

ПРАВНО МНЕНИЕ

от

доц. д-р Деница Топчийска

Департамент „Право“ на Нов български университет

Относно: Конституционно дело № 3/2024 г., образувано по искане на президента на Република България и присъединеното към него конституционно дело № 4/2024 г., образувано по искане на 68 народни представители за установяване противоконституционност на решенията за избор на конституционни съдии, приети от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (обн. ДВ, бр. 7 от 23 януари 2024 г.)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд и във връзка с Определение на Конституционния съд (КС) от 13.02.2024 г. по конституционно дело № 3/2024 г. и Определение на КС от 13.02.2024 г. по присъединеното към него конституционно дело (к.д.) № 4/2024 г., представям своето правно мнение по предмета на конституционните дела.

Конституционно дело № 3/2024 г. и присъединеното към него за разглеждане и решаване конституционно дело № 4/2024 г. са образувани на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България по искане на президента на Република България и съответно на 68 народни представители за установяване на противоконституционност на решенията за избор на конституционни съдии, приети от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (обн. ДВ, бр. 7 от 23 януари 2024 г.)

В своето искане до КС, въз основа на което е образувано к.д. № 3/2024 г., президентът на РБ излага мотиви, според които оспорените решения са приети в нарушение на предвидените в чл. 91б, ал. 1 от Конституцията принципи на откритост,

прозрачност, публичност и обоснованост при избора на членове на органи от Народното събрание (НС). Също така се посочват съображения за нарушение на чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 147, ал. 2 и чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията при определяне на продължителността на мандата на новоизбраните конституционни съдии.

Конституционно дело № 4/2024 г. е образувано по искане на 68 народни представители, в мотивите към което се излагат съображения за допуснати нарушения на чл. 4, ал. 1 и чл. 91б, ал. 1 от Конституцията при провеждането на процедурата за избор на двамата конституционни съдии. Излагат се аргументи, че текстът в оспорваните решения на НС, а именно „за срок от 9 години“ влиза в противоречие с Тълкувателно решение № 1 от 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. (обн. ДВ, бр. 5 от 16.01.2024 г.)

В представеното от мен правно мнение бих искала да изложа някои съображения по отношение предмета на разглежданите конституционни дела.

1/ По отношение продължителността на мандата на конституционните съдии, определен в решенията на НС от 19 януари 2024 г.

В диспозитива на решенията на НС от 19 януари 2024 г. за избор на нови конституционни съдии е посочено изрично на мястото на кой конституционен съдия е избран всеки от тях „за срок от 9 години“. Независимо че от формална гледна точка предвиденият в решенията срок съответства на продължителността на мандата на конституционните съдии по чл. 147, ал. 2, изр. 1 от Конституцията, в рамките на настоящото производство е необходимо той да бъде обсъден в контекста на всички относими разпоредби на Конституцията и установената практика на Конституционния съд (КС). Тази необходимост се потвърждава от самия КС, който приема, че конституционното тълкуване на конкретни разпоредби не може да бъде правено изолирано, а трябва задължително да обхване и всички свързани с нея конституционни разпоредби, тъй като Конституцията е „единство от правни конструкции и принципи“ (Решение № 1/2024 г. по к.д. № 17/2023 г.). От своя страна Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) посочва, че задачата на конституционните юрисдикции е да пазят върховенството на Конституцията, като тълкуват Конституцията по начин, който дава възможност за последователно развитие на правото на основата на конституционно установените принципи. Също така се

подчертава, че конституционните юрисдикции не трябва да вземат произволни решения, а трябва да осигуряват конституционна последователност (съгласуваност) чрез решения, базирани на Конституцията и установената практика на конституционните юрисдикции.

КС се е произнасял няколко пъти във връзка с продължителността на мандата на конституционните съдии. С Решение № 1 от 7.03.2006 по к.д. № 8/2005 г. (обн. ДВ бр. 23 от 17.03.2006 г.) се обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 5, ал. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), тъй като предвижда възможност конституционните съдии да продължат да упражняват функциите си след изтичането на конституционно определения срок на техния мандат до встъпване в длъжност на техните заместници. В мотивите към решението си КС подчертава императивния характер на чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията, чиято цел е да се ограничи изпълняването на правомощията на конституционните съдии в рамките на конституционно установения срок в чл. 147, ал. 2, изр. 1. В мотивите към решението също така се посочва, че разпоредбата на чл. 148, ал. 3 от Конституцията се отнася единствено за заместване на съдия с предсрочно прекратен мандат и не засяга хипотезата на чл. 148, ал. 1, т. 1.

