



Република България
Администрация на Президента

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АДМИНИСТРАЦИЯ НА ПРЕЗИДЕНТА
Изх. № 02-03-221
СОФИЯ 12.10.2023 г.

ДО

Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Искане от Президента на Република България за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 147, ал. 2, чл. 148, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от Конституцията на Република България.

С уважение,



ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА
ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА



Република България
Президент

Изразвам конституц. дело № 17/2023г.
Определен съдия - Владислав
срещу Таня Райковска
13.10.2023г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 330 КД
Дата 12.10.23г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА

на основание чл. 150, ал. 1, във Вр. с чл. 149, ал. 1 от Конституцията
за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 147, ал. 2, чл. 148,
ал. 1, т. 1 и ал. 3 от Конституцията

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Моля Конституционният съд да даде задължително 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 помежду им, което се изразява в следното питане:

„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. Значим конституционен проблем

Искането за тълкуване е отправено от оправомощен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ). По предмета на въпроса, поставен за тълкуване, не е налице предходно произнасяне от страна на Конституционния съд.

В няколко поредни legislатури Народното събрание (НС) затвърждава практиката си да бездейства, като не изпълнява възложените му с Конституцията и законите задължения своевременно да попълва и обновява състава на органи, чиито членове са с изтекъл мандат. Особено показателна е тази пасивност и по отношение на Конституционния съд, чиито състав се формира посредством участието на няколко различни органи, в точно определен момент и по точно определен начин. Понастоящем Конституционният съд функционира в непълен състав поради неизбиране на двама негови членове от Народното събрание. Именно това създава прецедент, който има потенциал да повлияе на условията и реда на всички избираня (назначения) на съдии и така създава опасност да засегне действащите гаранции за независимост и непрекъсваемост на конституционната юрисдикция.

Съгласно чл. 147, ал. 2 от Конституцията мандатът на конституционните съдии е 9 години, без право на повторно избиране или назначаване. Като самостоятелно основание за прекратяване на мандата Конституцията изрично посочва „изтичането на определения срок“, какъвто е и общият случай (чл. 148, ал. 2, т. 1). Съгласно чл. 148, ал. 3 при прекратяване на мандата на съдия от Конституционния съд в едномесечен срок на негово място се избира друг от съответната квота. Заедно с това Конституцията предвижда, че съставът му се обновява през три години от всяка квота по ред, определен със закон. Редът за извършване на това обновяване е указан в § 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Конституционен съд (ЗКС). След изтичане на 3 години от първия мандат, по жребий съставът на Съда се обновява с двама представители от квотата на Народното събрание и с един от квотата на президента и на съдебната власт, а след 6 години - с двама от квотата на президента и с по един от квотата на Народното събрание и на съдебната власт. Както се подчертава в Решение № 8 от 2000 г. по к.г. № 9/2000 г., „това обновяване на състава на Съда следва да продължи по същия начин на всеки следващи три години, а именно: по четирима съдии едновременно от всяка от трите квоти“.

По отношение на мандата на съдия Гроздан Илиев бе прието, че моментът на изтичането му е февруари 2022 г., няколко месеца по-късно от другите трима съдии, чиито изтичане на 9-годишните мандати съвпадна с периодичното обновяване през 2021 г. До това разминаване в случая се стигна не заради бездействие на парламента, а заради неосъществено надлежно встъпване на един от избраните от НС съдии през 2012 г., което наложи нов избор, няколко месеца по-късно през 2013 г. Независимо от това проблемът се задълбочи, с обстоятелството че парламентът не запълни овакантените мандати през 2021 г. и 2022 г., като бездействието му

продължава и към момента. На мястото на съдиите с изтекъл през 2021 г. мандат от останалите две квоти - на президента и на общото събрание на съдиите от Върховния касационен съд и Върховния административен съд, са назначени, респ. избрани нови членове на Съда, положили клетва на 15.11.2021 г. При това положение новите конституционни съдии, избрани от НС, ще встъпят в длъжност и техният 9-годишен мандат ще изтече в един по-късен момент. По този начин макар и срокът на мандата на конституционните съдии да е конкретно определен, неговото начало и край фактически се превръщат в променливи според поведението на органа по избора и назначаването. В тази връзка закъснялото запълване на мандатите винаги ще засегне установения принцип на обновяване който, за да бъде ефективен, следва да бъде прилаган последователно и в определени моменти - на всеки три години, в едномесечен срок след изтичането на мандата на съдията от съответната квота (чл. 147, ал. 2, чл. 148, ал. 3, Вр. ал. 1, т. 1).

