Конституцията могат да бъдат направени от обикновено Народно събрание, а не задължително от Велико народно събрание. Народните представители от едната група считат, че според обвързващото абстрактно тълкуване на Конституцията по диспозитива на Решение № 3/2003 г. на КС, доразвито с Тълкувателно решение № 8/2005 г. на КС и последвалата казуална практика на Съда, измененията не засягат формата на държавно управление и следователно няма конституционна преграда да бъдат приети от обикновено Народно събрание. Основавайки се на същите тълкувателни актове на КС, народните представители от втората група поддържат обратното становище, че предложените промени засягат формата на държавно управление, поради което за приемането им е наложително свикването на Велико народно събрание.

Конституционното производство е във фазата на произнасяне по допустимостта на искането.

Конституционният съд намира, че макар да е направено от легитимен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, искането е недопустимо, поради което следва да се отклони, а образуваното по него дело – прекрати.

1. Народните представители, вносители на искането, молят КС да даде нормативно тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията

относно израза „промени във формата на държавно управление“, като в тази връзка питат дали споделяните от тях идеи за бъдещи конституционни изменения в структурата и начина на вземане на кадровите решения на Висшия съдебен съвет, посочени конкретно, биха представлявали промяна във формата на държавно управление или няма да са такава промяна, за да си изяснят въпроса дали следва да бъдат приети от Велико народно събрание или могат да бъдат приети от обикновено Народно събрание. По така очертания предмет на делото обаче КС вече е упражнил правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, като се е произнесъл с две последователни тълкувателни решения.

Изразът „форма на държавно управление“ липсва в чл. 153 от Конституцията, а съдържанието му по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията е бил обект на нормативно тълкуване в т. 2 от диспозитива на Тълкувателно решение № 3/2003 г. по к.д. № 22/2002 г. на КС. Съдът е приел, че понятието се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия, но в него се включва и конституционната система от висши държавни институции, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им. Конституционният съд е счел, че във формата на държавно управление се включват и възложените на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.

С искането, по което е образувано настоящото дело, са направени две конкретни питання относно възможността за материализиране в

правни норми на законодателни идеи за изменения и допълнения в основния закон. Става въпрос за нововъведения във вътрешната структура на Висшия съдебен съвет (създаване на съдийска и прокурорска колегия), от които следва и нов ред за вземане на определени кадрови и организационни решения отделно за съдиите и отделно за прокурорите и следователите. По него също вече е дадено задължително нормативно тълкуване с Тълкувателно решение № 8/2005 г. по к.д. № 7/2005 г. на КС. В диспозитива на посочения акт изрично е посочено, че промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, които са насочени към преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не са нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата. Точно това обвързващо предписание трябва да съобразяват народните представители по отношение на визираните от тях конституционни промени, отнасящи се до ВСС.

С Решение № 8/2005 г. на КС не е отречено, нито е изменено тълкуването, дадено с Решение № 3/2003 г. на КС. Новото е, че предходното тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията е допълнено само по отношение на възможността за въвеждане на конституционни промени, концентрирани в рамките на съдебната власт. Искането на ВКС, по което е било образувано к.д. № 7/2005 г., аналогично на искането по настоящото дело, също е съдържало конкретни въпроси за евентуални бъдещи изменения на основния закон. Важно е да се подчертае

обаче, че тогава КС се е въздържал да отговори изрично на тези въпроси в диспозитива на постановеното от него решение, посочвайки, че прави това, за да не „подмени съдържанието на тълкувателното правомощие – изясняване на точния смисъл на определена конституционна разпоредба – и да не превърне съда в консултативен орган или да го постави в положението на позитивен законодател, което очевидно е извън правомощията му“ (вж. Раздел I, т. 2 от мотивите на решението). Няма основание настоящият състав на Съда да се отклони от това разбиране.

