

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

от Гл. ас. д-р Благой Делиев

Юридически факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 7 ноември 2023 г. по к.д. № 17/2023 г., ми е предоставена възможност да изразя становище относно искане за тълкуване на разпоредбите на чл.147, ал.2, чл.148, ал.1, т.1 и ал. 3 от Конституцията на Република България в тяхната взаимовръзка. Допуснатото тълкуване питане е:

„Каква е продължителността на мандата, неговото начало и край, когато конституционен съдия е избран (назначен) и встъпил в длъжност след предвиденото в чл.147, ал.2 от Конституцията обновяване на състава на Съда?“

1. Мандатът в неговата битност като срок е едно необходимо ограничение на демокрацията, което я прави възможна по замисъл и изпълнение. По тази причина нормите на Конституцията и законите залагат разнообразие от различни по продължителност срокове, в които държавните органи следва да осъществяват своите правомощия. Така се гарантира необходимият баланс и взаимно разминаване при конституирането на държавните органи, което е израз на разделението на властите (чл.8). Може да се направи извод, че колкото и хаотичен да е подходът към продължителността на сроковете, към тяхното начало и край, към правните последици от изтичането им, червената линия, която не следва да бъде прекривана при правосъздаването и правоприлагането на регулацията на мандатите е именно принципът на разделение на властите. Макар не винаги изтичането на срока на мандата на конституционен орган да води до прекратяването на правомощията на този орган (Решение № 12 от 2022 г. по к.д. 7/2022 г), очевидно е че това положение винаги се отразява на независимостта на този орган. Да бъде държан органът или част от него в положение на изтекъл мандат означава, че той подлежи на прекратяване във всеки момент, когато конституиращият орган намери за подходящ. Вярно е, че независимостта не може да бъде степенувана и поради това не винаги може да бъде юридически измервана, но това не означава да бъде търпяно очевидното ѝ засягане. Ето защо съществуват органи, за които теоретично бездействието при формиране на част от членския състав може да доведе до прекратяване на целия колективния орган, тъй като би било невъзможно осъществяването на функциите му

поради неформирането на мнозинство при намаляване броя на членовете под определения от закона минимум и непопълнена квота (Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12/2010 г.). За Конституционния съд (КС) такова развитие не е само теоретично, доколкото мандатът на всеки съдия се прекратява *ex lege* с изтичането на 9-годишния определен срок, без възможност да бъде продължаван и независимо дали ще бъде впоследствие запълнен (Решение № 1 от 2006 г. по к. д. № 8/2005 г. Решение № 12 от 2022 г. по к. д. № 7/2022 г.). Символично казано като не предоставя възможност за продължаването на мандатите на съдиите, Основният закон предпочита да „жертва“ съществуването на КС, отколкото да постави под съмнение неговата независимост. Поне за сега няма основание да бъде правено отклонение от този извод, доколкото той сам по себе си пази конституционната юрисдикция, нейния авторитет и изключителност.

2. Съгласно чл. 147, ал.2, изр.1 *мандатът на съдиите от Конституционния съд е 9 години*. Видна е обаче различната формулировка в Закона за Конституционен съд: *Мандатът на всеки съдия е 9 години* (чл.4, ал.2 от ЗКС). Очевидно е, че и конституционната, и законовата разпоредба регламентират индивидуалния мандат на конституционния съдия, който е 9 години и не може да бъде скъсяван или продължаван. В конституционния текст акцентът е върху съдиите и принадлежността им като такива към КС, поради което техният мандат е 9 години. Този акцент отново се засилва в чл.148, ал.1, т.1, според който изтичането на определения [в Конституцията] срок е основание мандатът на съдия да бъде прекратен.¹ В действителност неприкосновеността на срока, за който съдията е избран/назначен не е „сама за себе си защита“, а необходим арсенал, чрез който се отбранява независимостта на целия орган. За отделния съдия този срок не винаги е постижим и гарантиран, поради което са предвидени случаи на предсрочно прекратяване на мандата (чл. 148, ал.1, т.2-6). Става въпрос за юридически събития и действия, които са били неизвестни към момента на избора или назначаването на конкретния съдия. Тях Основният закон изрично свързва като „несъвместими“ с 9-годишната продължителност на мандата на конкретен съдия. Някои основания се конфронтират със статута и авторитета на самия Съд, последица от което е и засягане и статуса на конкретния съдия във вида на прекратяване (чл. 148, ал.1, т.3,4,5). Към тях може да бъде добавено и положението, когато съдията изпълнява функции след изтичане на определения срок (чл. 148, ал.1, т.1, Решение № 1 от 2006 г. по к.д.№ 8/ 2005 г.).

