

Вх. № 631

Дата 28.11.2024г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ
ОТ

ГРУПА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ 51-ОТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Въззвание № 9 № 41 / 2024 г.
Директор на
Съдебно-управленск.
Служба Делостав
28.11.2024*

ОТНОСНО: даване на задължителни тълкувания на чл. 130, ал. 4 във вр. с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България и § 23 от Преходните и Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г. – изм., ДВ, бр. 66 от 2024 г.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 1 вр. с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) отправяме настоящото искане до Конституционния съд за даване на задължителни тълкувания на чл. 130, ал. 4 във вр. с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България и § 23 от Преходните и Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г. – изм., ДВ, бр. 66 от 2024 г., във връзка с отговор на следния въпрос:

„Когато мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, същият продължава ли да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота? Допустимо ли е ограничаване на същите със закон или друг акт на Народното събрание? Прилага ли се § 23 от Преходните и Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г. – изм., ДВ, бр. 66 от 2024 г. след Решение № 13/2024 г. на КС на Република България?“

**I. ОТНОСНО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО ЗА
ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНИЕ:**

Най-малко една пета от народните представители от състава на Народното събрание са оправомощен субект, който може да сезира Конституционния съд на Република България с искане да упражни конституционното си правомощие по даване на задължителни

тълкувания на норми от Основния закон съгласно чл. 150, ал. 1 вр. чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (КРБ).

Отправяме настоящото искане в изискуемата писмена форма с оглед на неговата действителност съгласно чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционния съд, заедно с реквизитите, предвидени в чл. 18, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд.

Отправеното питане считаме, че следва да ангажира компетентността по даване на задължително тълкуване на норми от Основния закон на Република България, с цел установяване на точния смисъл на конституционна/и норма/и, по който смисъл се спори, констатира се неяснота и/или двусмислие, разкриването му обосновава различни възможни решения, или прилагането е противоречиво. Така даването на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на основния закон (*Определения на Конституционния съд от 19.12.1996 г. по к.д. № 30/1996 г., от 30.06.1998 г. по к.д. № 14/1998 г. и Определение № 4 от 14.08.2007 г. по к.д. № 9/2007 г.*).

Сред основните функции на Конституционния съд е чрез тълкуването на конституционните разпоредби да се изгради ясна и безпротиворечива система от норми. В този смисъл тълкуването се свързва пряко с ефективността на основния закон. Доколкото Конституцията е живо, действащо право, има пряко и непосредствено действие и стои на върха на пирамидата от нормативни актове, тази функция е от особено значение за правната система като цяло. Втората функция може да бъде определена като превантивна. Тя е свързана с първата и практически неотделима от нея. Чрез изясняване точния смисъл на конституционните разпоредби и изграждането на стройна и безпротиворечива система на нормативните актове, свързани с Конституцията, тълкуването спомага за предотвратяване използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен (така и *Решение № 8 на Конституционния съд от 01.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г.*).

Поставеният от нас въпрос, по повод на който желаем Конституционният съд да проведе задължителни тълкувания на цитираните по-горе конституционни норми чрез изясняването на точния им смисъл, би допринесъл съществено до постигането на необходимата еднозначност в разбирането и интерпретацията на нормите на Основния закон, от една страна, а от друга – законосъобразното упражняване на функциите на публичните органи, в т.ч. и на законодателния орган – Народното събрание, и предотвратяване използването на санкционните правомощия на Конституционния съд в частта за обявяване на закон или акт на Народното събрание за противоконституционен. От друга страна, наличието на правен интерес е абсолютна положителна процесуална предпоставка за допустимостта на отправеното искане за даване на задължително тълкуване на определена конституционна норма. В този смисъл е и трайната практика на Конституционния съд, изразена в: *Определение № 8 от 2016 г. по к.д. № 17/2016 г., Решение № 11 от 1997 г. по к.д. № 4/1997 г., Решение № 2 от 1996 г. по к.д. № 26/1995 г., Решение № 19 от 1993 г. по к.д. № 11/1993 г., Решение № 17 от 1993 г. по к.д. № 14/1993 г.* и др.

Посочените в настоящото искане норми, за които желаем Конституционният съд да проведе задължително тълкуване, са конституционно значими и регламентират условията и реда за конституиране на конституционно установен орган от системата на съдебната власт.