Следващо решение, в което КС се произнася във връзка с продължителността на мандата на конституционните съдии, е Решение № 8 от 21.09.2000 г. по к.д. № 9/2000 г. (обн. ДВ бр.78 от 26.09.2000 г.), постановено в производство по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. В него КС дава задължително тълкуване на чл. 148, ал. 1, т. 6 от Конституцията, като посочва, че при предсрочно прекратяване на мандата на съдия в КС поради смърт, избраният/ назначеният на неговото място съдия не разполага със свой пълен 9 годишен мандат, а се избира, респ. назначава за срок до края на мандата на починалия съдия. КС аргументира решението си, като посочва значимостта на квотния принцип, обявен в чл.147, ал.1 от Конституцията, съчетан с изискването за периодично обновяване на състава със съдии от всяка квота (чл. чл.147, ал.2, изр. 3), като основен и водещ за конституирането на КС. Чрез квотния принцип се гарантира равновесието между законодателната, изпълнителната и съдебната власт в този процес и неговото дерогиране би позволило в даден момент „една от трите власти да овладее Конституционния съд и да обезсмисли контрола, който този съд упражнява“ (Решение № 8 от 21.09.2000 г. по к.д. № 9/2000 г.). В този контекст, КС приема, че изискването за периодичното обновяване и квотният принцип трябва да бъдат основните принципни положения, на които да бъде подчинено тълкуването на всички други норми, отнасящи се до конституирането на Конституционния съд.

В мотивите на последното си решение, свързано с продължителността на мандата на конституционните съдии (Решение № 1 от 11 януари 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. (Обн. ДВ, бр. 5 от 16.01.2024 г.), КС излага последователна аргументация в съответствие със своята предходна тълкувателна практика. Подчертава се основното и водещо значение на квотния принцип и принципа за периодично обновяване на състава при конституирането на конституционната юрисдикция с оглед гарантиране на нейната независимост. Производство е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията за задължително тълкуване, в рамките на което КС постановява, че конституционен съдия, избран или назначен след предвиденото в чл. 147, ал. 2, изр. 3 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. По отношение на определяне на конституционно дължимия момент за обновяването на състава на съда, КС препраща към чл. 11, ал. 3 и §2 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗКС. В съответствие с чл. 11, ал. 3 от ЗКС в хипотезата на чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията прекратяването на мандата на съдия от Конституционния съд се обявява от председателя на Съда и настъпва с полагане на клетва от новоизбрания или новоназначения съдия.

С оглед установената практика на КС и приетото Тълкувателно решение № 1 от 11 януари 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. *може да се направи заключение, че с приемането на оспорваните Решения на НС от 19 януари 2024 г. е допуснато нарушение на основополагащи принципи и императивни конституционни разпоредби, установяващи реда за конституиране и обновяване на конституционната юрисдикция, предвидени в чл. 5, ал.1, чл. 147, ал. 1 и чл. 147, ал. 2, изр. 3 от Конституцията.* Изрично определеният в решенията срок от 9 години, в който новоизбраните конституционни съдии ще упражняват мандата си, независимо че формално съответства на чл. 147, ал. 2, изр. 1 от Конституцията, на практика излиза извън пределите на конституционно установения срок. Мандатите на конституционните съдии Гроздан Илиев и Атанас Атанасов са обявени за прекратени на основание чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията, считано съответно от 1 март 2022 г. (Определение на Председателя на КС от № 1-ПМ от 17.02.2022 г., Обн. ДВ бр. 15 от 22.02.2022 г.) и 16 ноември 2021 г. (Определение на Председателя на КС № 6-ПМ от 1.11.2021 г., Обн. ДВ бр. 92 от 5.11.2021 г.). В съответствие с установената практика на КС и тълкувателно решение № 1 от 11 януари 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. периодът, в който новоизбраните

конституционни съдии изпълняват правомощията си, трябва да се намали с периода от прекратяването на мандата на предходния конституционен съдия до встъпването в длъжност на новоизбрания, за да бъдат спазени основните принципи при конституирането на КС, установени в чл. 147, ал. 1 и чл. 147, ал. 2, изр. 3 от Конституцията, а именно квотен принцип и принцип на периодична промяна на състава, чрез които се гарантира независимостта на конституционната юрисдикция.

