

КОНСТИТУЦИОНЕН
СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

ГОДИШНИК 2015

**РЕШЕНИЯ И
ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ
СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ
2015**

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕШЕНИЯ	3
Решение № 1 от 29.01.2015 г. на КС по к. д. № 5/2014 г.	3
Особено мнение на съдиите Красен Стойчев, Стефка Стоева и Гроздан Илиев.....	17
Решение № 2 от 12.03.2015 г. на КС по к. д. № 8/2014 г.	26
Особено мнение на съдиите Благовест Пунев, Стефка Стоева и Гроздан Илиев.....	51
Решение № 3 от 7.07.2015 г. по к. д. № 13/2014 г.	57
Особено мнение на съдиите Стефка Стоева и Георги Ангелов	74
Решение № 4 от 14.07.2015 г. на КС по к. д. № 3/2015 г.	78
Решение № 5 от 29.09.2015 г. на КС по к. д. № 4/2015 г.	84
ОПРЕДЕЛЕНИЯ	99
Определение № 1 от 17.03.2015 г. на КС по к. д. № 1/2015 г.	99
Особено мнение на съдията Пламен Киров.....	104
Определение № 2 от 2.06.2015 г. на КС по к. д. № 2/2015 г.	105
Определение № 3 от 17.09.2015 г. на КС по к. д. № 7/2015 г.	108
Особено мнение на съдиите Пламен Киров и Борис Велчев.....	116

РЕШЕНИЯ

РЕШЕНИЕ № 1 от 29.01.2015 г. по к. д. № 5/2014 г.¹

Делото е образувано по искане на 83 народни представители от 42-рото Народно събрание за обявяване на противоконституционност на чл. 217в от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина.

Конституционният съд в състав: председател – Димитър Токушев, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 29 януари 2015 г. конституционно дело № 5 от 2014 г., докладвано от съдията Цанка Цанкова.

Делото е образувано по искане на 83 народни представители от 42-рото Народно събрание на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията за обявяване на противоконституционност на чл. 217в от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ЗЛПХМ)(обн., ДВ, бр. 31 от 2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 18 от 2014 г.).

Според вносителите на искането чл. 217в в новосъздадената глава девета "б", приета със Закона за изменение и допълнение на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ЗИДЗЛПХМ) (ДВ, бр. 18 от 2014 г.), въвежда рестриктивен режим по отношение износа на лекарствени продукти, включително и за вътрешнообщностните доставки в рамките на Европейския съюз. Създадено е ново задължение за търговците на едро на лекарствени продукти да уведомяват Изпълнителната агенция по лекарствата (ИАЛ) за всеки износ на лекарствен продукт от територията на Република България, който е включен в Позитивния лекарствен списък (ПЛС) по чл. 262, ал. 1 ЗЛПХМ. Така се създава разрешителен режим, като изпълнителният директор

¹ Обн., ДВ, бр. 12 от 13.02.2015 г

на ИАЛ може да отказва износа на конкретния лекарствен продукт. Предвидено е мълчаливо съгласие за износ, ако изпълнителният директор не възрази срещу извършване на износа писмено в тридесетдневен срок от уведомлението. Според вносителите на искането в закона са предвидени три хипотези, при които ще може да бъде отказан износът на лекарствен продукт, но липсват установени обективни критерии, които да се приложат при хипотезата, когато двама притежатели на разрешения за търговия на едро едновременно подадат уведомление за износ на даден продукт от една и съща фармакологична група, използван за лечение на едно и също заболяване. Допуска се съобразяването на евентуалния резултат от уведомяването да става на база на предположения от разрешаващия орган и това се отнася както до хипотезата, когато е допуснат износът, така и когато е отказан поради недостатъчно задоволяване на здравните потребности на населението. Нарушен е принципът на равнопоставеност на субектите-изпълнители. Това противоречи на чл. 19, ал. 2 на Конституцията и липсват условия, ред и гаранции, че процедурата ще се прилага еднакво по отношение на всички правни субекти. Създадени са предпоставки за субективизъм при вземане на решението от ИАЛ. Въвеждането на разрешителен режим, "маскиран" като уведомителен, при липсата на ясни правила и критерии съдържа и потенциал за създаване на корупционни практики. Когато държавата налага ограничение в областта на снабдяването с лекарствени продукти, тези ограничения следва да се отнесат до всички субекти, за да се изпълни конституционното изискване за еднакви правни условия на дейност.

Според вносителите оспорените разпоредби на чл. 217в ЗЛПХМ противоречат на чл. 36 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). В чл. 35 на Договора е предвидено, че количествените ограничения на износа между държавите членки, както и всички мерки с равностоен ефект се забраняват. Въведената мярка по чл. 217в и изчакването на тридесетдневен срок е несъмнено ограничителна и води до бюрократични препятствия и съответно до необосновано забавяне на извършването на износа. Ограничителни мерки по съображения за закрила на здравето и живота на хората могат да бъдат въведени само ако са обективно необходими и пропорционални на целта, която се преследва. Както се твърди в искането, държавата членка е длъжна да докаже, че паралелният износ на лекарства е причина за недостига им. Въвеждането на ограничението трябва да бъде придружено от подходящи доказателства или от анализ на целесъобразността

и пропорционалността на ограничаващата мярка. Обратното противоречи на принципа за свободно движение на стоки.

С определението за допускане на разглеждане на делото по същество Конституционният съд е конституирал като заинтересовани страни Народното събрание, Министерския съвет, Министерството здравеопазването, Министерството на труда и социалната политика, Изпълнителната агенция по лекарствата, Националната здравноосигурителна каса, Българския фармацевтичен съюз, Сдружение "Българска асоциация за развитие на паралелната търговия с лекарства", Асоциацията на научноизследователските фармацевтични производители в България, Българската генерична фармацевтична асоциация, Българската асоциация на търговците на едро с лекарства и Българската асоциация на професионалистите по здравни грижи.

Вносителите, съобразно предоставената им с определението на Конституционния съд по допускане разглеждането на делото по същество възможност, представят копие от Искане за информация EU PILOT 6175/14/NENTP от Европейската комисия, Генерална дирекция "Предприятия и промишленост", което е прието като доказателство с определение на Конституционния съд от 31 юли 2014 г.

По делото са представени следните становища:

Министерството на труда и социалната политика посочва, че ангажиментът на министерството е чрез Агенцията за социално подпомагане да осигури финансиране на продукцията и дейностите по осигуряване на лекарствени продукти на ветераните от войните, на военноинвалидите и военнопострадалите, да осигури финансово медицинската помощ на неосигурени лица по Постановление № 17 от 31.01.2007 г. на Министерския съвет и месечна добавка по чл. 42 от Закона за интеграция на хора с увреждания. Намира, че чл. 217в ЗЛПХМ защитава в максимална степен достъпа на българските граждани до съответните лекарствени продукти чрез уведомителния режим за продуктите, включени в ПЛС, и заплащане със средства на държавния бюджет. Правото на ИАЛ да отказва паралелен износ има превантивен ефект. Това е гаранция за недопускане дефицит на лекарства, предназначени за социално значими заболявания, и съответства на конституционното право на държавата да осъществява контрол върху производството и търговията с лекарствените средства в съответствие с чл. 52, ал. 5 от Конституцията.

Министерството на здравеопазването намира, че атакуваният чл. 217в ЗЛПХМ е в систематическа връзка с чл. 217а, ал. 4, чиято разпоредба не се атакува, и ограничението не е в противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията. С членове 217а – 217г ЗЛПХМ се запълва празнота в законодателството. Изпълнителната агенция по лекарствата действа след подаване на уведомление по чл. 217а, ал. 4. В искането няма аргументи срещу въведените от държавата ограничения в областта на снабдяването с лекарства, а се посочват аргументи по определени хипотези и се сочи възможността за проява на субективизъм, и чрез своя подход вносителите изключват мълчаливо част от разпоредбата на чл. 217в, т. 1, 2 и 3. Няма противоречие с чл. 19, ал. 2 от Конституцията, защото с чл. 217а – чл. 217г ЗЛПХМ правилата за износ на лекарствени продукти от територията на Република България се допълват с механизъм за проследяване на износа. С посочените текстове въведената процедура е съобразена напълно с чл. 24 от Закона за ограничаване на административното регулиране и административния контрол върху стопанската дейност, като в интерес на осъществяваната стопанска дейност е предвидено и прилагането на мълчаливо съгласие в процедурата съобразно чл. 28, ал. 1 и 2 на този закон. Правото на свободна стопанска инициатива не изключва принципа на държавно регулирания контрол и няма абсолютен характер. Такъв контрол има основание, когато става дума за здравето на гражданите съгласно принципите на чл. 52, ал. 3 и 5 от Конституцията. Държавата има право да подбере подходящите правни средства, за да даде защита на потребителите (в случая пациентите). Налице е обществен интерес от по-висш порядък, а с разпоредбите не се лишават субектите да имат инициатива да осъществяват определена дейност и да инициират и провеждат износ на лекарствени продукти. Процедурата е еднаква за всички търговци на едро и никой от тях не е поставен в неравностойно положение. Тази еднаквост е достатъчна, за да се съобрази с чл. 19 от Конституцията.

