

ДО

Бх. № 413 К1
Дата 08.07.2025КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**ПРАВНО МНЕНИЕ****ОТ ДОЦ. Д-Р БОРИСЛАВ ЦЕКОВ**

по конституционно дело № 5/2025 г.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение на Конституционния съд от 10 юни 2025 г., съм поканен да представя правно мнение (*amicus curiae brief*) по конституционно дело № 5/2025 г. относно противоконституционност на разпоредбите на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 6 от 2025 г.) и на чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 6 от 2025 г.).

Като изразявам благодарност за предоставената възможност, представям на вашето внимание следните доводи, съображения и аргументи по предмета на делото.

§ 1. Относно § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 6 от 2025 г.).

Процесната разпоредба гласи:

§ 16. Започналите процедури по чл. 173, ал. 1, които не са приключили с указ на президента за назначаване към датата на обнародване на този закон, се прекратяват.

1. Тази разпоредба е противоконституционна. Това е така, защото с нея Народното събрание се намесва *ultra vires* в текущото и непосредствено осъществяване на конституционно предвидена изключителна компетенция на висш конституционен орган от системата на независимата съдебна власт – Висшия съдебен съвет (ВСС). Стартираната от ВСС и достигнала до своята заключителна фаза надлежна процедура за приемане на решение, с което да бъде предложена на президента на републиката кандидатура за главен прокурор, произтича именно от такава изключителна компетенция на ВСС, уредена в чл. 130а, т. 7 от Конституцията на Република България. От конституционна гледна точка единствено ВСС може да прави такова предложение и в тази връзка да се произнася по персоналните кандидатури, участващи в процедурата. Поради това упражняването на тази компетенция не може да се ограничава или дерогира със законова норма нито по принцип, нито за конкретен случай. Да се приеме противното твърдение означава да се приеме, че със законова норма могат да бъдат ограничавани конституционни компетенции, и по този начин парламентът, в своя статус на учредена законодателна власт, би могъл да модифицира според собствената си преценка за законодателна целесъобразност волята, заложена в конституционната уредба от оригинерната учредителна власт. Подобна постановка, естествено, не може да бъде споделена.

2. Нещо повече, извън всякакво съмнение е, че процесната законова норма не е приета с намерението да създаде принципна уредба на разглежданите обществени отношения занапред. Тъкмо обратното – тя е приета в изпълнение на напълно конкретна и конюнктурна политическа цел, което е видно както от пленарните обсъждания в Народното събрание, така и от публичните изявления по това време на парламентарните фактори, ангажирани с тази законодателна инициатива. Тази цел се свежда до прекратяване на една конкретна и висяща процедура пред ВСС, за да бъде бламирана конкретна персонална кандидатура за главен прокурор, която среща политическо неодобрение в част от текущата партийна конфигурация в Народното събрание. Достатъчни са само няколко примера от парламентарните обсъждания, които недвусмислено потвърждават това:

**Стенограма от Единадесето заседание на Петдесет и първото
Народно събрание - 15 януари 2025 г. - второ четене на ЗИД на ЗСВ:**

- **Петър Петров** („Възраждане“): безспорно е, че заложените промени в Общия законопроект на Закона за съдебната власт целят не само да прекратят процедурата по избор на главен прокурор, за която имаме само един кандидат в лицето на господин Сарафов.....

- **Златан Златанов** („Възраждане“): Да, вчера се гласуваха текстове, с които ще се спре избирането на Борислав Сарафов.....
- **Лена Бориславова** (ПП-ДБ): Спирането на Сарафов, връщайки се към първата точка в моето изказване, е важно.....
- **Васил Пандов** (ПП-ДБ): В този смисъл, ако в момента направим отстъпление от тези разпоредби, какво ще постигнем? Да го кажа по-просто – ще бетонираме този, който изпълнява функциите. В настоящия случай това е Сарафов, в друг момент може да е друг, но ние ще препятстваме Висшия съдебен съвет, докато не бъде попълнен.....

С други думи, с приемането на процесната законова разпоредба Народното събрание осъществява намеса във висящата конституционна процедура по избора на главен прокурор, без Конституцията да предвижда каквато и да е роля на законодателната власт в тази процедура.

3. Преценката на ВСС относно персоналните кандидатури, които се предлагат с решението по чл. 130а, т. 7 от Конституцията, се прави въз основа на конституционните и законови изисквания към кандидатите, има дискреционен характер и следва да бъде професионално мотивирана и политически неутрална. Тази процедура е една от гаранциите за независимостта на съдебната власт като основно начало на действащата Конституция. Намесата на Народното събрание в разглеждания случай – при това намеса с ясно изразена политическа и персонална насоченост към кандидата във висящата процедура – привнася по недопустим начин политически елемент и съображения за политическа целесъобразност, каквито Конституцията изключва на този етап от процедурата по избора на „тримата големи“ – председателите на ВАС и ВКС и главния прокурор. Възможност за преценка, която включва и политически мотиви, Конституцията предвижда единствено на следващия етап – когато по предложението на ВСС следва да се произнесе държавният глава. Неслучайно конституционната уредба постановява, че възможността президентът да върне една кандидатура на ВСС е еднократна и може да бъде преодоляна от самия ВСС. С други думи, конституционната процедура в крайна сметка предоставя окончателната преценка на ВСС, като отдава приоритет на професионалната и политически неутрална преценка.

