



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 17

София, 19 декември 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Желепова
Атанас Семов
Красимир Влахов
Янаки Стоилов
Соня Янкулова

Борислав Белазелков
Десислава Атанасова
Галина Тонева
Сашо Пенев
Невин Фети

при участието на секретар-протоколита Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 19.12.2024 г. конституционно дело №42/2024 г., докладвано от съдия Десислава Атанасова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 и т. 4 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 05.12.2024 г. по искане на 56 народни представители от 51-вото Народно събрание за задължително тълкуване на §23, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.; ПРЗ на ЗИД на Конституцията) и на чл. 129, ал. 2 от Конституцията „в светлината“ на разпоредбите на чл. 4, чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, както и за произнасяне относно съответствието на чл. 30, ал. 2, т. 6 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 2007 г., посл. изм.

обн. ДВ, бр. 67 от 2024 г.; ЗСВ) с чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон, обн. ДВ, бр. 66 от 1992 г. и бр. 80 от 1992 г., в сила за България от 07.09.1992 г.; КЗПЧОС) с оглед на следните въпроси:

„1. Как следва да се прилага §23, ал. 2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) по отношение на висящи или предстоящи процедури за избор на висши ръководители на органи по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България в светлината на принципите на правовата държава (чл. 4 КРБ), върховенството на конституцията (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 КРБ), разделението на властите (чл. 8 КРБ) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 4 КРБ)?

2. Допустимо ли е упражняването на основни конституционни функции по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България от пленума на Висшия съдебен съвет, по отношение на който са налице следните хипотези: а) изтекъл мандат на неговите изборни членове преди повече от две години; б) системно заседава в непълен състав, поради напускане или освобождаване на 1/5 от неговите членове, в т.ч. от професионалната квота, което води до непропорционално високо влияние на парламентарната квота и политизация на функциите, предвид принципите на правовата държава (чл. 4 КРБ), върховенството на конституцията (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 КРБ), разделението на властите (чл. 8) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 4 КРБ)?

3. Допустимо ли е упражняването на основни конституционни функции по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България от ВСС при изтекъл мандат и непопълване на неговия състав от 1/5 от членовете, които се избират от органите на съдебната власт, в светлината на задълженията за участие в изграждането и развитието на Европейския съюз по чл. 4, ал. 3 КРБ?

4. Съответства ли на международните договори, по които страна е Република България, а именно – чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, правомощието на ВСС по чл. 30, ал. 2, т. 6 от ЗСВ да направи 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 при изтекъл мандат и непопълване на неговия състав от 1/5 от членовете, които се избират от органите на съдебната власт?“

Според вносителя съществува „обективен правен спор относно тълкуването и прилагането на действащи конституционни норми и на норми на международни договори и то сред членовете на висшия административен и кадрови орган на съдебната власт – ВСС, който е призван да брани нейната независимост“, което е „достатъчно основание за обосноваване на това тълкувателно искане“. В искането е посочено, че е налице „известна юридическа неяснота, тъй като Конституционният съд изрично отхвърля искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на §23, ал. 2 ЗИД на КРБ като в същото време е обявил за противоконституционни ключови разпоредби от самата структурна реформа на ВСС, към която препраща преходната разпоредба“. Изложени са аргументи, че поради „отказа да обяви тази разпоредба за противоконституционна“ тя е „действащо право към настоящия момент и по силата на принципа на правовата държава (чл. 4 КРБ), на върховенството на конституцията и непосредственото действие на нейните разпоредби (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 КРБ) следва да се прилага пряко от компетентните органи“. Изтъква се, че „упражняването на правомощия по избор на главен прокурор, председатели на ВАС и ВКС от състава на ВСС с изтекъл мандат и с непълноценно съотношение на политическата и професионалната квота засяга принципа на разделение на властите по чл. 8 от Основния закон и се нуждае от тълкуване“.