Няма несъответствие на чл. 217в ЗЛПХМ с чл. 36 ДФЕС поради наложения 30-дневен срок за изчакване, което е ограничителна мярка, защото нормата на ДФЕС касае количествените ограничения на износа между държавите – членки на ЕС. Това не е забрана, равностойна с количествено забранения ефект. Освен това чл. 36 ДФЕС допуска ограничаване на износа поради съображения за закрила на здравето и живота на хората, стига да няма дискриминация и прикрити ограничения на търговията. Член 217в, ал. 5

ЗЛПХМ изчерпателно посочва случаите и задължително изисква мотиви при отказ за износ, а също е предвидено и обжалване по реда на АПК.

Българската генерична фармацевтична асоциация като представителна организация на генеричните лекарствени производители посочва, че не е свързана директно с търговията на лекарства, изразява уважението си към регулаторните функции на държавата, щом те не противоречат на Конституцията, законите и принципите на европейското законодателство и подкрепят законната търговия.

Изпълнителната агенция по лекарствата посочва, че принципът за свободна стопанска инициатива на субектите няма абсолютен характер. Свободата на стопанската инициатива не изключва принципите на държавно регулиране и държавен контрол на стопанската дейност. Законодателят може да ограничи свободата на стопанската инициатива. Законодателното ограничаване винаги е в хипотеза, обосноваваща неговата приложимост. Приемането на чл. 217в ЗЛПХМ е в изпълнение на чл. 52, ал. 3 от Конституцията, установяваща задължение на държавата да закриля здравето на гражданите и конституционното право да осъществява контрол върху производството и търговията с лекарствени продукти (чл. 52, ал. 5 от Конституцията). Така се гарантира правото на живот, здраве и достатъчна медицинска помощ. Член 217в ЗЛХПМ изпълнява чл. 81(2) от Директива 2001/83/ЕО на Европейския парламент и Съвета на Европа от 6.11.2001 г. Установени са конкретни правомощия на ИАЛ въз основа на конкретни данни, получени от компетентни институции (чл. 217в, ал. 1 ЗЛПХМ) и е въведен обективен критерий, който изключва субективизма.

Спазен е принципът на пропорционалност и обоснованост и е определен ясен срок, а също е въведен и принципът на мълчаливото съгласие (а не задължителният принцип на отказ, характерен за разрешителен режим) и на мотивиране на отказа, както и неговото обжалване.

Министерският съвет изразява становище, че искането е неоснователно и необосновано и съображенията за нарушаване на чл. 19, ал. 2 от Конституцията и чл. 36 ДФЕС са несъстоятелни. Член 217а ЗЛХПМ установява административна компетентност на ИАЛ (чл. 217а, ал. 4 във връзка с ал. 5) – изпълнителният директор на ИАЛ да откаже извършването на износа при три предпоставки. Отказът подлежи на обжалване.

Уредена е задължителна процедура, предхождаща издаването на административния акт на отказ. Използвана е правната конструкция за мълчаливо съгласие за извършване на износа чрез презумпция, че не са налице предпоставките за отказ и административният орган не е упражнил правомощието си да издаде акт (заповед) по ал. 5 на чл. 217в ЗЛПХМ. Режимът на уведомяване е уреден в чл. 217а, ал. 4 и чл. 217б на закона, чиито текстове не са оспорени. Проявата на държавно регулиране и държавен контрол върху стопанската дейност не е принципно изключено от конституционното право. Не са нарушени и конституционните изисквания за гарантиране на еднакви правни условия за всички износители, търговци на едро. Въвеждането на задължения за търговците на едро на лекарствени продукти не е аргумент за противоречие с изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията за еднакви правни условия, обратното би означавало забрана за промени в законодателството. Има различни регулаторни режими на стопанската дейност. Уредбата по чл. 217а, ал. 4 ЗЛПХМ е един специален случай, който в съгласие с изискванията на чл. 58, ал. 4 АПК урежда непроизнасянето в определения срок да се смята за мълчаливо съгласие.

Както заповедта, с която се отказва извършването на износ, така и мълчаливото съгласие подлежат на съдебен контрол за законосъобразност – чл. 149, ал. 2 АПК. Правомощието на ИАЛ да постанови отказ по ал. 5 на чл. 217в е проява на обвързана компетентност – ИАЛ няма право на преценка дали да откаже, или да не възрази, щом са налице съответните предпоставки.

Българската асоциация за развитие на паралелна търговия с лекарства подкрепя искането на вносителите. Това е закон, който ограничава всеобщностната търговия и въвежда разрешителен режим. Налице е съществен порок в законодателния процес. Необосновано е въведен допълнително разрешителен режим при износ на продукти, включени в ПЛС по чл. 262, ал. 1 ЗЛПХМ. Включени са и общностните доставки, като по този начин се влиза в противоречие с международните договори, страна по които е Република България.

Паралелната търговия трябва да бъде защитавана, толерирана и насърчавана. Тя създава реална конкурентна среда и е единственият инструмент за подпомагане регулирането на цените на лекарствените продукти от държавите членки, достъпът ѝ позволява да се разпространяват иновативни лекарства и др.

Основанията по чл. 217а – 217г ЗЛПХМ на глава девета "б" са неточни и неясни и могат да бъдат прилагани в широки субективни граници.

Притежателите на разрешение за употреба са различни субекти – търговци на едро, на дребно, болници, аптеки, което изначално се отразява на достоверността на информацията. Не е ясен какъв ще е критерият дали тези количества са "достатъчни", или не за задоволяване на здравните потребности на населението.

Има противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото не са изпълнени изискванията на ЗНА за мотивиране приемането на § 16 от ЗИДЗЛПХМ. Началният проект на Министерския съвет не съдържа разпоредбите на чл. 217в на закона. Вторият проект е внесен от двама депутати между двете четения на закона.

Становището на Българската асоциация на търговците на едро с лекарства е, че искането е основателно. Установена е забрана за извършването на износ, включително в рамките на ЕС. Режимът е разрешителен и противоречи на чл. 4, ал. 1 на Конституцията и практиката на Конституционния съд – да няма двусмислие и условия, да не се създава възможност за разнопосочно прилагане.

Българският фармацевтичен съюз посочва, че е създадена разгърната законодателна уредба с оглед конкретната реализация на конституционното право на държавата да се грижи за здравето на своите граждани. Според чл. 36 ДФЕС закрилата на общественото здраве е основание за ограничаване свободата на движение на стоки във вътрешния пазар чрез забрани за внос/износ и определяне на квоти. Принцип е, че могат да се въведат ограничения даже и в уредбата на отделните секторни политики, включително на конкуренцията. В случая именно достъпът на пациентите на територията на Република България до лекарствени продукти е целта, за която се създава новата уредба на чл. 217в ЗЛХПМ. Принципът на свободна стопанска инициатива и изискването правните субекти да имат еднакви правни условия за стопанска дейност нямат абсолютен характер и търпят държавно регулиране.

Налице е пропорционалност на търсената закрила и не се превишава преследваната цел, с която се засяга свободната стопанска инициатива. Касае се за временно ограничаване на износа, и то чрез мотивирана заповед и само на лекарствени продукти от ПЛС чрез производство по издаване на

административен акт, което включва преценката на обективни критерии по чл. 217в, ал. 5 ЗЛПХМ и възможност за съдебно обжалване. Освен това въведено е и мълчаливо съгласие при точно определени срокове, което също показва, че мерките са подходящи и пропорционални и ограниченията са за постигане на висша законодателна цел. Доводите за неравнопоставеност на субектите по смисъла на чл. 19, ал. 2 от Конституцията се мотивират единствено с предположения относно практическото приложение на разпоредбите на чл. 217в ЗЛПХМ. Не може уредбата да се определя като дискриминираща във връзка с чл. 35 и 36 ДФЕС. След като правилото е недискриминационно, за него не са приложими изключенията по чл. 36 ДФЕС. Сред посочените императивни съображения за обществен ред по правото на ЕС попада и съображението за закрила на общественото здраве. Според утвърдената практика на ЕС държавите членки имат право да въвеждат недискриминационни ограничения пред свободното движение на стоки в рамките на общия пазар, ако те се налагат за закрила на общественото здраве.

Конституционният съд, като обсъди и прецени доводите на вносителите на искането за обявяване на противоконституционността на чл. 217в ЗЛПХМ и представените становища от заинтересовани страни, прие следното:

Вносителите искат обявяване на противоконституционност на чл. 217в ЗЛПХМ, но не оспорват конституционността на останалите членове и текстове на глава девета "б". Това определя границите на проверката, която Конституционният съд следва да извърши съгласно чл. 22, ал. 1, изр. 1 на Закона за Конституционен съд, като съобрази искането на вносителите. Посоченото основание за противоконституционност е противоречието с чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Оспореният чл. 217в ЗЛПХМ е включен в глава девета "б" "Износ на лекарствени продукти" (ДВ, бр. 18 от 2014 г.). Предвидено е, че уведомлението за износ се отнася до определени лекарствени продукти – такива, които са посочени в Позитивния лекарствен списък. Включването на даден продукт в ПЛС е винаги по искане на притежателя на разрешение за употреба. Контролират се притежателите на разрешение за търговия на едро (чл. 217а, ал. 4 ЗЛПХМ).