Що се отнася до обхвата на искането по к.д. № 7/2005 г. на КС, който е определил и предмета на произнасянето по същество, на основата на допълнително уточнение на вносителя КС е констатирал, че става въпрос за такива нововъведения, които най-общо се характеризират като „преструктуриране, включително и оптимизиране на работата на органите на съдебната власт“. Изрично е приел, че крайният резултат от абстрактното нормативно тълкуване на конституционните норми „ще бъде отговор на въпроса, кой от двата конституционно възможни режима за промяна – чрез Народно събрание или Велико народно събрание – е съотносим към конкретния случай“ (вж. Раздел I, т. 3 от мотивите на решението). Както е посочено по-горе, това тълкуване е релевантно и към преценката на конституционните изменения и допълнения, към които са се насочили значителен брой народни представители, включително и вносителите на искането по настоящото дело.

В заключение КС намира, че на въпросите, по които групата от 144 народни представители иска произнасяне на тълкувателно решение, е отговорено с предходни тълкувателни актове. Затова с оглед на разпоредбата на чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) искането следва да бъде отклонено, а образуваното по него производство –

прекратено (вж. Определение № 9/1996 г. по к.д. № 30/1996 г. на КС; Определение № 7/2003 г. по к.д. № 21/2002 г. на КС; Определение № 1/2011 г. по к.д. № 18/2010 г. на КС).

2. В допълнение към горното КС констатира, че по същество с внесеното искане необходимостта от задължително тълкуване не е обоснована с неяснотата на посочените конституционни норми, а с противоречията между самите вносители в търсене на отговор какво следва от предписанията на двете предходни тълкувателни решения. Настоящият състав обаче не е оправомощен от основния закон да разрешава такива спорове в рамките на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, защото предметът на произнасяне може да бъде единствено абстрактно тълкуване на самия основен закон, а не разясняване на съдържанието на актове на КС, постановени от други негови състави (в същия смисъл вж. Определение № 5/1993 г. по к.д. № 35/1992 г. на КС).

3. При тълкуване на конституционните разпоредби КС неминуемо изследва и установява действителната воля на техните първоначални създатели. Така се гарантира правната стабилност и върховенството на основния закон, осигурява се защита на основополагащите конституционни идеи и ценности. Същевременно този подход не е несъвместим с еволютивното, телеологичното тълкуване, когато същите идеи и ценности трябва да бъдат защитени при съществено променени обществени условия. За да бъде извлечен максимално възможният позитивен ефект, Конституцията трябва да се възприема не като вкаменена даденост, а като жив организъм. Изоставянето на стари интерпретации и възприемането на нови виждания относно съдържанието на отделни конституционни норми се допуска в практиката на КС (например вж. констатациите в мотивите на Решение № 3/2015 г. по к.д. № 13/2014 г. на

КС относно съотношението между Решение № 10/2011 г. по к.д. № 6/2011 г. на КС и последвалото Тълкувателно решение № 9/2014 г. по к.д. № 3/2014 г. на КС). Дали обаче има предпоставки за нови нюанси в разбирането на КС относно последиците от предходното нормативно тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията е въпрос, чийто отговор може да бъде даден при евентуален казуален спор за конституционност, но не и по пътя на ново абстрактно тълкуване на същите конституционни норми. При липсата на противоречива практика по прилагането на посочените разпоредби, вносителите на искането не са обосновали, а и не са били в състояние да обосноват съществуването на конкретен правен проблем като предпоставка за допустимост на нормативното тълкуване. Различните мнения в правната доктрина и разногласията между народните представители по въпроса как да бъдат въведени желаните от тях конституционни промени не могат да се приравнят на такава практика (вж. Определение № 4/1994 г. по к.д. № 5/1994 г. на КС; Определение № 7/2002 г. по к.д. № 13/2002 г. на КС; Определение № 4/2007 г. по к.д. № 9/2007 г. на КС; както и становището по т.нар. „превантивно тълкуване“, изразено в мотивите на Определение № 1/2015 г. по к.д. № 1/2015 г. на КС).