Създателите на съвременната българска Конституцията са имали стремежа да установят трайни демократични конституционни институции, които чрез действията си да

утвърдят една нова по своята същност и организация държава, да гарантират необратимостта на демократичния процес и невъзможността той да бъде нарушаван. С тази цел са установени основните конституционни институции - Народно събрание, президент/вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт.

Тяхното особено място в държавната йерархия е посочено и в *Решение № 14/95 г. по к. д. № 23/1995 г.*, което прогласява ненакърнимостта на материалните предпоставки за осъществяване на дейността им. Структурата, тяхното място в държавната йерархия, начина на формиране, основните правомощия и баланса между тях, определени от Великото Народно събрание, са гаранция за развитието на демократичния процес при осъществяване принципите за народния суверенитет (чл. 1, ал. 2), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2), разделението на властите (чл. 8) правовата държава (чл. 4) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2). Макар и самостоятелна власт, извън законодателната и изпълнителната съгласно принципа за разделение на властите, съдебната власт и нейните органи /глава шеста от Конституцията/ са неразривно свързани с парламентарната форма на управление и са неотменим неин елемент. Органите на съдебната власт контролират актовете на изпълнителната власт в посока на тяхната законосъобразност. Същото е и във връзка със защитата правата на гражданите и с публичните функции на наказателното правосъдие. Управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони би било безсмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им прилагане. Правосъдие могат да осъществяват само органи на съдебната власт. Ако такива функции бъдат възложени на органи от други власти това ще съставлява промяна във формата на управление на държавата (*Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г.*).

Ангажираността на тълкувателната компетентност на Конституционния съд е необходимо в контекста на зададения по-горе въпрос, което произхожда от неяснотата на нормите на чл. 130, ал. 4, чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 от КРБ и § 23 ПЗР към ЗИД на КРБ. В тази връзка най-вече нормата на § 23 ПЗР към ЗИД на КРБ предвижда, че до избирането на нов състав на изборните членове на Висшия съдебен съвет (ВСС) „Съдийската колегия и Прокурорската колегия на досегашния Висш съдебен съвет изпълняват функциите на Висш съдебен съвет, съответно на Висш прокурорски съвет по тази Конституция“. Следва да се има предвид и обстоятелството, че всъщност нормата на § 23 ПЗР към ЗИД на КРБ препраща към разпоредби, спрямо които Конституционният съд е имал повод да се произнесе, обявявайки тяхната противоконституционност (*Решение № 13 от 26.07.2024 г. по к. д. № 1/2024 г.*). В този смисъл, е налице неяснота относно обхвата на приложение на § 23 ПЗР към ЗИД на КРБ.

Следва да се посочи, че досегашният мандат на изборните членове на Висшия съдебен съвет е изтекъл на 03.10.2022 г. В Решение №12 от 2022 г. по к. д. №7/2022 г. Конституционният съд обръща внимание, че изтичането на мандата на членовете не прекратява „мандата“ на самия орган, респективно не прекратява правомощията му, когато самият орган не е мандатен и е подчинен на принципа на непрекъснатост на дейността. Следователно функционирането на ВСС, като постоянно действащ държавен орган, не се прекратява с изтичането на мандата на изборните членове по смисъла на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Основния закон (също и Определение № 7 от 24.07.2023 г.). Обръщаме внимание, че опит в насока към ограничаване на определени конституционни правомощия на ВСС съобразно нормата на чл. 130, ал. 4 КРБ от страна на Народното събрание вече е направен

в рамките на 50-ото Народно събрание със Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (със сигнатура 50-454-01-59/01.08.2024 г.). Налице са и заявени намерения в рамките на действащото 51-о Народно събрание да се упражни законодателна инициатива за пряко ограничаване на конституционни правомощия на органа на съдебната власт.

От друга страна, допълнителен аргумент в полза на допустимостта на настоящото искане за провеждане на задължително тълкуване на посочените конституционни норми се явява обстоятелството, че евентуалното произнасяне на Конституционния съд би била и превантивната функция на неговите актове. В този смисъл тълкуването на посочените норми в контекста на зададения въпрос би имало и спомогнало до постигането на безпротиворечива система от нормативни актове и актове на Народното събрание и би спомогнало за предотвратяване използването на санкционните правомощия на Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на законови разпоредби или актове на Народното събрание като законодателен орган. В този смисъл считаме, че изясняването на значението на цитираните норми би било от съществено значение за начина, по който Народното събрание осъществява конституционните си правомощия в контекста на: 1/ изтекъл мандат на изборни членове на орган на съдебната власт; 2/ приемане на актове на Народното събрание при позоваване на норми (§23 КРБ), които препращат към обявени за противоконституционни норми (*Решение № 13 от 26.07.2024 г. по к. д. № 1/2024 г.*) и 3/ по искане за тълкуване на посочените конституционни разпоредби Конституционният съд не е имал повод изрично да се произнесе както с нарочно решение, така и с определение по допустимост (арг. чл. 21, ал. 6 Закона за Конституционния съд).