Безспорна е практиката на Конституционния съд, че правото по чл. 19, ал. 2 на Конституцията е възможно да бъде съразмерно (пропорционално) ограничавано, когато това се налага за опазването на други особено важни

конституционни ценности, каквито в случая са здравето и животът на гражданите. Конкретно основание за ограничаване е посочено в чл. 52 от Конституцията, който изрично предвижда, че държавата осъществява контрол върху търговията с лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника (ал. 5) и правото на достъпна медицинска помощ. Достъпната медицинска помощ намира израз и в провежданата от държавата лекарствена политика (арг. ал. 1 на чл. 52).

Задължение за уведомяване на ИАЛ за всеки износ имат притежателите на разрешение за търговия на едро с лекарствени продукти. Разпоредбата е приложима само когато износът ще се осъществява от физическо или юридическо лице, притежател на разрешение за търговия на едро (чл. 217а, ал. 4 ЗЛПХМ). Разрешението за износ се дава от изпълнителния директор на ИАЛ. Приета е правната конструкция на мълчаливо съгласие – ако в предвидения законов срок от постъпване на уведомлението той не възрази срещу износа – приема се, че е налице мълчаливо съгласие за извършването му (чл. 217в, ал. 4 ЗЛПХМ).

Информацията за лекарствения продукт се предоставя от притежателя на разрешението за употреба, защото негово е задължението да осигури достатъчно количества от лекарствения продукт за задоволяване на потребностите на населението (чл. 68, ал. 1, т. 9 ЗЛПХМ) и обхваща всички налични количества при всички търговци на едро и на дребно.

При преценката за даване на мълчаливо съгласие законът е предвидил да се събира информация само за лекарствения продукт, предназначен за износ, и неговото потребление шест месеца назад от уведомяването, както и за доставените количества от притежателя на разрешението за употреба. Не е предвидено да се събира информация и за другите лекарствени средства от същата група, използвани за лечение на същото заболяване. Ако в тридесетдневен срок от постъпването на уведомлението изпълнителният директор на ИАЛ не възрази, износът се осъществява.

Предпоставките за отказ за извършването на износ на конкретния лекарствен продукт са посочени в чл. 217, ал. 5 ЗЛПХМ: 1. наличните количества лекарствен продукт да не са достатъчни за задоволяване здравните потребности на населението; 2. в резултат на износа може да настъпи временен недостиг от необходимите за здравните потребности за населението

лекарствени продукти; 3. липсата на достатъчни количества от конкретния лекарствен продукт може сериозно да застраши здравето на населението.

Няма съмнение, че с приетото допълнение на ЗЛПХМ и създаването на чл. 217в се променя присъщото съдържание и се влага ново съдържание в установения уведомителен режим, който чрез промените се превръща за всяка сделка за износ на конкретен лекарствен продукт в разрешителен. Така вън от общото разрешително, което търговецът на едро на лекарствени продукти трябва да притежава, се изисква и допълнително разрешение на конкретно основание, установено от анализа за достатъчност на съответния лекарствен продукт, включен в ПЛС.

Текстът е насочен срещу паралелната дистрибуция, в която законът вижда причина за недостиг на лекарства. Посочването на твърде различни групи хипотези, макар и обединени под общия белег "недостатъчност" по чл. 217в, ал. 5, т. 1 – 3 ЗЛПХМ, и свеждането им от гледна точка на правните последици и целения резултат под един общ знаменател поставя на изпитание съобразността на законовата разпоредба с конституционните изисквания. Може в определена степен да се оправдаят особеностите в начина, по който законът урежда материята, но това не означава, че е съобразен чл. 19, ал. 2 от Конституцията. Подходът и формулировките в текста на чл. 217в ЗЛПХМ имат за последица извода, че критерият достатъчност не задоволява, че всъщност няма точен конкретен критерий за всяка хипотеза и са възможни отклонения, които водят до неконституционност на възприетото решение. Не се отчитат и обхващат разнообразните причини и прояви на тази недостатъчност. Да се приеме, че във всички случаи, когато сме в хипотезата на обстоятелства, обосноваващи прилагането на чл. 52, ал. 3 от Конституцията, е оправдано законодателно ограничаване на свободната стопанска инициатива и по-конкретно на износа, означава да се игнорират всички останали принципи, да се установява неравно отношение към износителите. Закрилата на здравето несъмнено е същност и е в центъра на политиката в здравеопазването, но не трябва да се абсолютизира, а да се търси баланс, какъвто в случая с оспорената разпоредба, дори да се приеме, че е налице необходимост от ограничаване на износа, не е намерен.

Конституционната норма на чл. 19, както показва целият икономически живот в страната и както това е намерило отражение при изграждането на българското законодателство и трайната практика на Конституционния съд,

няма само декларативен характер. Тази норма е израз на свободата на осъществяване на стопанската дейност и най-важен инструмент за изразяване на икономическата самостоятелност, основна предпоставка за развитието на пазарната икономика и на обществените отношения, които пряко се градят върху нея. Без да се отрича дължимата от държавата грижа за здравето на гражданите, има и други изисквания, които трябва да бъдат съобразени, и затова именно Конституцията създава система от правила с принципно значение, които трябва едновременно да се спазват, да се прилагат и които взаимно си влияят. Затова при оценка на конституционносъобразността на едно законово положение следва да се съобрази изискването за пропорционалност като елемент на принципа на правовата държава. Само така се стига до законодателни действия в съответствие и прилагане на идеите на правовата държава. Следователно както при прилагане на всички принципи, така и при законовото уреждане на дистрибуцията на лекарствените продукти трябва да се търси адекватната мяра за приложението на чл. 19 от Конституцията. Това се налага и от няколко фактора: първо, от сложността и спецификата на процеса на производство и разпространение на лекарствените продукти; второ, съобразяване в допустимата степен (правно и фактически) на интересите на всички участващи в процеса на производство и реализация на лекарствените продукти субекти; трето, необходимост и изискване от създаването на условия за изграждането на системата на производство и разпространение, внос и износ на лекарствени продукти, така че да бъдат удовлетворени изискванията на крайните потребители – нуждаещите се от лекарствата. Тази мяра не е намерена в разпоредбите на чл. 217в ЗЛПХМ. Анализът на текста показва едностранчивост и желание да се постигне резултат от очаквано бездействие на оторизиран държавен орган и тази едностранчивост обективно не служи за решаване на проблемите, които доставките на лекарствени продукти на вътрешния пазар поставят. Следва да се има предвид, че паралелната дистрибуция е нормална и съобразена с ДФЕС, широко разпространена и тя има своето положително значение за развиването на лекарствената промишленост, за производството на лекарствените продукти, за въвеждане на иновативни продукти. Тя създава реална конкурентна среда и е инструмент за подпомагане регулирането на цените на лекарствените продукти от държавите членки, достъпът до нея позволява да се разпространяват нови лекарствени средства. В крайна сметка тя е полезна за развитието на здравеопазването и осигуряване глобално на закрилата на живота и здравето на хората, за осигуряване на конкуренцията и

справедливото оценяване на лекарствените продукти. Неслучайно е налице тенденция за засилен паралелен износ на лекарства и от територията на страната. Въвеждането на механизъм за контрол на износа се постига с установяването на уведомителния режим. Изискването за разрешително за всяка конкретна сделка на износ го превръща всъщност в разрешителен режим и при това с отклоняване на свързаните с такъв режим последици при неточни, непълни и неясно посочени основания. Нарушава се изискуемият баланс в прилагането на конституционните принципи на чл. 19, ал. 2 и на чл. 52, ал. 5 от Конституцията.

Както в искането, така и в изразените становища основа на аргументацията е обсъждането на два принципа на Конституцията – този на чл. 19 и този на чл. 52, както и конституционността на контрола на държавата върху производството и търговията на лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника. Тези два принципа са създадени не да се "противопоставят", не да са в "напрежение", а да се съвместяват и балансират в икономическия и социалния живот. И това трябва да намери отражение в законовите регламентации. Тогава ще са изпълнени изискванията на правовата държава. Отклонение от началото, посочено в текстовете на Конституцията, води до ограничаване на съобразяването с принципите. Ограничаването им е допустимо само по изключение, а изключението трябва да бъде ясно и точно определено, с безспорни граници.

Всички разсъждения в защита на чл. 217в ЗЛПХМ имат своето съсредоточие в основното начало на чл. 52, ал. 3 и ал. 5 от Конституцията, защото са свързани с основното човешко право – правото на живот. Трябва обаче да се отчита, че при определяне на границите на държавното регулиране значение имат и други принципи и осъществяването на основните права става винаги в определена обществена и социална среда. Общественият интерес е баланс на интересите в обществото и приоритетът на принципа на защита на живота и на здравето на човека конституционно се осъществява само като се държи сметка за единния в съдържанието си обществен интерес. Конституционните принципи се отнасят до всички и винаги трябва да се осигурява върховенството на Конституцията в нейната цялост.