Вносителят счита, че „изтеклият мандат на настоящия ВСС изисква членовете му да се въздържат от взимане на решения, които конституционно са обвързани с установените мандати на съответните органи“, и подчертава, че „смисълът на различната продължителност на мандатите на ВСС и на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор, установена в Конституцията обуславя и недопустимост на ситуации, при които един и същ състав на ВСС избира повече от един път последователно председатели на ВАС и следващ главен прокурор“. Сочи, че „[о]съществяването на основната конституционна функция на ВСС извън мандата на неговите членове и в противоречие с изрична конституционна норма създава риск за независимостта на съдебната власт“, както и че „[о]съществяването на кадровите правомощия на ВСС като административен орган на съдебната власт, който е в непълнен състав, което позволява доминиране на парламентарната квота над професионалната (съдийска и прокурорска), създава възможност за неправомерно политическо влияние и риск от нарушаване независимостта на органите, упражняващи съдебната власт“.

Според вносителя „[п]ри тези условия изборът от състав на ВСС с изтекъл мандат не съдържа достатъчно правни гаранции, годни да избегнат всякакъв риск от използване на кадровите правомощия на главния прокурор, председателите на ВКС и ВАС като система за политически контрол на съдържанието на съдебните решения или като инструмент за натиск и сплашване на съдии, който може по-специално да създаде впечатление за липса на независимост или безпристрастност у тях, което може да накърни доверието, което правосъдието трябва да вдъхва на правните субекти в едно демократично общество и в една правова държава“. Позовава се на практика на Съда на Европейския съюз във връзка със задължението на държавите членки да не изменят „законодателството си така, че да ограничи защитата на ценностите на правовата държава“. Посочва, „че наличието на съмнение в независимостта на съдебната власт е засягане на устоите на България в ЕС и на конституционния принцип за участието и развитието на ЕС“.

В искането се твърди противоречие на чл. 30, ал. 2, т. 6 ЗСВ с чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС, като вносителят се позовава на практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), съгласно която „изискванията за спазването на мандата на член на съдебен съвет са идентични с изискванията за спазване на мандат на съдия“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Искането е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 1 от Конституцията – 56 народни представители от 51-вото Народно събрание.

Предмет на искането по отношение на първите три въпроса е задължително тълкуване на конституционни разпоредби – чл. 129, ал. 2 във връзка с чл. 4, чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията и на §23 ПЗР на ЗИД на Конституцията в контекста на конкретно поставени въпроси, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон при наличие на предпоставките за допустимост. Четвъртият въпрос е относим към правомощието на Съда по чл. 149, ал. 1, т. 4, предложение второ от Конституцията.

В съответствие с чл. 17, ал. 1 ЗКС искането е в писмена форма и съдържа изискуемите реквизити по чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд.

За да се произнесе по неговата допустимост, Съдът трябва да прецени изпълнени ли са изискванията за упражняване на правомощието му за даване на задължително тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 и тези за упражняване на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията.

I. Допустимост на искането по първия тълкувателен въпрос

Първият тълкувателен въпрос гласи: „Как следва да се прилага §23, ал. 2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) по отношение на висящи или предстоящи процедури за избор на висши ръководители на органи по чл. 129, ал. 2 от

Конституцията на Република България в светлината на принципите на правовата държава (чл. 4 КРБ), върховенството на конституцията (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 КРБ), разделението на властите (чл. 8 КРБ) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 4 КРБ)?“.

Въпросът „за приложението“ на §23, ал. 2 ПЗР на ЗИД на Конституцията е разгледан вече от Съда и като част от предмета на к.д. №41/2024 г.

В Решение №5/2005 г. по к.д. №10/2004 г. Съдът изрично приема, че „[п]роизнасянето по преходни разпоредби след изтичане на срока на действието им е излишно“, защото преходните и заключителни разпоредби имат действие, което е ограничено във времето. Преходните и заключителни разпоредби „обхващат процедури и правила и са предназначени да въведат в действие други норми, които се съдържат в същия закон и без които тяхното съществуване е лишено от смисъл. С привеждане в действие на тези норми, преходните разпоредби изчерпват предназначението си“.