Конституционният съд вече няколко пъти се е произнасял относно мандатността на органите на съдебната власт, но считаме, че изводите в актовете на КС в тези случаи не се явяват в пълна степен относими и не изясняват в пълна степен същността на конституционните норми в контекста на зададения вече въпрос (*Решение № 13 от 2010 по к.д. № 12/2010 г.*, *Решение № 12 от 27.09.2022 г. по к.д. № 7/2022 г.* и *Решение № 4 от 2005 г. по к.д. № 11/2004 г.*). Нещо повече – Конституционният съд не е имал повод да разгледа в цялост проблемите, които поставя изтичането на мандата на изборни членове на ВСС, действията, респ. бездействията на избирация ги орган (НС) в контекста на спазване на принципа на непрекъсваемостта в осъществяваните от тях конституционни правомощия. Без функционирането на ВСС като конституционен орган от системата на съдебната власт би се стигнало до цялостното нарушаване на системата на държавни органи, в т.ч. и пряко нарушаване на принципа за разделение на властите.

II. ПО ОСНОВАТЕЛНОСТТА НА НАПРАВЕНОТО ИСКАНЕ

Съгласно *Решение № 13 от 15.12.2010 г. на КС по к. д. № 12 /2010 г.* мандатността е основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, което е съобразено с разделението на властите и правовата държава. В същото решение се посочва, че конституционното понятие „мандат“ е установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон. Правният режим на мандата на органите на публичната власт се определя от конституционни и от законови норми.

Правомощието на ВСС да прави предложение до президента на Република България за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд,

председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор е заложено в Конституцията на РБ (чл. 129, ал. 2 КРБ), т.е. става въпрос за основно конституционно правомощие. Съгласно чл. 130, ал. 4 КРБ мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет е пет години, като те не могат да бъдат преизбирани веднага след изтичане на този срок.

В същото време в КРБ липсва уредба относно хипотеза, при която мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, но Народното събрание не е избрало членове на ВСС. Или иначе казано, налице е хипотеза, в която мандатът на членовете на орган на съдебната власт е изтекъл, но Народното събрание не е изпълнило конституционното си задължение по избор на членове. Народното събрание, поради бездействието си да избере членове на Висшия съдебен съвет от своята квота, черпи аргументи за приемане на актове, ограничаващи правомощията на ВСС, което е недопустимо от конституционноправна гледна точка.

Конституционният съд е имал повод да се произнесе в свое Решение №12 от 27.09.2022 г. по к.д. №7/2022 г. относно функциите и мандата на главния инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС. С него КС е постановил, че главният инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС изпълняват своите функции до избиране от НС на главен инспектор, съответно на инспектори, и след изтичане на техния мандат. В решението се посочва, че „мандатът е задължение на избиращия орган“, а с осигуряването на непрекъснатост в дейността на Инспектората към ВСС се гарантират нормалното функциониране на съдебната власт и нейната независимост при наличие на извънредни обстоятелства, породени от продължаващото бездействие на Народното събрание.

Отчита се и разделението на властите, установено в чл. 8 КРБ, като изрично се посочва, че възможността за взаимно противодействие и балансиране на законодателната, изпълнителната и съдебната власт не означава възможност за блокиране на нормалното функциониране на властта, тъй като основополагаща цел на този конституционен принцип е осигуряване на ефективно управление под върховенството на правото. Уточнява се, че е без значение дали възпирането се осъществява с действие или с бездействие – единствено е от значение дали с упражняването или не на съответното правомощие властите могат или не могат да функционират. Това означава, че въздействието от страна на законодателната власт върху функционирането и упражняването на правомощията на съдебната власт представлява нарушаване на принципа на разделение на властите и възможността за тяхното функционално взаимодействие.