С процесната законова норма обаче Народното събрание по същество дописва Конституцията, като в условията на една висяща конституционна процедура си присвоява роля, каквато не му е отредена – да въздейства върху избора на главен прокурор. При това, чрез приетите законови промени Народното събрание фактически използва законодателната функция, за да осуети *ad hoc* и с мотиви *intuitu personae* избирането на конкретна кандидатура за главен прокурор, която не одобрява. Това противоречи на конституционни принципи, които в своята съвкупност и взаимодействие формират фундаментите на конституционната

демокрация. Това са принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1), разделението на властите (чл. 8), независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2) и върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1).

Конституцията е предоставила само един механизъм за косвено въздействие на Народното събрание, а оттам и на обществеността, върху кадровите решения на ВСС – избирането на конституционно определената парламентарна квота във ВСС. В този смисъл следва да се приеме, че е противоконституционно парламентът да се намесва по какъвто и да е друг начин в кадровите избори в съдебната власт, включително като прекратява една висяща процедура по чл. 130а, т. 7 от КРБ.

§ 2. Относно чл. 33, ал. 4 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 6 от 2025 г).

Процесната разпоредба гласи:

„Чл. 33 (4). Пленумът на Висшия съдебен съвет може 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, както и да приема решения по ал. 3, като в гласуването могат да участват само изборни членове, чийто мандат не е изтекъл към датата на предложението или вземане на решението“

1. Тази разпоредба противоречи на Конституцията, защото дерогира принципа на непрекъсваемост на държавното управление, който е компонент на принципа на правовата държава и част от действащия конституционен ред по силата на тълкувателното Решение № 12 по конституционно дело № 7/2022 г. на Конституционния съд. Този принцип означава, че конституционните органи продължават да осъществяват в пълнота своите функции, компетенции и правомощия след изтичането на техния мандат и до избирането, респективно назначаването, на нов персонален състав, освен ако в самата Конституция не е предвидено друго. В конкретния случай действащият състав на ВСС, макар и с изтекъл мандат поради бездействие на Народното събрание, има не само правото, но и задължението да осъществява ефективно своите конституционни функции, компетенции и правомощия. Това е така, защото те остават непроменени по вид, съдържание и обхват до конституирането на нов състав на ВСС по установения в Конституцията ред. Народното събрание, в своя статус на учредена законодателна власт, не може със законова норма да обуславя с модалитети, да ограничава, да модифицира или фактически да обезсилва конституционните норми, които уреждат функции,

компетенции и правомощия на висш конституционен орган, при това от системата на независимата съдебна власт.

2. Процесната разпоредба нарушава и чл. 130 от Конституцията, който урежда състава и структурата на ВСС. На конституционно ниво е предвиден еднакъв правен статус за всички изборни членове на ВСС. С процесната законова норма обаче по същество се въвежда разграничение в правния статус на изборните членове на ВСС, като те са разделени в две категории: а) изборни членове с неизтекъл мандат, които участват пълноценно в осъществяването на всички конституционни компетенции на ВСС по чл. 130а КРБ, и б) изборни членове с изтекъл мандат, които са изключени от участие в осъществяването на компетенцията на ВСС по чл. 130а, т. 7 КРБ.

* * *

Към гореизложеното следва да бъдат прибавени и някои аргументи и съображения относно допустимостта и основанията, поради които конституционната юрисдикция следва да се произнесе по съществото на настоящото конституционно дело, без да отправя преюдициално запитване към Съда в Люксембург във връзка с твърдяна „приложимост на правото на ЕС“.

Конституционният съд правилно и обосновано е допуснал за разглеждане процесното искане. Следва да се произнесе по същество, тъй като то се отнася до противоречие между действащия конституционен ред и законова норма, с която Народното събрание прекратява висяща конституционна процедура по избор на главен прокурор. Решаването на този въпрос засяга конституционно предвидени функции, компетенции и правомощия на висши конституционни органи и поради това е в изключителната компетенция на националната конституционна юрисдикция. Няма основание този случай да бъде произволно привързван към правото на ЕС с цел да бъде изваден от компетенциите на Конституционния съд на базата на общи съждения и положения в практиката на Съда в Люксембург (СЕС), според която въпроси, които засягат организацията на съдебната власт и, в частност, на органите, които вземат кадрови решения в съдебната власт, засягат Договора за Европейския съюз (чл. 19, ал. 1) – вж. Решение на СЕС от 27.02.2018 г. по дело C-64/16 А.