По отношение на първия тълкувателен въпрос Конституционният съд няма основание да се отклони от това свое разбиране, поради което намира искането за недопустимо.

Наред с това Конституционният съд е имал възможност да вземе отношение по поставения въпрос в мотивите на Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г., където се посочва: „С §22 и 23 конституционният законодател установява преходни и заключителни разпоредби. Тези разпоредби с оглед на техния предмет – да продължат действието на правила, отменени със закона, да уредят тяхното прилагане спрямо висящи правоотношения, както и да отложат действието на установени със закона правила – нямат правно действие извън правното действие на самия закон“.

Конституционният съд, по изложените съображения, приема, че искането за задължително тълкуване на §23, ал. 2 ПЗР на ЗИД на Конституцията е недопустимо.

II. Допустимост на искането по втория и третия тълкувателен въпрос

Вторият и третият въпрос гласят: „Допустимо ли е упражняването на основни конституционни функции по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България от пленума на Висшия съдебен съвет, по отношение на който са налице следните хипотези: а) изтекъл мандат на неговите изборни членове преди повече от две години; б) системно заседава в непълнен състав, поради напускане или освобождаване на 1/5 от неговите членове, в т.ч. от професионалната квота, което води до непропорционално високо влияние на парламентарната квота и политизация на функциите, предвид принципите на правовата държава (чл. 4 КРБ), върховенството на конституцията (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 КРБ), разделението на властите (чл. 8) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 4 КРБ)?“ и „Допустимо ли е упражняването на основни конституционни функции по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България от ВСС при изтекъл мандат и непопълване на неговия състав от 1/5 от членовете, които се избират от органите на съдебната власт, в светлината на задълженията за участие в изграждането и развитието на Европейския съюз по чл. 4, ал. 3 КРБ?“.

Поставените два въпроса могат да бъдат обединени с оглед на тяхното съдържание, касаещо обема на упражняваните от Висшия съдебен съвет (ВСС) правомощия в хипотезата на изтекъл мандат на неговите членове повече от две години, намален състав с 1/5 от членовете от професионалната квота и критично ниско доверие „на магистратите, на професионалната юридическа общност и на самото общество“.

Конституцията като израз на висша законодателна воля, чрез която се полагат основите на политическия и правовия ред, не е акт, който урежда експлицитно всички правни последици от несъответно на Конституцията поведение на конституционно установени правни субекти, каквото е Народното събрание в качеството на общонационално представително

учреждение. Създателите на българската действаща Конституция, вярвайки и уповавайки се на разбирането, че Народното събрание, като орган чрез който суверенът осъществява своята власт (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), и който в качеството си на такъв осъществява конститутивна компетентност по отношение на другите власти (в частност на съдебната власт), няма да нарушава установената в Конституцията мандатност на членовете на съответния орган (в частност на Висшия съдебен съвет), както и доверявайки се на добросъвестността на всеки конкретен персонален състав на този орган и игнорирайки здравия разум, че хората, които управляват, не са ангели, не са предвидили корективен механизъм при неизпълнение на задължението на Народното събрание да конституира в конституционно установения срок нов състав на Висшия съдебен съвет. Други конституции предвиждат механизми, които позволяват при неизпълнение в срок на конститутивното правомощие на Народното събрание това правомощие да бъде упражнено от други субекти (в случая с Висшия съдебен съвет това биха могли да бъдат двете върховни съдилища и президентът). Наличието на този конституционен механизъм за възпиране би предотвратил фактически ситуации като настоящата.