Конституционната практика и законодателят признават случаи на изначално редуциране на мандата, които формално също се покриват от чл. 148, ал.1, т.1. И двата са свързани с изпълнението на правилото, че *съставът на КС се обновява през три години от всяка квота* (чл. 147, ал.2, изр. 3). През първите 9 години от своето съществуване математически не е възможно всеки съдия да има 9-годишен мандат, ако съставът се обновява на всеки три години. В тази връзка е установеният в § 2 от Закона за Конституционен съд начин на обновяване през първите девет години. Другата хипотеза, когато се редуцира мандата на избрания (назначения) съдия, е когато той встъпи на мястото на починал (Решение № 8 от 2000 г. по к.д.№ 9/ 2000 г.).² Имайки

¹ Подобният текст от Италианската конституция е малко по-различен като редакция: *При изтичане на мандата на конституционния съдия се прекратяват неговите правомощия* (чл. 135, ал.4 от Конституцията на Италианската Република)

² В такъв смисъл изрични законови разпоредби са предвидени в устройствените закони на Румъния и Литва.

предвид поводът за настоящото тълкувателно питане, въпросът е дали закъснелото избиране (назначаване) на конституционен съдия следва да има за резултат редуциране на неговия мандат поради това, че периодичното обновяване през три години не би могло да бъде изпълнено, ако той имаше пълния мандат от 9 години. Ето защо вносителят на искането предлага да бъде призната нова хипотеза на *de facto* скъсяване мандата на съдията.

3. В сравнителен план разпоредби за периодично обновяване на състава на органа, осъществяващ концентриран конституционен контрол на всеки три години могат да бъдат открити в много други конституции. В Испания (чл.159, ал.3 от Конституцията на Кралство Испания), Франция (чл. 56, ал.1 изр. 2 от Конституцията на Република Франция), Румъния (чл.142, ал.5 от Конституцията на Република Румъния), Чили (чл. 378, пар. 2 от Конституцията на Чили), Албания (чл.125, пар.6 от Конституцията на Албания) и пр. На тези места обновяването на всеки три години също е съчетано с принципния 9-годишен мандат на всеки съдия.

Избраният у нас модел на пръв поглед се доближава до този в Испания, доколкото съставът е сведен до 12 съдии. Конституционният съд на Испания е съставен от 12 членове, назначени от краля; от тях четирима – по предложение на Конгреса с мнозинство три пети от членовете му; четирима по предложение на Сената със същото мнозинство; двама по предложение на правителството, и двама по предложение на Генералния съвет на съдебната власт. Макар и поради различни причини в България и Испания е заложена известна дисбалансираност на задължителното обновяване, доколкото на всеки три години определена квота или квоти ще имат преимущество пред други. В България тя идва от обстоятелството, че квотите са три, а избраните (назначавани) съдии на всеки три години – четири. В Испания макар квотите формално да са четири, те са с различна тежест. С изменения през 2008 г. изрично се предвижда правилото, че в случай на забавяне на подновяването, времето на забавянето се приспада от мандата на назначените (чл.16.5 от Устройствения закон за Конституционния съд на Испания). Изрично е предвидено и *de facto* редуциране на срока в хипотезата на довършаването на мандат на съдия, който е предсрочно прекратен. Както беше вече посочено обаче, в Испания процедурата по назначаване е споделена между краля, който формално назначава и останалите органи, които номинират.

В Италия периодичното обновяване на състава бива постигнато не по пътя на изрични разпоредби, изпълнението на които налагат редуциране на индивидуалните мандати, а *ipso facto* – по пътя на практиката по назначаването (избирането). Мандатът на всеки един от съдиите е 9 години, независимо дали става въпрос за встъпване в предсрочно овакантен мандат или в общия случай³. Съдът се състои от 15 съдии, които се формират от три квоти – президент, парламент, върховни съдилища (чл.135, ал.1 от Конституцията на Италианската република). Като се има предвид повече от половинвековното съществуване на Съда и по принцип дългите индивидуални мандати⁴, днес обективно съдиите се избират (назначават) по различно време, с оглед на обстоятелството, че през всичките години голяма част от мандатите са изтичали по-рано, а встъпващите имат на общо основание пълен мандат. Резултат от това е, че съставът се променя постепенно и периодично. На практика в подобен режим на обновяване се

³ https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/istituzioni/la_struttura_EN.do
https://www.cortecostituzionale.it/jsp/consulta/istituzioni/fonti_disciplina.do

⁴ Първоначално мандатите на съдиите са били 12 години.