Както стопанската, така и здравната политика не може да бъде преценявана от гледище на един изолирано взет конституционен принцип. Посочените в чл. 217в, ал. 5 ЗЛПХМ хипотези трябва да се разглеждат

свързано с всички други дадени в здравното законодателство, в рамките на които се проявяват двете противостоящи си едни на други групи интереси – икономически и социални, и да се намери и установи законово балансът между тях, което именно ще бъде и в съгласие с Конституцията. При разглеждане на атакуваните разпоредби следва да се има предвид целият комплекс от правила, и то не само в глава девета "б" и в ЗЛПХМ, но и в цялото здравно законодателство. Именно съобразявайки този комплекс от регламентации, можем да установим вътрешната противоречивост на уредбата, дадена в чл. 217в ЗЛПХМ, и преливането от законосъобразност към целесъобразност при извършването на действията на ИАЛ по провеждането на контрола, предмет на разпоредбата.

Член 19, ал. 2 от Конституцията *in fine* казва, че уреждането на стопанските отношения трябва да е в съгласие с изискването да се "защитава потребителя". Следователно конституционната разпоредба, основа на регламентацията на свободната стопанска инициатива, държи сметка за интересите на потребителя и това се отнася до всички случаи, относими към здравето на хората, не само до търговията с лекарствени продукти. Не само не е изключен, а дори изрично е подчертан този интерес и това се отнася и до потребителя, в случая пациент, и ползващ лекарствени продукти, и нуждаещ се от медицинска (фармацевтична) помощ. Така, дори без специалния текст на Конституцията, установяващ правото на живот и здраве, и следващия от това ангажимент на държавата за грижа, се вижда, че в съдържанието на чл. 19, ал. 2 е включен предвидливо този принцип на защита и в никакъв случай на ниво конституционно уреждане Конституцията не го противопоставя на стопанската инициатива.

Законодателството относно лекарствата съдържа достатъчно разпоредби въвн от чл. 217в ЗЛПХМ и установеното от него изискване за износ на лекарствени продукти, които защитават правата на потребителите на лекарствените средства. Оспорената разпоредба внася само дисбаланс, спорове (включително пред съд) и противоречиви очаквания. В частноправните отношения се създават непредвидимост и непредсказуемост, несъвместими с пазарното стопанство, чието изграждане Конституцията въвежда и отстоява. Договорната автономия на стопанските субекти е елемент на стопанската инициатива и тя не трябва да се игнорира, защото неизпълнението на договорите, което може да причини отказът, респ. изчакването на продължителния период за отговор от ИАЛ на уведомлението

по чл. 217в, дори ако се стигне до мълчаливо съгласие, е основание за неблагоприятни имуществени последици. Влиза се в несъответствие и с прогласения с чл. 4, ал. 1 от Конституцията принцип за правовата държава. Съобразяването на конкретен временен правен интерес води до ограничение в търговията по съображения за целесъобразност на държавния орган. Това създава предпоставки в определени периоди да има различна подзаконова правна уредба (а тя е обилна), което също води до несигурност. Следва да се има предвид, че ИАЛ е създадена преди всичко за установяване на контрол върху качеството на медицинските изделия, а ПЛС обхваща многохиляден брой лекарствени продукти и по силата на своето предназначение се отличава с мобилност, променливост и срочност на действие.

Принципът на чл. 19, ал. 2 от Конституцията може да бъде ограничен в своето прилагане. Затова въпросът за прилагането му и възможното ограничаване е изключително важен. Принципът на свободна стопанска инициатива не е абсолютен и изискването правните субекти да имат еднакви правни условия за стопанска дейност търпи държавно регулиране (възможност, потвърдена в Решение № 9 от 2003 г. по к. д. № 10 от 2003 г.). Въпросът е за границите на ограничението. Тези граници трябва да са обективно необходими, ясно и безпротиворечиво очертани и да отговарят на критерия пропорционалност. Трите хипотези на приложимост на разпоредбата съдържат в голяма степен условности и неясноти, което създава възможност за противоречиво решаване на практическите казуси. Като се има предвид многообразието на лекарствените продукти, включително тяхната заместимост, промените в ПЛС, то ясно е, че пределите за ограничаване свободата на износ, основана на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, са формулирани така, че липсва категоричност за границите на ограничението и недвусмисленост. Не се държи сметка и за причините, поради които настъпва недостатъчност и временен недостиг на даден лекарствен продукт. Игнорира се и причинната връзка между недостига и паралелния износ. Не се съобразява обстоятелството на приложимост на генерични лекарства.

Неяснотата относно съдържанието на правните понятия открива възможност за голяма доза субективизъм. Това и без предвидената изключителност на случая на отказ за разрешение за осъществяване на износ може да има за последица дори злоупотреба с права. Открита е възможност за широка и твърде свободна преценка за обхвата на изключението, обхват, определен с използваните понятия "сериозност", "временен недостиг",

"задоволяване на здравни потребности на населението" и др. – понятия, които не са определени в закона и последиците от използването на които могат да нарушават принципа на инициатива в стопанския живот и равно отношение и еднакви правни условия за стопанска дейност. Тези последици от нарушаване водят до превишаване на целите на ограничението, въведено от чл. 217в ЗЛПХМ.

Следва да се има предвид, че чл. 217в ЗЛПХМ обхваща и вътрешнообщностните доставки, което засяга свободната дистрибуция на лекарствени продукти – внос и износ, между страните – членки на ЕС. Разпоредбата не дава гаранции за полезен ефект в интерес на потребителите на лекарствени продукти.

В заключение в своята съвкупност елементите на фактическия състав на чл. 217в ЗЛПХМ водят до противоречие с чл. 19, ал. 2 на Конституцията. Всяко ограничение следва да бъде основано на принципа на пропорционалност, като формулирането му не трябва да води до ограничаване на търговията и до забрани, които не отговарят на обективна оценка за необходимост и пропорционалност. Правната уредба трябва да отчита конкретно посочени в закона екстремни ситуации, при които е възможен ограничителен режим за износ при строго спазване на чл. 35 и 36 ДФЕС.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Установява противоконституционността на чл. 217в от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (обн., ДВ, бр. 31 от 2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 18 от 2014 г.).

Особено мнение на съдиите Красен Стойчев, Стефка Стоева и Гроздан Илиев

Не споделяме извода на мнозинството от съдиите за противоконституционност на чл. 217в ЗЛПХМ по следните съображения:

Със създаването на новата Глава девет „б” от Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ДВ, бр. 18 от 2014 г.) е въведен регулаторен режим за износа на лекарствени продукти, включени в Позитивния лекарствен

списък по чл. 262, ал. 1 ЗЛПХМ. Съгласно него притежателите на разрешение за търговия на едро с лекарствени продукти следва при всеки конкретен случай на износ да подават уведомление до ИАЛ. Регулаторният режим не е установен с оспорената разпоредба, а с чл. 217а, ал. 4 ЗЛПХМ, който не е предмет на искането. Не е оспорен и чл. 217б ЗЛПХМ относно необходимите реквизити на уведомлението. Оспорената разпоредба на чл. 217в ЗЛПХМ урежда само процедурата за получаване на съгласие от регулаторния орган за извършване на износа – изискване на необходимата информация от ИАЛ, срок за приемане наличието на мълчаливо съгласие за износ, материалните основания за постановяване на отказ за износ и оспорването му пред съд. Независимо от горното решението не акцентира върху тези факти, а обсъжда в цялост противоконституционността на установения режим, без съответната законова разпоредба да е включена в искането. Поради това ние считаме, че самият режим за износ не е противоконституционен и Народното събрание е изправено пред необходимостта да определи правила за нова процедура по приложението на чл. 217а, ал. 4 ЗЛПХМ.

Конституцията не съдържа забрана за въвеждането и прилагането на регулаторни режими (уведомителни и разрешителни) и понастоящем в Република България има около 900 регулаторни режима. Разпоредбата на чл. 52, ал. 5 от Конституцията ясно показва, че въвеждането под една или друга форма на определен режим на контрол върху търговията с лекарствени продукти е допустим. Поначало държавната регулация в областта на лекарствените средства е засилена предвид особеностите и важността на обществените отношения. Разрешения се издават например за производство на лекарствени средства, за употребата им, за регистрирането им, за търговия на едро и за търговия на дребно с лекарствени продукти, за извършване на рекламата им, за провеждане на клинични изследвания, за извършване на паралелен внос и др. Следователно въвеждането на регулаторен режим в тази сфера на обществени отношения не може да се разглежда като посегателство върху правната сигурност и правната стабилност, и оттук върху принципа за правовата държава. „При съставянето на законите в правовата държава законодателят трябва да търси решения, които да задоволяват справедливия интерес и в рамките на модела, който Конституцията задава” (вж. Решение № 10/2009 г. по к. д. № 12/2009 г.).

В решението процедурата на режима за износ на лекарствени продукти не е съпоставена с тази по установения с глава девет „а” от ЗЛПХМ

разрешителен режим за извършване на паралелен внос на лекарствени продукти на територията на Република България и не е обсъдена връзката между тях. Липсва и сравнителен анализ относно въведените сходни режими за износ на лекарствени продукти в други държави-членки на Европейския съюз – Словакия, Гърция, Испания, Португалия, Унгария, Чехия, в които режимите не са възприети като противоконституционни (вж. стенографските дневници на Народното събрание от заседанието от 26.02.2014 г.).

В мотивите на решението особено внимание е отделено на ползите от износа на лекарствени продукти за развитие на здравеопазването и осигуряване глобално на закрилата на живота и здравето на хората и е отчетена тенденция за повишаване му, която е свързана с полезността. Считаме, че ако има подобна тенденция, то тя е обусловена от общоизвестния факт за най-ниските цени на лекарствените продукти в Република България спрямо цените в останалите държави-членки на Европейския съюз.