Така направеният извод се подчертава още веднъж в решението на КС – „ако една от държавните институции има възможност да приведе чрез действия или бездействие друга институция в състояние да не може да осъществява конституционните си правомощия, би било налице недопустимо накърняване на тезибаланси“.

Следователно, евентуалното възприемане на тезата, че при изтекъл мандат на членове на Висшия съдебен съвет същият не може да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота, би представлявало злоупотреба с право, противоречие с принципа на правовата държава и възможност законодателната власт (Народното събрание) да черпи права от собственото си противоправно поведение (бездействието, състоящо се в неизбирането на съответната квота във ВСС). Нещо повече – подобен извод би означавал, че се поставят под съмнение и би била възможна евентуална ревизия по отношение и на всички приети от Висшия съдебен съвет актове от 3 октомври 2022 г. насам – датата, на която е изтекъл мандатът на членовете на ВСС, избрани от Народното събрание. Тези

актове биха могли да бъдат атакувани като нищожни, поради това, че са приети от членове с изтекъл мандат.

В цитираното Решение №12 се разглежда и съотношението между непрекъснатостта и мандатността. Достига се до следното заключение: когато няма друго предвидено правно средство срещу блокирането на работата на един конституционно установен държавен орган, продължаването на осъществяването на функциите на този орган чрез конкретния негов персонален състав до нов избор/назначаване (изцяло или попълване) е конституционно допустим способ за възпиране на фактическото изменение на предвидения в Конституцията баланс на властите и органите на държавата.

Подобни изводи са споделени и в Определение №7 по к. д. №9/2023 г.: „В Тълкувателно решение №12 от 2022 г. по к.д. №7/2022 г. Конституционният съд обръща внимание, че изтичането на мандата на членовете не прекратява „мандата“ на самия орган, респективно не прекратява правомощията на този орган, когато самият орган не е мандатен и е подчинен на принципа на непрекъснатост на дейността. Следователно функционирането на ВСС, като постоянно действащ държавен орган, не се прекратява с изтичането на мандата на изборните членове по смисъла на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Основния закон.“

III. ПЕТИТУМ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 вр. с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (Конституцията) отправяме настоящото искане до Конституционния съд за даване на задължителни тълкувания на чл. 130, ал. 4 във вр. с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България и § 23 от Преходните и Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г. – изм., ДВ, бр. 66 от 2024 г., във връзка с отговор на следния въпрос:

„Когато мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, същият продължава ли да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота? Допустимо ли е ограничаване на същите със закон или друг акт на Народното събрание? Прилага ли се § 23 от Преходните и Заключителните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г. – изм., ДВ, бр. 66 от 2024 г. след Решение № 13/2024 г. на КС на Република България?“

ПРИЛОЖЕНИЕ: Цитирани актове на Конституционния съд на РБ

ВНОСИТЕЛИ:

Росен Назаров

Радна Назарова

Теменишка Пейкова

Денница Савелас

Мими Денник

Красимир Гидов

Раден Александров

Даниел Райчев

Георги Стамбов

Иванка Дневкова

~~Детя Довел~~

Меро Станев

Любомир Заорев

Иванка Рубин

Звезда Каранова

Мерлен Георги

Никола Стоянов

Георги Ванелинко Петрик

Майка Минчева Мачев

Александра Давид

Иванка Давид

Ренца Умова

Мартин Харизанов

Стефан Антонов

Любовил Христо

Морей Румев

Врстатан Ванзел

Крима Кочев Крив

Донелд Демев

~~Донелд~~ Демев Трайкова

Ганя Василева

Мван Владимир Терев

Юсиф Абу

Костадин Стоян

Илиана Шенова

Христина Георгиева

Мария Винова

Валентин Миланев

Донелд Христо Трайкова

Валери Ладасев

Красен Франел

Георги Георгиев

Владимир Терзиев

Павлин Попов

Николай Анатольевич
Георгий Кривошеин
Магден Маринков

Косачин Алексей
Вина Анисаитрова
Людмила Андриашова
Иорданка Драндолова

Бен-Сла Чан-В
Гюнай Хюмели
Дмитрий Иванов

Мария Шиница

Христо Гюргиев
Братислав Баласев
Томир Бинев

~~Марианна Димитрова~~

Модест Дачков

Даниел Митев

Александр Иванов
Лазарь Иванов

Красимир Василев

Александер Кетков

Иван Митев

Христо Терзиев