4. Освен че чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията вече са били обект на задължително тълкуване в аспекта, който е посочен в искането, случаят има и особеност, която допълнително подкрепя заключението на КС за недопустимост на произнасянето по същество. За да обосноват необходимостта от нормативно тълкуване на конституционните разпоредби, вносителите изискват отговор на конкретни въпроси за евентуална бъдеща промяна на основния закон. Тази промяна не е предмет само на идейни спорове, а е залегнала във внесения в парламента на 24

юли 2015 г. от 180 народни представители Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. По този начин конституционно установената нормотворческа процедура вече е започнала. В тази обстановка част от вносителите на законопроекта са се обърнали с настоящото искане към КС, като изрично са обосנוвали интереса от произнасянето по съществото на отправените въпроси с „премахване на всяка вероятност законопроекът, ако бъде приет, впоследствие да бъде обявен от КС за противоконституционен поради липсата на компетентност на обикновено Народно събрание да прави такива промени“. Посочената цел обаче е непостижима при действащия конституционен модел. Контролът за конституционосъобразност на приетите от парламента закони, включително и за промени в Конституцията, който се осъществява от КС, може да бъде само последващ – той се развива след приключването на законодателния процес в тесен смисъл, т.е. след обнародването на съответния закон (чл. 17, ал. 2 ЗКС).

Конституцията установява реда за провеждане на парламентарния законодателен процес. Не предвижда възможност в него да участва и КС чрез предварително произнасяне по конституционосъобразността на внесените законопроекти. Абсолютно несъвместимо с основния закон е чрез такова преценяване на конкретни законодателни инициативи да се заобикаля или обезсмисля установеният от Конституцията последващ контрол за конституционност.

Народните представители трябва да носят своята отговорност за създаването на законите, включително и за въвеждането на промени в Конституцията, без да разчитат на институционална намеса от страна на КС. Тук е мястото да се посочи, че разглеждането по същество на искане за превантивно произнасяне по конституционосъобразността на внесен в

парламента законопроект би създадо precedent, който ще отвори широко вратата към компрометиране и затормозяване на законодателния процес в неограничен брой следващи случаи. Провеждането на успоредна процедура по оценяване на законодателните инициативи пред държавен орган, различен от Народното събрание, на практика води до включване в нормотворчеството на допълнителни участници, без това да е предвидено в основния закон. Като че ли тази опасност е била подценена от народните представители, които са сезирали КС с настоящото искане.

По гореизложените съображения Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, чл. 19, ал. 1 и 2 и чл. 21, ал. 6 ЗКС и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд

О П Р Е Д Е Л И:

Отклонява искането на 144 народни представители от 43-ото Народно събрание за даване на задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията относно израза „промени във формата на държавно управление“, като бъде отговорено на въпросите:

„1. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването на две колегии на Висшия съдебен съвет – съдийска и прокурорска, като всяка от тях да решава самостоятелно кадровите и организационни въпроси по своята професионална насоченост, а Пленумът на Висшия съдебен съвет, състоящ се от всички негови членове, да решава въпросите за избора на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и главния прокурор, да приема проект за бюджет на съдебната власт и да решава

прекрояването на мандата на членовете на Висшия съдебен съвет при условията на чл. 130, ал. 8 от Конституцията.

2. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването в рамките на Висшия съдебен съвет на колегия на съдиите, която да се състои от председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, шест члена, избрани от общо събрание на съдиите, и пет члена, избрани от Народното събрание, както и създаването на колегия на прокурорите, която да се състои от главния прокурор, четирима члена, избрани от общо събрание на прокурорите, един член, избран от общо събрание на следователите и шест члена, избрани от Народното събрание.“

Прекратява производството по к.д. № 7/2015 г. и връща искането на вносителите.

Председател: Димитър Токушев