Въведеният режим не притежава типичните за разрешителния режим характеристики, защото не са предвидени основания и предпоставки за разрешаване на износа на конкретен лекарствен продукт, а износът по правило винаги е възможен и допустим. Само по изключение в случай на доказан недостиг на вътрешния пазар, който сериозно застрашава здравето и живота на българските граждани, регулаторният орган може да постанови отказ за извършване на износа, но търговецът на едро може незабавно да отправи ново уведомление за износ при променена вече фактическа обстановка, респективно да поиска съдебна защита срещу отказа на административния орган.

Въпреки възможността да се постанови отказ за износ на конкретен лекарствен препарат при наличието на определени кумулативно предвидени предпоставки, намираме, че режимът не ограничава свободната стопанска инициатива и принципите на правовата държава. Даването на приоритет на вътрешния пазар пред външния няма стойност на ограничаване на свободната стопанска инициатива. Касае се само до латентна мярка с временен характер, целяща премахване на дефицита на вътрешния пазар на конкретен лекарствен продукт, поставен при специален режим поради включването му в Позитивния лекарствен списък.

След като законът предвижда уведомяване, а не отправяне на искане за износ, правилно законодателят е възприел мълчаливото съгласие за

извършване на износа. От това обстоятелство по наше мнение не следват направените в решението изводи за „желание да се постигне резултат от очаквано бездействие на оторизиран държавен орган”. Именно бездействието на административния орган е същността на мълчаливото съгласие и то е възприето като положителна практика в други държави, докато у нас се прилага само в предвидените в закона случаи.

Не споделяме виждането, че оспорената разпоредба води до непредвидимост в частните отношения, най-малкото защото тя регулира отношенията между държавен орган и търговците на едро на лекарствени продукти и защото при законова регламентация няма непредвидимост. Търговците, когато сключват договор за износ на лекарствени продукти, трябва да се съобразяват със закона. Трудно може да се възприеме и тезата, че установеният режим при износа на лекарствени продукти ограничава автономията на волята, тъй като необходимостта от режима се налага предвид същината и функциите, изпълнявани от Позитивния лекарствен списък с оглед функциониране на системата на здравеопазването.

Изразеното разбиране, че в случая при постановяване на отказ за износ органът на държавна власт действа по целесъобразност и че законосъобразността прелива в целесъобразност, не държи сметка, че отказът на ИАЛ трябва да отговаря на всичките пет изисквания за законосъобразност на административния акт.

Няма как да бъде подкрепен и съдържащият се в решението извод, че режимът създава възможност за злоупотреба с права, защото се предполага, че държавата и органите на държавна власт действат винаги правомерно. Обратно на приетото, мнението ни е, че оспорената разпоредбата не внася дисбаланс и не ражда съдебни спорове и противоречиво решаване на практически казуси, както и не установява никакви възможни отклонения, които директно да водят до противоконституционност. Целта на закона и последиците от прилагането му не могат да бъдат преценявани от Конституционния съд, а ако и доколкото в съдебната практика възникнат противоречия, то те следва да бъдат отстранени чрез тълкувателната дейност на съда.

В решението е прието, че оспорената разпоредба съдържа условности и неясноти, че „липсва категоричност за границите на ограничението и недвусмисленост” и са използвани понятия, които не са определени в закона,

и използването им може да наруши принципа на инициатива в стопанския живот и еднаквите правни условия за стопанска дейност. Намираме разпоредбата за ясна, ограниченията за достатъчно категорични, а определения в нея термини и понятия за ненуждаещи се от легални определения. Преценката, дали дадена разпоредба на закона е неясна и оттук дали тя противоречи на принципа на правовата държава, Конституционният съд следва да извършва не от позицията на правораздавателен орган и с оглед изискванията на правораздаването, а как тя развива и детайлизира конституционните принципи и конституционните разпоредби с оглед създаването на ясна и вътрешно непротиворечива уредба.

Тезата, развита в решението, че събираната от ИАЛ информация е недостатъчна, защото не изследва причините за недостига на лекарствения продукт, не събира доказателства и за другите лекарства от същата група и за генеричните лекарствени продукти, също следва да бъде отхвърлена. Предвидената в закона информация само за конкретния лекарствен продукт е достатъчна за преценката на ИАЛ. Регулаторният орган не може да преценява налични ли са на пазара други лекарствени продукти, заместващи предписания, макар те да са от същата група (например за хранителна система и метаболизъм, антидиабетни, антиацидни, диуретици, бета-блокери, анестетици, психолептици, витамини, минерални добавки, дерматологични и пр.) и по този начин да осигури износа на терапевтично ефикасните и предпочитани лекарствени средства. Още по-малко ИАЛ, независимо от широката ѝ компетентност и многобройните правомощия, свързани с търговията с лекарствени продукти, може да преценява възможностите за заместване на предписан лекарствен продукт с генеричен лекарствен продукт.

Разпоредбата на чл. 217в, ал. 5 ЗЛПХМ по наше мнение не посочва твърде различни групи хипотези, поставени под общия знаменател „недостатъчност”, който не задоволява, според мотивите на решението. Тя съдържа само две кумулативно дадени предпоставки, при наличието на които ИАЛ постановява отказ за износ – недостиг на съответния лекарствен продукт в Република България към момента на подаване на уведомлението или настъпването на недостиг именно в резултат на износа на съответния лекарствен продукт, и липсата на съответния лекарствен продукт да застрашава сериозно живота и здравето на населението. Не е оправдано Конституционният съд да обявява за противоконституционни законови

текстове по съображения, че те са „общо формулирани“ или понеже прилагането им е свързано с преценка на конкретни обстоятелства.

Според мнозинството оспорената разпоредба създава неравнопоставеност на търговците на едро на лекарствени продукти, защото е възможно на един търговец да бъде разрешен износът на конкретен лекарствен продукт, а на друг търговец износът за същия лекарствен продукт да бъде отказан именно поради извършения вече износ от първия търговец. Няма обаче неравнопоставеност между субектите, осъществяващи еднакви или сходни дейности в определена сфера, ако субектите са поставени при еднакви законови изисквания. В случая е съвсем нормално, ако в определен момент има недостиг на конкретен лекарствен продукт ИАЛ следва, предвид броя на едновременно постъпилите уведомления, да постанови отказ за износ на един, на няколко или на всички подали уведомление търговци на едро на лекарствени продукти, но това не означава, че търговците се неравнопоставени.

Решението се основава на търсенето на „изискуем баланс“ между защита на свободната стопанска инициатива и на потребителите по чл. 19 от Конституцията и основното право на гражданите на здраве по чл. 52, ал. 3 от Конституцията. Конституцията прогласява основното право на гражданите на здраве и същевременно вмениява на държавата задължения за неговото гарантиране, между които финансиране на част от здравеопазването от държавния бюджет, закрила от държавата здравето на гражданите и осъществяване от държавата на контрол върху производството на лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника и върху търговията с тях. Правото на здраве в някои случаи може да засегне правото на живот на гражданите и в тези случаи лекарствените продукти се оказват животоподдържащи или животоспасяващи.

В случая балансът между основното право на гражданите на здраве, което има абсолютен характер и не може да бъде ограничавано, и правото на свободната стопанска инициатива, от друга страна, е намерен не в допустимото ограничаване на правото по чл. 19 от Конституцията, а в ограничаване на правото на здраве, което понякога може да бъде сериозно и невъзвратно засегнато. Здравето според известната дефиниция на Световната здравна организация е състояние на пълно физическо, психическо и социално благополучие на индивида, а не само липсата на болест или недъг. Това

определение е възприето и в чл. 2 от Закона за здравето. Здравето е широко понятие и е резултат от много фактори, сред които основно място заема употребата на лекарствени препарати превантивно или с цел лечение на болест и именно поради това отказът за износ на конкретен лекарствен продукт не може да се разглежда само като изключителна ограничителна мярка в извънредна ситуация, а до нормално регулиране на пазара за определен период от време с цел недопускане на дефицит, застрашаващ сериозно здравето и живота на гражданите.

Правото на свободна стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 от Конституцията няма абсолютен характер и може да бъде ограничавано съгласно постоянната практика на Конституционния съд. Конкретно с Решение № 9 от 17.06.2003 г. по к. д. № 10/2003 г. Конституционният съд се е произнесъл, „че се защитават по-висши конституционни ценности, като здравето на гражданите – чл. 52, ал. 3 от Конституцията, както и гарантираната на гражданите достъпна медицинска помощ – чл. 52, ал. 1 от основния закон, в сравнение с прокламираните в чл. 19, ал. 1 и 2 от Конституцията – принцип на свободната стопанска инициатива и изискването за създаване и гарантиране на еднакви правни условия за стопанска дейност на правните субекти”.