вписват и закъснелите назначения на конституционни съдии. Доколкото моментът и начинът на обновяването не са нормативно установени, всеки новоназначен (новоизбран) съдия разполага с пълния си мандат. С изтичането на 9-годишния срок обаче, мандатът винаги бива прекратяван (чл.135, ал.4 от Конституцията на Италианската република).

Колкото и да са преднамерени, примерите показват, че ако е заложена норма за периодично обновяване, тя следва да бъде изпълнявана, включително като бъдат признати случаи на редуциране – при встъпване в предсрочно прекратен мандат или при закъснение на назначенията. И обратното, доколкото липсва правило за периодично обновяване през установен времеви интервал, индивидуалните мандати трябва да бъдат запазени при обсъжданите два случая, именно за да бъде спазен естествения ритъм на разминаване на назначенията, установен с практиката. Тук спазването на индивидуалния мандат на практика гарантира дисциплина и предвидимост при последващото обновяване. Показателно е също еднаквото отношение към встъпващите на мястото на съдия с предсрочно прекратен мандат и „закъснелите назначения“.

В действителност залагането на идеята за периодично обновяване през три години е имала за цел да осигури активна позиция на законодателната власт по отношение на конституирането на органа, осъществяващ конституционен контрол, там където всяка камара има собствена квота (Франция, Испания). „През три години“ е адекватната формула, която се синхронизира с мандатите на легислатурите, така че всяка нова да има запазено право на еднакво участие. Естествено всичко това е приблизително с оглед възможността парламентите да бъдат предсрочно разпускани и става все по-условно с намесването на президента, който обикновено има право на втори мандат.

Днес обаче „типът на възприето обновяване“ не решава пряко въпроса с пасивността на парламентите при формиране на състава на юрисдикциите. В Испания съществува изрична законова разпоредба за продължаване на изпълнение на функциите на съдиите, което само по себе си макар и да осигурява пълен състав, не води до активиране на представителната институция. В Италия както е отбелязано в годишните доклади на Съда, на същия често му се налага да заседава в намален състав през дълги периоди от време именно заради неизбирането на съдии от парламентарната квота и действието на абсолютна норма за прекратяване на правомощията с изтичането на срока. Във Франция закъсненията са рядкост не заради режима на обновяване сам за себе си, а заради това, че задвижването и приключването на процедурите по избора в камарите се случва с актове на председателите на камарите, т.е. заложена е определен тип отговорност на едноличен орган (арг. чл. 56 от Конституцията на Република Франция).

4. В България през 1991-1992 г. членовете на Конституционната комисия по изработване на проект за Конституция и експертите към нея са били наясно с действащите модели на формиране на персоналия състав на конституционните юрисдикции в Европа. В зала дебатът е около текста на чл.155, ал.2 по проект, който на първо гласуване е приет в следния вид: *„Мандатът на съдиите от Конституционния съд е девет години. Те не могат бъдат избирани повторно на тази длъжност. Съставът на Конституционния съд се обновява през три години с по една трета от всяка квота“*. Последното изречение на практика възпроизвежда чл.56, ал.1, изр. 2 от Конституцията на Франция, дословно пренесен и в чл. 140, ал.4 от Конституцията на Румъния. Употребата на дроб в текста, съчетано с 12-членния състав, обаче провокира

изказвания в зала.⁵ Това вероятно води и до приемането на текста в окончателния му вариант без дробната част от 1/3. Показателни са изказаните мнения за ефекта на нормативно установеното обновяване през три години, включително на народните представители, които по стечение на обстоятелствата са бъдещи конституционни съдии. Николай Павлов – докладчик по главата за Конституционен съд, който не крие привързаността си към италианския модел на конституционно правосъдие отбелязва, че така или иначе на този пост ще бъдат избрани хора на различни възрасти, а мандатът от 9 години е по принцип дълъг. *Така че вътре в първите пет години вие ще имате промяна, която ще бъде естествена.*⁶ Мнозинството от народните представители към онзи момент обаче са твърдо решени да отстоят заложеното 3-годишно обновяване като условие за приемственост и стабилност при конституиране на органа, което пък от своя страна гарантира деполитизирането му.⁷

Вярно е, че теоретично погледнато нарушаването на принципа на обновяване не би могло да доведе до засягане на институционалната независимост на Съда, която остава гарантирана от гледна точка на квотното участие на различните органи. Все пак едновременният избор на 4 съдии от една квота, чиито пълномощия започват да текат в един и същ момент е израз на концентриране на власт в определен момент от един орган, спрямо конкретен състав на КС – ситуация, която отстояващите редакцията на текста са искали да бъде избегната, а тя става вече възможна. Позитивирането на периодичното обновяване обаче създава и необходимата дисциплина и предвидимост в реализирането на фактическия състав избиране/назначаване на съдиите. Така актовете по назначение или избор, клетвата на 1/3 от конституционните съдии остават определени в конкретен момент през годината.