Това е така, на първо място, защото правомощията на ВСС и на Народното събрание като висши конституционни органи произтичат пряко и изключително от Конституцията на Република България, а не са делегирани от правото на Европейския съюз. Юридическото и

политическо върховенство на Конституцията повелява, че конституционно предвидените функции, компетенции и правомощия на конституционните органи не могат да бъдат ограничавани, отменяни или обуславяни с каквито и да било модалитети от институциите на ЕС, включително и от практиката на Съда в Люксембург (СЕС). Още повече, че тази практика е напълно неотнормирана към разглеждания случай.

Това е така, защото СЕС е приел, че принципът на независимост на съда не допуска продължаване на функциите от страна на членове на орган на съдебната власт след изтичане на мандата им, освен ако няма изрична правна уредба в националното право, която да установява ясни, точни и предвидими правила и гаранции (вж. Решение от 18.05.2021 г. по съединени дела C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, както и Решение от 30.04.2025 г. по съединени дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23). СЕС подчертава също така, че единствено държавите членки са компетентни да предвидят такава възможност с оглед осигуряване на институционална непрекъснатост. На тази основа са формулирани три изисквания от гледна точка на правото на ЕС: а) наличие на изрично вътрешноправно основание с ясни и точни правила относно временното изпълнение на функции след изтичане на мандат; б) гаранции за независимост, обективност и безпристрастност на съответния орган чрез защита от външни влияния; в) съществуване на правила, изключващи възможността за неограничено продължаване на мандата.

С други думи, приложимостта на правото на ЕС би била засегната, ако тези изисквания не се изпълняват на национално ниво. В конкретния случай обаче те са изпълнени – действат изрични конституционни и законови правила и процедури.

Първо, налице е изрично основание за продължаване на изпълнението на функциите, компетенциите и правомощията на ВСС с изтекъл мандат, а именно – Решение № 12 по к.д. № 7/2022 г. на Конституционния съд. Това тълкувателно решение е част от действащия конституционен ред, притежава съответната задължителна сила и се ползва с върховенството на Конституцията.

Второ, вътрешното право съдържа ясни и точни правила, които уреждат въпросното изпълнение на функции – това са правилата, нормирани в Конституцията и Закона за съдебната власт. Те са в сила и правният им ефект е идентичен както при действащ мандат на ВСС, така и в условията на изтекъл мандат, когато по силата на действащия конституционен ред органът продължава да изпълнява своите конституционни функции, компетенции и правомощия в пълнота до избирането на нов персонален състав.

Трето, държавата е гарантирала с едни и същи правила – както при действащ, така и при изтекъл мандат – че органите ще извършват своята

дейност обективно, безпристрастно и при наличие на защита от външно влияние. В това отношение изтеклият мандат не създава празноти в правната уредба. Тоест, налице са гаранциите и правилата, които в общ вид са формулирани от СЕС.

Нещо повече, налице са ясни и точни правила, които изключват възможността продължаването на дейността след изтичане на мандата да бъде неограничено във времето. Това са действащите конституционни норми, които предоставят правомощието по избор на парламентарната квота във ВСС на Народното събрание. Продължителното (и обществено-политически укоримо!) неизпълнение на тези норми не означава липса на правила. Напротив, съществуващите правила са от най-висш юридически ранг – конституционни норми. Не става дума за „неограниченост във времето“, а за изтекъл мандат, чието подновяване е висящо. Оттук насетне се навлиза в дискрецията на Народното събрание, което в условията на парламентарното управление е пълновластно да реши въпроса с този избор, когато сформира изискуемото квалифицирано мнозинство. По какви причини, как и защо това не се случва вече няколко години, е въпрос на суверенна политическа и правна полемика, а не въпрос, по който може да се произнася Съдът в Люксембург, включително косвено – чрез обвързване с негативни правни последици за държавата от гледна точка на правото на ЕС.

Наред с това следва да се държи сметка, че тълкувателното решение на българския Конституционен съд, което съдържа правното основание за функционирането на ВСС с изтекъл мандат, не може да бъде преодоляно с решение на Съда в Люксембург. Единствено българската конституционна юрисдикция има монополната компетенция да тълкува националните конституционни норми и създадения с тях правен, политически и институционален ред в Република България.

* * *

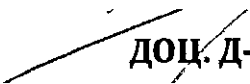
Предвид гореизложеното предлагам да бъдат обявени за противоконституционни, тъй като нарушават принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1), разделението на властите (чл. 8), независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2) и върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1), във връзка с чл. 130 и чл. 130а, т. 7 от КРБ, процесните § 16 от ПЗР на ЗИД на ЗСВ и чл. 33, ал. 4 от ЗСВ, с които Народното събрание:

- се намесва *ultra vires* в изключителната конституционна компетенция на ВСС по чл. 130а, т. 7, който и в условията на

изтекъл мандат следва да осъществява ефективно и в пълнота своите конституционни функции, компетенции и правомощия;

- прекратява висяща процедура по избор на главен прокурор поради публично заявено политическо несъгласие с конкретна персонална кандидатура, която участва по установения ред в тази процедура пред кадровия орган на независимата съдебна власт.

8 юли 2025 г.

 **ДОЦ. Д-Р БОРИСЛАВ ЦЕКОВ**