Решението приема също, че гражданите са потребители на лекарствени продукти и интересът на потребителя, в случая пациент, дори без специалния текст на Конституцията, установяващ правото на живот и здраве и следващия от това ангажимент на държавата за грижа, е защитен, защото всъщност в съдържанието на чл. 19, ал. 2 от Конституцията е включен предвидливо този принцип на защита, поради което друга закрила не е необходима. Според мнозинството от съдии законодателството относно лекарствата съдържа достатъчно разпоредби, въвн от оспорената, както и комплекс от правила, които защитават правата на потребителите на лекарствени средства. Според нас обаче не са налице други разпоредби извън оспорената, които да защитават българските граждани от износ на лекарствени продукти извън територията на държавата в момент на установен недостиг на тези лекарствени продукти в аптеките и лечебните заведения. Гражданите, които употребяват лекарствени продукти, не са обикновени потребители на стоки от свободния пазар, защото в Позитивния лекарствен списък са включени само лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание. Тъкмо съществуването на чл. 52, ал. 3 от Конституцията идва да покаже особеното значение, което основният закон отдава на правото на здраве на гражданите. Същевременно разпоредбата

гарантира своеобразното „надграждане” на правната уредба в сферата на здравеопазването в контекста с общия принцип за защита на потребителите. Конституционният принцип на свободна стопанска инициатива по чл. 19, ал. 1 може да бъде ограничаван и в случая ограничението е подходящо за постигане на целта – защита на правото на гражданите на здраве.

Важно за случая е и значението на понятието „общественото здраве”, дефинирано като наука и изкуство за предотвратяване на заболяванията, удължаване продължителността на живота и подпомагане на здравето чрез организиране усилия и информирани избори на обществото, организациите, нацията и отделния човек, на общността и индивида.

Решението не държи в достатъчна степен сметка за правния режим относно търговията с лекарствени продукти, който действа в рамките на Европейския съюз. С Директива № 2001/83/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 6 ноември 2001 г. за утвърждаване на кодекс на общността относно лекарствените продукти за хуманна употреба е прието в т. 2 от Преамбюла, че съществена цел на всички правила за производството, разпространението и употребата на лекарствените продукти трябва да е защитата на общественото здраве. В Директивата изрично е залегнало, че търговците на едро трябва да гарантират непрекъснато наличието на подходящ асортимент от лекарствени продукти, които отговарят на изискванията на дадена географски определена територия и че могат да се налагат известни задължения от обществен интерес на търговците на едро, като държавите-членки трябва да могат да продължават да налагат тези задължения, ако те могат да се считат за оправдани от гледна точка на опазване на общественото здраве и за съответствие на целите на такава защита (чл. 38).

В решението не е отделено място на чл. 81, ал. 2 от цитираната директива, която изрично предвижда „титулярът на разрешение за търговия с лекарствен продукт и разпространение на въпросния лекарствен продукт, който в действителност е пуснат на пазара на държава-членка, да осигурява в рамките на своите задължения съответните редовни доставки на този лекарствен продукт за аптеките, така че да се задоволяват потребностите на пациентите в заинтересованата държава-членка, а договореностите за прилагане на настоящия член следва освен това да бъдат обосновани от съображения за опазване на общественото здраве“. По наше мнение от

изложеното следва, че оспорената разпоредба не противоречи на цитираната Директива.

Разпоредбата на чл. 36 от Договора за функциониране на Европейския съюз изрично предвижда, че чл. 35 ДФЕС, който забранява количествените ограничения на износа между държавите-членки, не изключва забрани или ограничения върху вноса, износа и транзитното преминаване на стоки, основаващи се на посочените съображения, между които са закрилата на живота и здравето на хората.

Цитираните норми от ДФЕС и Директива № 2001/83/ ЕО показват, че държавите-членки на Европейския съюз могат да ограничават свободното движение (вноса и износа) на специфичните стоки, каквито са лекарствените продукти, по съображения, свързани със закрилата на живота и здравето на хората и опазване на общественото здраве. Изискванията, свързани с постигане на високо равнище на опазване на човешкото здраве, следва да се вземат предвид от Съюза при определянето и осъществяването на политиките и дейностите му (чл. 9 ДФЕС). Със сходно съдържание е и чл. 168 ДФЕС, който изисква при разработването и изпълнението на всички политики и дейности на Съюза да се осигурява високо равнище на закрила на човешкото здраве.

В заключение считаме, че оспорената разпоредба е съобразена с Конституцията и е в духа с правото на Европейския съюз. Разпоредбите на Конституцията трябва да се тълкуват по начин, който най-много съответства на ДФЕС. Още повече, че в случая Конституцията и ДФЕС съдържат принципно еднакви разрешения относно възможността държавата да осъществява контрол върху производството на лекарствени продукти и търговията с тях.

РЕШЕНИЕ № 2 от 12.03.2015 г. по к. д. № 8/2014 г.²

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а от Закона за електронните съобщения.

Конституционният съд в състав: председател: Димитър Токушев, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Гроздан Илиев, при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 12 март 2015 г. конституционно дело № 8 от 2014 г., докладвано от съдията Кети Маркова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България на основание чл. 150, ал. 3 от Конституцията, с което Конституционният съд е сезиран да установи противоконституционност на чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а от Закона за електронните съобщения (ЗЕС) (обн., ДВ, бр. 41 от 2007 г., последно изм. и доп., бр. 14 от 2015 г.).

В искането си омбудсманът поддържа противоконституционност на разпоредбите на чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а ЗЕС като противоречащи на чл. 4, ал. 2, чл. 5, ал. 4, чл. 32, ал. 1 и чл. 34 от Конституцията на Република България и намира, че нарушават конституционно защитени права и свободи на гражданите. Изложено е, че оспорените разпоредби са приети със Закона за изменение и допълнение на ЗЕС (ЗИДЗЕС) – обн., ДВ, бр. 17 от 2010 г., с който е транспонирана Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15.03.2006 г. за запазване на данни, създадени или обработени във връзка с предоставянето на общественодостъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи, и за изменение на Директива 2002/58/ЕО. С тях по същество се въвежда задължение за юридическите лица, осъществяващи обществени електронни съобщителни мрежи или услуги, да съхраняват всички данни, създадени или обработени в процеса на тяхната дейност, отнасящи се до трафика на съобщенията, уреждат се редът и

² Обн., ДВ, бр. 23 от 27.03.2015 г.

условията за достъп до тези данни и лицата, които имат право на достъп до тях. Установен е периодът на съхранение, възможността за неговото удължаване, формулирани са и целите, в изпълнение на които е създадена оспорената законодателна уредба. Вносителят твърди, че съхраняването на трафичните данни и тяхното използване по начина и със средствата, уредени от закона, макар и да преследва законна цел в обществен интерес, по своята същност представлява неоправдана и непропорционална намеса в личния живот на гражданите, а следователно и нарушение на конституционно защитената неприкосновеност на свободата и тайната на кореспонденцията. Аргументирайки позицията си за установяване противоконституционността на оспорените разпоредби, омбудсманът се позовава на Решението от 8.04.2014 г. на Съда на Европейския съюз, разширен състав, по съединени дела C-293/12 и C-594/12, с което транспонираната със ЗИДЗЕС Директива 2006/24/ЕО е обявена за невалидна поради несъответствието ѝ с разпоредбите на чл. 7, чл. 8 и чл. 52, § 1 от Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата), както и на практиката на Конституционния съд.

С определение от 12.06.2014 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и като заинтересувани страни в производството по делото са конституирани: Народното събрание, президентът на Република България, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Комисията за защита на личните данни, Комисията за регулиране на съобщенията, Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българският хелзинкски комитет, Асоциацията по европейска интеграция и права на човека, Фондация "Български адвокати за правата на човека", Фондация "Програма Достъп до информация", Институтът за модерна политика и Асоциация "Телекомуникации".

От постъпилите по делото писмени становища на заинтересуваните страни мотивирана позиция за основателност на искането на омбудсмана и неговото цялостно уважаване са изразили: президентът на Република България, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, министърът на транспорта, информационните технологии и съобщенията, Комисията за защита на личните данни, Фондация "Български

адвокати за правата на човека", Фондация "Програма Достъп до информация" и Институтът за модерна политика. Изложени синтезирано, в обобщен вид, съображенията в подкрепа на искането на посочените заинтересувани страни се свеждат основно до следното: Конституционните норми на чл. 32, ал. 2 и чл. 34, ал. 2 представляват изключения от регламентирания с чл. 32, ал. 1 и чл. 34, ал. 1 на Основния закон права на гражданите, поради което, макар и да са уредени със закон, тези изключения не могат да излизат от установената конституционна рамка. Освен това дори и при наличието на безспорна легитимна цел на ограничението последното следва да се подчинява на принципите на необходимост и съразмерност. Всяка намеса в личната сфера на гражданите трябва да се осъществява по силата на ясни, точни, безпротиворечиви и подлежащи на еднозначно тълкуване законови правила, каквито характеристики считат, че оспорените разпоредби на ЗЕС нямат. Изтъква се, че чл. 34, ал. 2 от Конституцията допуска като изключение установеното по силата на ал. 1 основно право на гражданите на неприкосновеност на свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения само когато това се налага за разкриване или предотвратяване на тежки престъпления, докато с оспорената норма на чл. 250а ЗЕС е предвиден един доста по-широк обхват. Освен това разглежданата мярка, представляваща по съществото си сериозна намеса в личната сфера на индивида, макар и формално предвидена в закон и създадена да преследва и осигури легитимна цел, трябва да е и пропорционална на съответната цел, т. е. да не е прекомерна. Именно това изискване не е спазено според посочената група заинтересувани страни, които излагат аргументирани съображения в подкрепа на тезата си за прекомерност на намесата в твърде деликатната лична сфера на гражданите.