Основният закон предвижда заемането на длъжността на членовете на Съда за срок от 9 години без възможност изпълнението на функциите да продължи след това. Този извод прави Съдът в своето Решение № 1 от 2006 г. по к.г. № 8/2005 г., с което се обявява за противоконституционна разпоредба от Закона за Конституционен съд, която е предвиждала възможност съдиите да продължават да изпълняват своите функции до встъпването в длъжност на техните приемници. Това прави невъзможно положението мандатът на конституционни съдии да надхвърля конституционно установения срок от 9 години. Възможност обаче надхвърлянето на тази продължителност е напълно възможна хипотеза на практика, и за това е показателно, че през годините моментът на встъпване постепенно се измества от м. октомври в м. ноември, а според чл. 11, ал. 3 от ЗКС прекратяването на мандата по чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията настъпва с полагане на клетва от новоизбрания или новоназначения съдия.

Не е била еднаква практиката на органите по избора (назначаване) и при предсрочно прекратен мандат. В тази хипотеза изборът (назначаването) е до края на мандата на съдията, чийто мандат е предсрочно прекратен (Решение № 8 от 2000 г. по к.г. № 9/2000 г). В едни случаи обаче конституиращият орган е действал своевременно, в други не е избран съдия близо година. Така например Георги Петканов е избран от НС през юни 2008 г. на място, овакантено през март 2007 г. Примерът е показателен с това, че продължителното бездействие на парламента в случая на практика е скъсило реалната продължителност на мандата по отношение положението на новия съдия, което е оправдано именно с изначално заложените в Конституцията момент на обновяване.

Следва да се имат предвид и правомощията на председателя на Конституционния съд съгласно действащата законова уредба. В случаите, когато се касае за прекратяване на мандата поради изтичане на 9-годишния срок или поради смърт на конституционен съдия, това прекратяване настъпва *ex lege* и то следва да се обявява от председателя на Съда. Обективно това са двете най-разпространени хипотези на прекратяване на мандата, респ. ново избирание (назначаване), които от своя страна поставят най-много въпроси, за което говори и предходната тълкувателна практика. Чл. 5, ал. 1 ЗКС предвижда, че 3 месеца преди изтичане на мандата на съответните съдии председателят предлага на субектите, участващи в конституирането, да изберат, съответно да назначат, нови съдии, като според чл. 11, ал. 3 ЗКС прекратяването на мандата по чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията (т.е. при изтичане на определения срок) се обявява от председателя. При липса на задължително тълкуване относно мандата на конституционен съдия, избран (назначен) по-късно от предвиденото и при конституционното изискване за периодично обновяване на една трета, председателят ще следва да прави преценка между два конкуриращи се принципа. Тъй като трудно би могло да се обоснове, че председателят е овластен еднолучно да приеме, че мандатът се прекратява по-рано от 9 години, то досегашната практика е в полза на пълната продължителност. Доколко обаче това е точното приложение на Конституцията и как следва да се процедира при сходни случаи би могло да бъде изяснено единствено посредством тълкуване от самата конституционна юрисдикция.

Показателно е също, че в повече от 30-годишното функциониране на Съда, възникващите проблеми, свързани с реда на обновяване на състава, са били ефективно решавани именно чрез задължителна конституционна практика. Случайно или не, те винаги са били свързани с реализирането на парламентарната квота. Настоящата безпрецедентна ситуация, на която краен израз е намаленият състав на Съда обаче дава повод за допълнителни въпроси, включително дали не следва да бъде разширено приложното поле на постановените положения в досегашната му практика (Решение № 8 от 2000 г. по к.г. № 9/2000 г.). От друга страна, наличието на вече дадено задължително тълкуване на чл. 147, ал. 2 от Конституцията не е пречка да се постанови следващо тълкуване на същата конституционна разпоредба, но този път в различен аспект и съотношение (Решение № 6 от 2005 г. по к.г. № 3/2005 г.).