При тази конституционна уредба и продължаващото във времето неизпълнение на конститутивното правомощие на Народното събрание Конституционният съд не може да замести конституционния законодател и да създаде конституционен механизъм, чрез които да гарантира върховенството на Конституцията при осъществяване на конституционно установените конститутивни правомощия на Народното събрание. При тази фактическа ситуация, „каквато е налице в настоящия случай (Народното събрание не формира политическа воля за избор на членове на ВСС съобразно конституционните предписания)“ (Определение №7/2023 г. по к.д. №9/2023 г.), която сама по себе си е извън преценката на Конституционния съд, защото той не се произнася по фактически обстоятелства (дори и по трайно установило се фактическо състояние,

защото няма такива правомощия, за разлика от други конституционни съдилища), а единственото, което Съдът може, е в рамките на тълкувателното си правомощие по чл. 149, ал. 1 т. 1 от Конституцията да даде приоритетна защита на една от двете висши ценности – мандатността и непрекъснатостта, за да бъде гарантирано осъществяването на дейността на уредените в Конституцията държавни органи (Определение №7/2023 г. по к.д. №9/2023 г.).

Органът, чрез който суверенът осъществява своята власт, не може да търси индулгенция от Конституционния съд, а трябва да изпълни безусловно конституционно установеното по волята на суверена задължение, защото това е неговото предназначение – да служи на волята на народа.

По поставените от вносителя въпроси Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе с Определение №7/2023 г. по к.д. №9/2023 г. Макар в настоящото производство въпросите да не са идентично текстово формулирани, смислово са идентични с въпроса, отправен от главния прокурор с искането му по к.д. №9/2023 г., който гласи: „Конституционно допустимо ли е Висш съдебен съвет с изтекъл мандат по чл. 130, ал. 4, изр. 1 от Конституцията на Република България да взема решения, включително по отношение на председателите на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, както и на всички други административни ръководители в органите на съдебната власт?“. Поставените с настоящото искане тълкувателни въпроси не съдържат свой отделен и специфичен предмет, който да е различен от този на въпроса по к.д. №9/2023 г. С Определение №7/2023 г. по к.д. №9/2023 г. Съдът отклони искането на главния прокурор като недопустимо, защото прие, че не е налице основание Съдът да се отклони от практиката си да не упражнява тълкувателната си компетентност, „когато не е налице неяснота или отсъства правен проблем, който да бъде решен по пътя на тълкуването“.

Същността на поставените въпроси е какви действия да извърши Народното събрание в конкретно посочена хипотеза, а не искане за тълкуване на конституционна разпоредба (определение от 14.11.2013 г. по к.д. №21/2013 г.). Какви действия ще предприеме Народното събрание, за да се разреши конкретният проблем, е въпрос единствено в неговата компетентност. Неговото решение подлежи на контрол за конституционност, ако и когато Съдът е сезиран.

По изложените съображения Конституционният съд приема искането за задължително тълкуване по втория и третия въпрос за недопустимо.

IV. Допустимост на искането по четвъртия въпрос

Четвъртият въпрос гласи: „Съответства ли на международните договори, по които страна е Република България, а именно – чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, правомощието на ВСС по чл. 30, ал. 2, т. 6 от ЗСВ да направи 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 при изтекъл мандат и непопълване на неговия състав от 1/5 от членовете, които се избират от органите на съдебната власт?“.

В искането мотив за поставянето на въпроса е посочена практика на ЕСПЧ (*Grzęda v Poland*, №43772/18, 15 март 2022 г.), съгласно която „изискванията за спазването на мандата на член на съдебен съвет са идентични с изискванията за спазване на мандат на съдия“. Сочи се, че според ЕСПЧ въпросът за „предсрочното прекратяване на мандата на член на полския съдебен съвет“ е „тясно свързан с независимостта на съдебната власт“, като „предвид ключовата роля, която играят висшите кадрови органи в гарантирането на независимостта на съдебната власт, към членовете на Висшия съдебен съвет се прилагат идентични гаранции с тези на гаранциите за независимост на съдиите“.