5. Адресати на разпоредбата на чл. 147, ал.2 във всичките нейни части са органите, които участват в процедурата по формирането на състава на КС, както и законодателя. Законовият режим в максимална степен осигурява изпълнението на конституционните норми, обективирани както в първото, така и в третото изречение на чл. 147, ал.2. Три месеца преди изтичане на мандата на съответните съдии председателят предлага на субектите, участващи в конституирането на състава на КС да изберат, съответно да назначат нови съдии (чл.5, ал.1 от ЗКС). Прекратяването на мандата поради изтичане на определения срок се обявява от председателя и то настъпва с полагане на клетва от следващия съдия, което се извършва в едноседмичен срок от назначаването или избирането му (чл. 6, ал.2, чл.11, ал.3 от ЗКС). За процедурата по овакантяване на двете места на парламента тези разпоредби вече са неизпълними, а от настоящото тълкуване зависи доколко те ще бъдат изпълнявани и в бъдеще. Очевидно Конституцията и ЗКС не търпят ненавременен упражняване на правомощията на органите, формиращи персоналия на конституционната юрисдикция, доколкото същото би означавало да се толерира неизпълнение на конституционни норми и съдържащите се в тях задължения. Двете алтернативи относно правните последици от

⁵ Стенограма от заседание на Седмото Велико народно събрание, 24 юни 1991 г., 163 –то заседание, Стенографски дневник (57.5-59.2)

⁶ Стенограма от заседание на Седмото Велико народно събрание, 24 юни 1991 г., 163 –то заседание, Стенографски дневник (59.1); Протокол от 20 февруари 1991 г. от Заседание на Комисията по изработване на проект за Конституция, с. 9-10

⁷ Изказване на Янаки Стоилов (Стенограма от заседание на Седмото Велико народно събрание, 24 юни 1991 г., 163 –то заседание, Стенографски дневник (58.3);

това поведение са или да бъде призната власт на органа да променя режима на периодично обновяване, или да бъдат лишени собствените му назначения от полагащия им се пълен мандат. Власт да премахне или промени установения начин на периодично обновяване Народното събрание има, но то може да я осъществи само по конституционно установения ред, а не в нарушение на него.⁸ Ако органът по избор (назначаване) държи на конституционно установения ред, на авторитета на своите назначения, и най-вече на собствения си – той би действал с оглед нормативно установените моменти и срокове. И наистина целта на конституционно установения момент на това обновяване е да гарантира парламентарното участие. Ето защо редуцирането на мандата на новоназначените (новоизбраните) съдии с времето на забавянето на органа не е форма на санкция на поведението на парламента, а признаване, че правните последици в диспозицията на нормата чл. 147, ал.2, изр.3 включват и такъв резултат.

6. Заложено е периодично обновяване на състава е функция на обективното изтичане на 9-годишния мандат на конституционните съдии, срокът на пълномощията на една трета от които ще изтече в точно определен момент, което ще задейства конституционното задължение за избиране и назначаване на следващите. След учредяването му на КС като орган на практика неговите членове винаги се избират (назначават) на място на съдия, чиито мандат е прекратен, в точно определен момент (чл.148, ал. 3, вр. чл.148, ал.1, т.1-6). В случая на чл. 148, ал.1, т.1 прекратяването настъпва с полагане на клетва от новоизбрания или новоназначения съдия (чл.11, ал.3 от ЗКС). Смисълът на тази очевидно не винаги изпълнима норма е в общия случай в максимална степен да обвърже началото на мандата на един съдия с края на друг (чл.148, ал.1, т.1). Ето защо може да се направи заключението, че разпоредбите, предмет на тълкуване в тяхната взаимовръзка залагат както мандатността на съдиите, така и непрекъсваемостта на дейността на съда като типични принципи, всеки един от които гарантира другия, а в цялост – независимостта на органа. До момента началото на определения срок на мандата от 9 години на всеки съдия е постановяването на акта на неговия избор (назначаване), които в общия случай са дължими към момента на периодичното обновяване – на всеки три години, когато изтичат сроковете на пълномощия на една трета от състава. В този смисъл връзката с момента на обновяването макар и опосредена е изначално заложена. Няма как на органите, конституиращи състава на КС да им бъде признавана власт да променят момента на последващата ротация, посредством собствените си бездействия. Начало на мандата и в тези случаи поставя самата Конституция и това е момента на конкретното обновяване, с което органът е обвързан. На практика към този момент се определя и началото на мандата на встъпилите съдии при условията на чл.148, ал.3, вр.ал.1, т.2-3. Видно от примера, който дава вносителя и при встъпване на мястото на починал съдия, закъснението на органа се отразява на реалната продължителност на мандата новоназначения съдия. И в двата случая новоназначените съдии не идват със свои собствени мандати, доколкото основанието им, в смисъл на *определения срок от 9 години*, остава самата Конституция, и същият е с начало и край определен момент на обновяване. Що се отнася до реалната продължителност на мандата на новоизбрания (новоназначения) съдия – и в двете хипотези ще е необходимо приспадане с периода от време между конституционно