Целта на настоящото искане е да бъде дадена яснота и предвидимост по отношение продължителността на мандатите на съдии, които са избрани (назначени) след момента на задължително обновяване, което ще е от полза както

за Конституционния съд, за органите, участващи в конституирането на състава му, за встъпващите съдии, така и за обществото като цяло.

2. Становище по съдържанието на разпоредбите, чието тълкуване се иска

Разпоредбите, чието тълкуване се иска в тяхната взаимовръзка, издигат на конституционно ниво принципите, които гарантират институционалната и функционална независимост на конституционната юрисдикция, непрекъсваемостта и ефективността ѝ. Тези принципи са мандатност на съдиите, участие на различни органи посредством конституционно гарантирани квоти, периодично обновяване в определен момент, забрана за повторно избиране и т.н. Тези гаранции имат своя ефект както при прекратяване на правомощията на съдия при изтичане на определения срок на мандат (чл. 148, ал. 1, т. 1), така и при предсрочното му прекратяване (чл. 148, ал. 1, т. 2 - 6).

В Решение № 8 от 2000 г. по к.г. № 9/2000 г. Конституционният съд приема, че в случаите на чл. 148, ал. 1, т. 6 избирането, респ. назначаването на нов съдия е за срок до края на мандата на починалия съдия именно, за да се гарантира обновяването на състава по идентичен начин на всеки три години, както предвижда чл. 147, ал. 2, изр. 3. Посочено е, че ако заместникът, избран (назначен) при условията на чл. 148, ал. 3 на мястото на съдия, напуснал поради предсрочно прекратен мандат (напр. поради смърт), има пълен 9-годишен мандат, то предвиденото обновяване на всеки три години по четирима съдии от всяка квота не би могло да се осъществи. Обновяване на състава на съда следва да продължи по същия начин на всеки следващи три години, а именно: по четирима съдии едновременно от всяка от трите квоти. Обратното би значило в случая ползването от заместващия съдия на пълен 9-годишен мандат да изключи правото (и задължението) на Народното събрание да участва в обновяването на своята квота от състава на съда след изтичането на поредните три години. Тогава би могло да се постави и въпрос, доколко с оглед разпоредбата на чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията съставът на Конституционния съд би се оказал правилно конституиран и дали би могъл да действа в такъв състав.“ Неизпълнението на конституционното задължение на народните представители своевременно да изберат членове на Конституционния съд засяга по идентичен начин заложените в Основния закон ред и условия за обновяване на състава. Пропускането на момента на последващото периодично обновяване е обективна

последица от закъснението на парламента. Поради това обективно следва да се допусне навлизането в индивидуалния мандат и на тази друга категория встъпващите съдии. Обратното би означавало неоправдано третиране на встъпващите на предсрочно овакантени места, доколкото и за тях извън даденото тълкуване липсва основание от конституционен или законов характер, техният индивидуален мандат да бъде редуциран (чл. 147, ал. 2, изр. 1). Равенството пред закона означава равенство пред която и да е правна норма, включително и тълкувателната. *Това ще рече, че когато се окажеш в ситуация, създадена от правото, ти не можеш да бъдеш ни в по-малко, ни в по-изгодно положение от всеки друг, попаднал в аналогична ситуация* (Решение № 9 от 2007 г. по к.г. № 7/2007 г.). Легитимността на редуцирането на правото на индивидуален мандат и в двата случая стъпва на конституционната обусловеност от периодично обновяване.

Ако текстът на чл. 147, ал. 2, изр. 3 делегира на законодателя правото да регламентира реда на задължителното обновяване на Съда, то неговата периодичност - винаги през три години е конституционно установена. Този характер не може да бъде заобикалян по законов ред. Израз на това правило е и възприетият законов режим на обновяване по жребий на всеки три години през първите шест, където очевидно предимството е дадено на принципа на периодичното обновяване за сметка на индивидуалния мандат. Защитата на периодичното обновяване не е конституционна самоцел, а рационална предпоставка, свързана със способността на Съда да изпълнява своите правомощия.