Законодателната уредба, с която е транспонирана Директива 2006/24/ЕО, не съдържа и достатъчно надеждни и убедителни гаранции, че няма да се допуснат злоупотреби както от страна на търговците (предприятията), предоставящи съответните услуги, така и от държавните органи, имащи достъп до генерираните трафични данни. Посочват също, че съхраняването на един толкова значителен обем данни в продължителен период (от една година, с възможност за удължаване до шест месеца), позволява да се направи достатъчно точен личностен профил за всеки, когато неговите контакти, местонахождение и придвижване се подложат на съответния анализ и оценка, а това представлява драстично вмешателство в

конституционно защитения личен живот на хора, които никога и по никакъв начин не са участвали и не са били съпричастни към извършването на каквито и да било престъпления. Ето защо не може да се намери разумно основание по отношение на тях да бъде прилагана подобна мярка, легитимирана като средство за борба с тежката престъпност, още по-малко да се приеме, че същата е необходима. При тези съображения, обосноваващи разбирането им, че въведените с оспорените разпоредби ограничения на неприкосновеността на личния живот и на свободата на кореспонденцията и другите съобщения не могат да бъдат квалифицирани като наложителното, подходящо и съразмерно правно средство за постигане на целения правен резултат, посочените заинтересувани страни поддържат, че нормите на чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а ЗЕС следва да бъдат обявени за противоконституционни.

Като подробно е обосновал изложеното виждане, в своето писмено становище Висшият адвокатски съвет е изразил и алтернативна позиция – ако Конституционният съд не сподели аргументите за цялостна противоконституционност на оспорените разпоредби, да се произнесе, като приеме частичната основателност на искането на омбудсмана. Поддържа, че за противоконституционни следва да бъдат обявени най-малко чл. 250а, ал. 2 в частта "и престъпления по чл. 319а – 319е от Наказателния кодекс, както и за издирване на лица", и чл. 250б, ал. 1, т. 3 и 4 ЗЕС. Водещите аргументи в тази част на становището се свеждат на първо място до наличието на формално противоречие между посочената част от текста на чл. 250а, ал. 2 ЗЕС с чл. 34, ал. 2 от Конституцията и второ – до констатацията, че визираните в чл. 250б, ал. 1, т. 3 и 4 ЗЕС органи нямат никаква компетентност и правомощия в областта на разкриването и разследването на тежки престъпления.

Министерството на вътрешните работи и Националното бюро за контрол на специалните разузнавателни средства поддържат, че искането на омбудсмана е изцяло неоснователно, тъй като оспорваните разпоредби на ЗЕС изцяло отговарят на изискванията на пропорционалност и съразмерност, а срокът от 12 месеца е разумен и осигуряващ ефективност на въведената със закона ограничителна мярка, доколкото с нея се постига една легитимна цел – защита на обществената сигурност и законосъобразното провеждане на наказателното производство. Освен това са предвидени органи и механизми за контрол, които създават достатъчно гаранции срещу възможни злоупотреби от отделни органи и служби във връзка с достъпа им до данните за личния живот на гражданите (напр. чл. 332а ЗЕС, уреждащ административнонаказателна

отговорност за длъжностни лица или предприятия, предоставящи електронни съобщителни мрежи и/или услуги, за нарушения на задължения или злоупотреба с данни по чл. 250а ЗЕС – глоба в размер от 1000 до 10 000 лв.).

Съюзът на юристите в България намира, че атакуваните текстове на ЗЕС не попадат под защитата на чл. 32 и 34 от Конституцията, доколкото не става дума за огласяване или създаване на каквато и да е публичност по отношение на данните, свързани с личния живот на гражданите. Още по-малко съхраняването на такива данни би могло да бъде окачествено като нарушение на тайната на кореспонденцията, а доводите за наличие на непропорционална и неоправдана намеса в правата на гражданите представлява въпрос на законодателна целесъобразност, поради което и не може да бъде предмет на преценка за конституционосъобразност.

Комисията за регулиране на съобщенията е представила становище, че не е в позиция и с компетентност да даде оценка за съответствието на оспорените от омбудсмана разпоредби на ЗЕС с Конституцията, включително и относно пропорционалността на намесата в личния живот на гражданите, тъй като тези въпроси не са свързани с дейността на Комисията като секторен регулатор.

Останалите конституирани страни не са депозирали писмени становища по искането.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, с което е сезиран, изложените в него съображения, становищата на страните и релевантната правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на проверка за конституционност са нормите на чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а ЗЕС, които гласят следното:

Чл. 250а. (1) Предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, съхраняват за срок от 12 месеца данни, създадени или обработени в процеса на тяхната дейност, които са необходими за:

1. проследяване и идентифициране на източника на връзката;
2. идентифициране на направлението на връзката;

3. идентифициране на датата, часа и продължителността на връзката;
4. идентифициране на типа на връзката;
5. идентифициране на крайното електронно съобщително устройство на потребителя или на това, което се представя за негово крайно устройство;
6. установяване на идентификатор на ползваните клетки.

(2) Данните по ал. 1 се съхраняват за нуждите на разкриването и разследването на тежки престъпления и престъпления по чл. 319а – 319е от Наказателния кодекс, както и за издирване на лица.

(3) Други данни, включително разкриващи съдържанието на съобщенията, не могат да бъдат съхранявани по този ред.

(4) Предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, са длъжни да унищожат данните след изтичането на срока по ал. 1.

(5) За данни, до които е осъществен достъп и са били съхранени, ръководителят на органа, отправил искане за достъп, може да поиска предприятието, което ги е предоставило, да ги запази за срок не по-дълъг от 6 месеца, считано от датата на предоставяне.

(6) Данните по ал. 1 се обработват и съхраняват в съответствие с изискванията на Закона за защита на личните данни.

Чл. 250б. (1) Право да искат извършване на справка за данните по чл. 250а, ал. 1 съобразно тяхната компетентност имат ръководителите на:

1. специализираните дирекции, териториалните дирекции и самостоятелните териториални отдели на Държавна агенция "Национална сигурност";

2. Главна дирекция "Национална полиция", Главна дирекция "Борба с организираната престъпност" и териториалните ѝ звена, Главна дирекция "Гранична полиция" и териториалните ѝ звена, дирекция "Вътрешна сигурност", Столичната дирекция на вътрешните работи и областните дирекции на Министерството на вътрешните работи;

3. службите "Военна информация" и "Военна полиция" към министъра на отбраната;

4. Националната разузнавателна служба.

(2) За достъп до данните по чл. 250а, ал. 1 се изготвя мотивирано писмено искане от съответния ръководител на органите по ал. 1, съдържащо:

1. правното основание и целта, за която е необходим достъпът;

2. регистрационния номер на преписката, за която е необходимо извършване на справка;

3. данните, които следва да се отразят в справка;

4. периода от време, който да обхваща справка;

5. определеното длъжностно лице, на което да се предоставят данните.

(3) За направените искания органите по ал. 1 водят специален регистър, който не е публичен.

Чл. 250в. (1) Достъпът до данните по чл. 250а, ал. 1 се осъществява след разрешение от председателя на районния съд или от оправомощен от него съдия по седалището на органа, който е поискал достъп, за което се издава разпореждане за предоставяне на достъп до данните.

(2) Разпореждането по ал. 1 задължително съдържа:

1. данните, които следва да се отразят в справка;

2. периода от време, който да обхваща справка;

3. определеното длъжностно лице, на което да се предоставят данните;

4. име, длъжност и подпис на съдията.

(3) За дадените разрешения или откази в съответните районни съдилища се води специален регистър, който не е публичен.

(4) За нуждите на наказателното производство данните по чл. 250а, ал. 1 се предоставят на съда и на органите на досъдебното производство при условията и по реда на Наказателно-процесуалния кодекс.

(5) Достъпът до данни по чл. 250а, ал. 1, които се отнасят до председател на районен съд, негов възходящ, низходящ, брат или сестра, съпруг или лице, с което се намира във фактическо съпружеско съжителство, се осъществява след разрешение от председателя на съответния окръжен съд.

Чл. 250г. (1) Предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, са длъжни да осигурят възможност 24 часа в денонощието, 7 дни в седмицата за постъпване на разпореждането по чл. 250в, ал. 1 и по чл. 251, ал. 2.

(2) Ръководителите на предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, изпращат на Комисията за регулиране на съобщенията списък, в който се посочват:

1. актуален адрес за получаване на разпореждането по чл. 250в, ал. 1 и по чл. 251, ал. 2;

2. име, презиме, фамилия и длъжност на оправомощените длъжностни лица, които да получават разпорежданията по чл. 250в, ал. 1 и по чл. 251, ал. 2, както и телефони за връзка с тях; при промяна на данните в срок до 24 часа се уведомява писмено Комисията за регулиране на съобщенията и нейният председател незабавно предоставя списъците на ръководителите на органите по чл. 250б, ал. 1.

Чл. 250д. (1) Предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, извършват справка за данните по чл. 250а, ал. 1 след постъпване на разпореждане за достъп. Постъпилото разпореждане за достъп се регистрира в специален регистър, който не е публичен.