⁸ Доколко това е от компетентността на обикновено или на Велико Народно събрание е друг въпрос

определения момент на ротация (назначаването на съдията, чиито мандат е прекратен) и момента на избора (назначението) на новия съдия. Може да се заключи, че цялостната концепция на разпоредбите на чл.147, ал.2, чл.148, ал.1, т.1 и ал. 3 е конституционните граници на определения 9-годишен срок – неговите начало и край – са релевантните моменти на обновяване.

Ето защо началото на 9-годишния срок на мандата, когато конституционен съдия е избран (назначен) и встъпил в длъжност след обновяване на състава на Съда следва да бъде определено към момента, в който назначаването или избора е бил „конституционно дължим“, т.е. обновяване, което е пропуснато. Това определя и неговия логичен и закономерен край в хипотезата на чл. 148, ал.1, т.1 – периодичното обновяване след 9 години, формално клетвата на съдията, заемащ неговото място (чл.11, ал.3 от ЗКС). На практика времето на забавянето винаги ще редуцира мандата на назначените съдии

От казаното до тук може да се заключи, че основанийето за тълкуване на разпоредбите на чл.147, ал.2, чл.148, ал.1, т.1 и ал. 3 в предлагания смисъл може да бъде търсено в контекста на две смислови конструкции: 1) като едно необходимо, оправдано и съразмерно балансиране на индивидуалния мандат на съдиите с останалите принципи, които определят статуса на конституционната юрисдикция като един изключителен орган; 2) 9 -годишният мандат на всеки съдия е константна величина, чието начало и край винаги са конституционно определени чрез периодичното обновяване на състава и съобразно този определен в Основния закон срок следва да бъде измервана продължителността на индивидуалния мандат спрямо конкретния съдия и неговия избор или назначение. И двата пътя никак не са преки, но водят в посока, съобразена с Конституцията –нейната буква и дух и така гарантират непрекъсваемостта, мандатността и периодичното обновяване на КС, като елементи на неговата институционална и функционална независимост. Най-важното обаче, че никой от двата не бива да бъде приоритизиран.

7. Равнявайки се по такова тълкуване, председателят на КС ще може да коригира практиката си и ще може да задейства процедурата в определените срокове в ЗКС, приложими към съответния момент на обновяване, по отношение на всички подлежащи на избиране/назначаване 1/3 съдии, независимо дали те „идват“ на мястото на закъсняло назначен съдия. Клетвата на новоназначените ще прекрати мандата на предходните (чл. 11, ал.3 от ЗКС). Такова прекратяване обаче ще бъде констатирано от самия председател към този момент, дори и при липса на активизъм от страна на избирация/назначавания орган (чл.148, ал.1, т.1).

По-скорошният проблем, който би възникнал е ако към определен момент на обновяване бъдат реализирани всички „свободни квоти“ на органа. Взимайки предвид конкретния повод за тълкуване, това означава например през 2024 година Парламентът да избере с едно решение трима съдии, като от мандатите на двама ще следва да бъде приспадната частта на забавянето. Кои двама ? Практиката до момента е в акта на назначаването да не бъде отразявано мястото, на което се избира новият съдия. В този смисъл ще е препоръчително органите да изразят недвусмислено волята си кой съдия на чие място се избира/назначава, което би имало своето отражение в поредността на актовете по избора или назначаването, което пък ще има отзвук в реда на полагането на клетвата. В противен случай ако липсва обективен критерий за поредност отново ще е

ведеща ролята на председателя, който ще трябва да предложи механизъм, например стъпвайки на § 2 от Закона за Конституционен съд –това би могло да бъде жребият. От друга страна, предложеното тълкуване може да бъде повод за законодателни изменения.

Д-р БЛАГОЙ ДЕЛИЕВ <