Всъщност своевременното частично обновяване гарантира непрекъсваемостта на функциите на Съда. Това е така, защото единствено за конституционните съдии Основният закон изрично е предвидил като основание за прекратяване на мандата „изтичането на определения срок“ (чл. 148, ал. 1, т. 1). В този случай, при прекратяване на мандата на съдия на негово място се избира (назначава) друг от съответната квота при условията на чл. 148, ал. 3. Единствено спазването на този ред гарантира императивния характер на разпоредбата на чл. 147, ал. 2 във всички ѝ части - както по отношение на 9-годишния срок на мандата на съдията, така и по отношение на периодичното реализиране на трите квоти. Своевременният избор или назначение на нов съдия съобразно чл. 148, ал. 3 е задължение, което възниква при прекратяване на мандата на което и да е основание в чл. 148, ал. 1. Именно настоящата ситуация с парламентарната квота е повод да бъде преосмислена тълкувателната практика относно ограниченото приложно поле на чл. 148, ал. 3 (Решение № 1 от 2006 г. по к.г. № 8/2005 г.), доколкото именно своевременното ѝ изпълнение при всички случаи на прекратяване, би гарантирало

ефективното периодично запълване на състава, едновременно с гарантиране на 9-годишния срок на индивидуалния мандат.

Когато органите по избора (назначаването) не изпълняват своевременно установеното в хипотезата „право-задължение“ да реализират собствените си квоти, като бездействат без обективно основание, това поведение очевидно нарушава принципа на периодично обновяване на състава на всеки три години, установен в чл. 147, ал. 2, изр. 2, ако назначените (избрани) съдии разполагаха на общо основание с пълните 9-годишни индивидуални мандати. Това обаче би засегнало периодичното обновяване, което гарантира квотния принцип, а той - независимостта на Съда и разделението на властите. Принципът на периодичното обновяване на състава има за задача да балансира правомощията по конституиране. Теоретично погледнато, нарушаването на принципа би могло да доведе до едновременното назначаване на всичките четири съдии от една квота, при което формално отново пак би се запазила институционалната независимост на Съда, но очевидно не това е било целеното с разпоредбите на Конституцията положение. Ето защо и в тези случаи приоритет следва да бъде дадено на обновяването за сметка на индивидуалния мандат на съдиите. Когато конституционен съдия е избран (назначен) и встъпил в длъжност след предвиденото в чл. 147, ал. 2 от Конституцията обновяване на състава на Съда, поради бездействие на органа по избиране (назначаване), начало на неговия мандат следва да бъде отнесено към дължания момент на конкретното обновяване, което органът е пропуснал. Така не се променя 9-годишният конституционно определен срок на мандата, който се дължи на всеки съдия, а се отнася към обективното му конституционно начало, което гарантира непрекъсваемостта на правомощията - денят, следващ изтичането на мандата на съдията, чийто мандат е прекратен на основание чл. 148, ал. 1, т. 1.

Видно е, че идеята както на конституционния, така и на обикновения законодател е, че конституционният съдия винаги встъпва на точно определено овакантено място в точно определен момент. Всеки конституционен съдия не идва със свой собствен, индивидуален мандат. Към такъв извод навежда дори и безличната формулировка на текста на чл. 148, ал. 1, т. 1 „изтичане на определения срок“. Основанието на мандата, в смисъл на правомощие и срок, е самата Конституция. Тя задължава органите по избора (назначаването) в едномесечен срок от прекратяването да изберат нов съдия (чл. 147, ал. 3). Законът за Конституционен съд пък регламентира срокове, в които председателят е задължен да информира органите по избора (назначаването) за края на мандата, както и срок за встъпване в длъжност на новия съдия. Когато този фактически състав бъде

изпълнен, индивидуалният мандат на всеки съдия ще бъде пълен. На практика конкретната продължителност на индивидуалния мандат на конституционния съдия не е единствено формално отражение на определения в Основния закон срок, чието изтичане по същността си е юридическо събитие, а е в зависимост от юридическите действия на органите по избора или назначаването. Следователно може да се заключи, че в хипотезата на чл. 148, ал.1, т. 1 продължителността на индивидуалния мандат в неговите 9 години ще бъде реално гарантирана само ако се спазват конкретно установените конституционни задължения.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Поради изложените съображения,

Моля да постановите решение, с което да дадете задължително 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 помежду им, което се изразява в следното питане:

„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?“

Моля да конституирате като заинтересовани институции Народното събрание, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Съюза на юристите в България и други неправителствени организации, активни в правната сфера.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