2/ Относно правната сила и правното действие на Тълкувателно решение № 1 от 11 януари 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. (Обн. ДВ, бр. 5 от 16.01.2024 г.) по отношение оспорваните решения на НС за избор на конституционни съдии

В съответствие с разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 2 от Конституцията решенията на КС влизат в сила три дни след обнародването им в Държавен вестник. Тълкувателно решение № 1 от 11 януари 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. е обнародвано на 16 януари 2024 г. и по силата на конституционната разпоредба влиза в сила, считано от 20 януари 2024 г. Оспорваните решения на НС за избор на конституционни съдии са приети на 19 януари 2024 г., т.е. преди влизането в сила на посоченото решение на КС, което поражда някои въпроси относно неговата приложимост за решаването на конкретния правен спор. С оглед на това бих искала да **изложа следните съображения:**

1. Фактическият състав за избор на конституционни съдии е завършен към момента на встъпване в длъжност на избрания конституционен съдия, реда за което е посочен в чл. 6 от ЗКС. Избраните от НС конституционни съдии с решенията, предмет на настоящия правен спор, са встъпили в длъжност на 26 януари 2024 г., с което фактическият състав е завършен след влизане в сила на Тълкувателно решение № 1 от 11 януари 2024 г. по к.д. № 17/2023 г.
2. Решение № 1 от 11 януари 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. е постановено в производство по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, който предоставя самостоятелно правомощие на КС да дава задължителни тълкувания на конституционните разпоредби. Решението на КС е правораздавателен акт, който съдържа нормативно и абстрактно тълкуване на разпоредбата на чл. 147, ал. 2, изр. 3 от Конституцията и има установително действие, с което всички правни субекти следва да се съобразяват. По силата на чл. 14, ал. 1 от ЗКС решението е задължително за всички държавни органи, юридически лица и граждани (*erga omnes*).

3. В доктрината са представени и аргументирани различни становища по отношение темпоралното действие на тълкувателните решения на КС. Поставя се въпросът дали тези решения трябва да имат действие занапред (ex nunc) в съответствие с разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията или обратно действие (ex tunc) от момента на приемането на тълкуваната разпоредба, какъвто принцип е заложен в чл. 50, ал. 1 от Закона за нормативните актове.
4. От гледна точка на практиката на КС, насоки за темпоралното действие на тълкувателните решения могат да бъдат намерени в Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к.д. № 5/2019 г., постановено по искане за даване на задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията. В мотивите си към решението, КС приема, че посоченият конституционен текст (чл. 151, ал. 2, изр. 3) се отнася единствено до решенията на Конституционния съд за установяване на противоконституционност на нормативни правни актове и следователно не засяга тълкувателните решения, постановени на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Освен това КС приема, че правилото за темпоралното действие на решенията на КС, заложено в чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията не е абсолютно и изключения от него могат да бъдат обосновани с оглед на цялостната конструкция от конституционни норми и принципи.
5. Преценката за темпоралното действие на тълкувателните решения на КС трябва да бъде направена, като се вземат предвид, от една страна, принципа за правна сигурност и предвидимост, и, от друга страна, основната функция на конституционната юрисдикция, а именно установяване на принципите за върховенство на Конституцията и правова държава (в нейния формален и материален аспект). Посочените водещи принципи изискват практиката на КС да бъде последователна и стабилна, макар и да не изключват възможността за промени, когато това се налага с оглед на социалното развитие и еволюцията на правното мислене (Решение № 3 от 28.04.2020 г. по к.д. № 5/2019 г.)
6. В конкретния случай Решение № 1 от 11 януари 2024 г. по к.д. № 17/2023 г. е постановено в резултат на стабилна и последователна практика на КС с цел изясняване смисъла на конституционните разпоредби относно началния и крайния момент на мандата на конституционните съдии в контекста на основните принципи за конституиране на КС, а именно квотния принцип и изискването за периодична промяна на състава на съда. *В този смисъл, считам, че конкретното тълкувателно решение е приложимо при решаването на правния спор в*

настоящото производство. Дори и в случай, че КС приеме, че то не е приложимо, тъй като оспорваните решения на НС са приети преди неговото влизане в сила, КС е обвързан да направи в настоящото производство тълкуване на относимите конституционни разпоредби, което да съответства на постановеното вече Тълкувателно решение № 1 от 11 януари 2024 г.

14 март 2024 г.

Доц. д-р Деница Топчийска