Разпоредбата на чл. 30, ал. 2, т. 6 ЗСВ гласи: „Пленумът на Висшия съдебен съвет се състои от всички негови членове и има следните правомощия: [...] б. 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“. Така формулирана, разпоредбата смислово възпроизвежда съдържанието на чл. 129, ал. 2 от Конституцията, която гласи: „Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се назначават и освобождават от президента на републиката по предложение на пленума на Висшия съдебен съвет...“. Следователно чл. 30, ал. 2, т. 6 ЗСВ е законов текст, който единствено възпроизвежда конституционна разпоредба и поради това няма как да бъде предмет на контрол за съответствие с международен договор. Вярно е обратното. По силата на чл. 149, ал. 1, т. 4, предложение първо от Конституцията Съдът се произнася по съответствието на международния договор с Конституцията преди неговата ратификация.

Изводът на Съда във връзка с неговата компетентност следва и от това, че искането относно съответствието на чл. 30, ал. 2, т. 6 ЗСВ с чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС е в един конкретен фактически контекст – „липса на легитимност на този орган да упражнява неговата основна функция“ „а) поради изтеклия мандат на неговите членове повече от две години; б) поради съществено намаления му състав с 1/5 от членовете, в т.ч. липсващи членове от професионалната квота; в) както и поради критично ниското доверие на магистратите, на професионалната юридическа общност и на самото общество“.

Поради изложеното Съдът приема, че искането на вносителя, конкретизирано в четвъртия посочен въпрос, е недопустимо.

Въз основа на изложеното Конституционният съд приема, че искането за задължително тълкуване на разпоредбите на §23, ал. 2 ПРЗ на ЗИД на

Конституцията, на чл. 129, ал. 2 във връзка с чл. 4, чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията и за произнасяне относно съответствието на чл. 30, ал. 2, т. 6 ЗСВ с чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС е недопустимо.

По тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 и т. 4 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И:

Отклонява искането на 56 народни представители от 51-вото Народно събрание за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на §23, ал. 2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.) и на чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България във връзка с разпоредбите на чл. 4, на чл. 5, ал. 1 и 2, на чл. 8 и на чл. 117, ал. 2 от Конституцията и за произнасяне относно съответствието на чл. 30, ал. 2, т. 6 от Закона за съдебната власт с чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи по следните въпроси:

„1. Как следва да се прилага §23, ал. 2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) по отношение на висящи или предстоящи процедури за избор на висши ръководители на органи по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България в светлината на принципите на правовата държава (чл. 4 КРБ), върховенството на конституцията (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 КРБ), разделението на властите (чл. 8 КРБ) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 4 КРБ)?

2. Допустимо ли е упражняването на основни конституционни функции по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България от пленума на Висшия съдебен съвет, по отношение на който са налице следните хипотези: а) изтекъл мандат на неговите изборни членове преди повече от две години; б) системно заседава в непълен състав, поради

напускане или освобождаване на 1/5 от неговите членове, в т.ч. от професионалната квота, което води до непропорционално високо влияние на парламентарната квота и политизация на функциите, предвид принципите на правовата държава (чл. 4 КРБ), върховенството на конституцията (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 КРБ), разделението на властите (чл. 8) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 4 КРБ)?

3. Допустимо ли е упражняването на основни конституционни функции по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България от ВСС при изтекъл мандат и непопълване на неговия състав от 1/5 от членовете, които се избират от органите на съдебната власт, в светлината на задълженията за участие в изграждането и развитието на Европейския съюз по чл. 4, ал. 3 КРБ?

4. Съответства ли на международните договори, по които страна е Република България, а именно – чл. 6, ал. 1 от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, правомощието на ВСС по чл. 30, ал. 2, т. 6 от ЗСВ да направи 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 при изтекъл мандат и непопълване на неговия състав от 1/5 от членовете, които се избират от органите на съдебната власт?“

Прекратява производството по делото.

Връща искането на подателя заедно с препис от настоящото определение.

Председател:

Павлина Панова