(2) Предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, във възможно най-кратък срок, но не повече от 72 часа от постъпването в предприятието на разпореждането за достъп по чл. 250в, ал. 1 и по чл. 251, ал. 2, изпращат данните на длъжностното лице по чл. 250в, ал. 2, т. 3. Министърът на вътрешните работи или писмено оправомощени от него длъжностни лица могат да определят конкретен срок, в който данните да бъдат изпратени.

(3) Справка за данните по чл. 250а, ал. 1 в предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, могат да извършват единствено длъжностни лица, писмено оправомощени от съответния ръководител на предприятието.

(4) След изготвянето ѝ справката се подписва от ръководителя на съответното предприятие, предоставящо обществени електронни съобщителни мрежи и/или услуги, или от писмено оправомощено от него длъжностно лице. Справката се регистрира в специален регистър и се изпраща на определеното в разпореждането длъжностно лице, на което да се предоставят данните.

(5) При наличие на възможност разпореждането на съдията и справката по ал. 4 се изпращат по електронен път при спазване изискванията на Закона за електронното управление и Закона за електронния документ и електронния подпис.

Чл. 250е. Справката по чл. 250д, ал. 4, която не се използва при образуване на досъдебно производство, независимо дали представлява класифицирана информация, се унищожава в 6-месечен срок от датата на получаването ѝ от тричленна комисия в състав, определен от съответния ръководител на органите по чл. 250б, ал. 1, за което се изготвя протокол.

Чл. 251. (1) Данните по чл. 250а, ал. 1 могат да се предоставят по молба и на компетентен орган на друга държава, когато това е предвидено в международен договор, който е в сила за Република България.

(2) Достъпът до данните по чл. 250а, ал. 1 се осъществява при постъпило искане от ръководител на главна или специализирана дирекция по чл. 250б, ал. 1, т. 1 и 2, след писмено разрешение от председателя на Софийския градски съд или от оправомощен от него съдия, за което се издава разпореждане за предоставяне на достъп до данните. За дадените разрешения или откази в Софийския градски съд се води специален регистър, който не е публичен.

(3) За резултата от изготвената справка за данните по чл. 250а, ал. 1 компетентният орган на другата държава се уведомява по предвидения в международния договор ред.

Чл. 251а. (1) Данните по чл. 250а, ал. 1, т. 1 са при:

1. обществена телефонна услуга – телефонният номер на викация и данни за идентифициране на абоната или потребителя;

2. интернет достъп, електронна поща по интернет и интернет телефония – идентификатор, определен за потребителя, идентификатор на потребителя и телефонен номер, определени за всяко съобщение, влизащо в обществената телефонна мрежа, данни за идентифициране на абоната или потребителя, за когото са определени IP адрес, идентификатор на потребителя или телефонен номер в момента на връзката.

(2) Данните по чл. 250а, ал. 1, т. 2 са при:

1. обществена телефонна услуга – набран номер (викан телефонен номер) и в случаите на допълнителни услуги, като пренасочване или прехвърляне на повикването, номер или номера, към които е маршрутизирано повикването, и данни за идентифициране на абоната или потребителя;

2. електронна поща по интернет и интернет телефония – идентификатор на потребителя или телефонен номер на получателя/ите на интернет телефонно повикване, данни за идентифициране на абоната или потребителя и идентификатор на получателя, за когото е предназначено съобщението.

(3) Данните по чл. 250а, ал. 1, т. 3 са:

1. при обществена телефонна услуга – дата и час на началото и края на връзката;

2. за интернет достъп, електронна поща по интернет и интернет телефония – дата и час на влизане и излизане във/от услугата интернет достъп, основаващи се на определена часова зона, заедно с IP адреса, динамичен или статичен, определен за връзката от доставчика на услугата интернет достъп, и идентификатора на абоната или потребителя, дата и час на влизане и излизане във/от услугата електронна поща по интернет или интернет телефония, основаващи се на определена часова зона.

(4) Данните по чл. 250а, ал. 1, т. 4 са:

1. видът на използваната обществена телефонна услуга;

2. използваната интернет услуга при електронна поща по интернет или интернет телефония.

(5) Данните по чл. 250а, ал. 1, т. 5 са при:

1. фиксирана телефонна услуга – за викация и викания телефонен номер;

2. обществена телефонна услуга, предоставяна чрез мобилна наземна мрежа – за викащ и викан телефонен номер; международен идентификатор на викация мобилен абонат (IMSI); международен идентификатор на викания мобилен абонат (IMSI); международен идентификатор на викащото мобилно крайно електронно съобщително устройство (IMEI); международен идентификатор на виканото мобилно крайно електронно съобщително устройство (IMEI); в случай на предплатени услуги – дата и час на началното активиране на услугата и етикет за местоположение – идентификатор на клетката, от която е активирана услугата и за идентифициране на абоната или потребителя;

3. интернет достъп, електронна поща по интернет и интернет телефония – викащият телефонен номер за комутируем достъп, цифрова абонатна линия (DSL) или друга крайна точка на инициатора на връзката.

(6) Данни по чл. 250а, ал. 1, т. 6 са административни адреси на клетки на мобилна наземна електронна съобщителна мрежа, от които е генерирано или в които е терминирано повикване.

Конституционният съд взе предвид, че с искането се оспорва закон, с който се нарушават основни лични права на гражданите, най-общо формулирани като право на неприкосновеност на личния живот и на свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения – чл. 32, ал. 1 и чл. 34, ал. 1 от Конституцията, които същевременно са обект на защита и от редица международноправни актове, по които България е страна – Всеобщата декларация за правата на човека – чл. 12, Международния пакт за граждански и политически права – чл. 5 и 17, Хартата на основните права на Европейския съюз – чл. 7, 8 и 52, § 1, и Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) – чл. 8. С оглед идентичния характер и съдържание на тези права в тяхната регламентация на конституционно ниво и в текстовете на посочените международни актове, последните два от които представляващи и част от европейското законодателство, Съдът счита, че

осъществявайки нормения контрол за конституционност по отношение на оспорената уредба на ЗЕС, ще следва да обсъжда и тези международноправни норми в светлината на прогласените от тях принципи и стандарти, наред с практиката по тяхното прилагане на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Този подход не е прецедент в практиката на Конституционния съд, доколкото е бил възприет и с други предходни негови решения (вж. Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г., Решение № 1 от 1998 г. по к.д. № 17 от 1997 г., Решение № 2 от 1998 г. по к.д. № 15 от 1997 г., Решение № 4 от 2006 г. по к.д. № 11 от 2005 г., Решение № 3 от 2011 г. по к.д. № 19 от 2010 г., Решение № 1 от 2014 г. по к.д. № 22 от 2013 г., Решение № 3 от 2004 г. по к.д. № 3 от 2004 г., раздел V, т. 7).

Релевантните обстоятелства, които следва да бъдат взети предвид и са от съществено значение за формиране на изводите по същество по настоящото дело, са следните:

Оспорените от вносителя разпоредби на чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а ЗЕС са приети със ЗИДЗЕС с ДВ, бр. 17 от 2010 г. и са в сила от 10.05.2010 г. С този закон е транспонирана Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15.03.2006 г. за запазване на данни, създадени или обработени във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи, и за изменение на Директива 2002/58/ЕО.

С решение от 8.04.2014 г., постановено по съединени дела С-293/12 и С-594/12, с предмет преюдициални запитвания на основание чл. 267 ДФЕС Съдът на Европейския съюз (СЕС), голям (разширен) състав, е обявил Директива 2006/24/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 15.03.2006 г. за невалидна.

От прегледа на нормотворчеството в областта на запазването и съхраняването на данните от трафика, защитата на основни права на гражданите в национален и европейски мащаб, включително с оглед постигнатия резултат от проведените съдебни процедури на контрол, се налагат няколко извода, които Съдът постави в основата на по-нататъшните си разсъждения по съществото на настоящия конституционен спор:

1. Обявяването на Директива 2006/24/ЕО за невалидна с цитираното по-горе решение на СЕС не може да има за последица автоматичната отмяна или неприлагане на оспорените законови разпоредби на вътрешното право, с които

тя е транспонирана. С нейното обявяване за невалидна се прекратява единствено задължението на държавите членки да въведат нейните изисквания в своето вътрешно законодателство. Приетият закон продължава да действа до момента, в който бъде отменен или изменен по надлежния ред от националния законодателен орган или бъде обявен за противоконституционен от Конституционния съд.

2. Въведеният с разпоредбите на чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а ЗЕС режим на запазване, съхранение, достъп, експлоатация и унищожаване на данни от трафика по своя характер и същност безспорно представлява намеса в основни, конституционно защитени права на гражданите и следователно следва да се третира като изключение от правилата, установени с конституционните норми на чл. 32, ал. 1 и чл. 34, ал. 1. Тези права не са абсолютни. Съгласно изискванията на чл. 32, ал. 2 и чл. 34, ал. 2 от Конституцията изключенията следва да са уредени от закон; да се допускат само с разрешение на съдебната власт; и само когато това се налага за разкриване и предотвратяване на тежки престъпления. В случая оспорената уредба е създадена със закон и следователно изпълнява формално първото конституционно изискване.

3. Налице е противоречие с Конституцията на разпоредбата на чл. 250а, ал. 2 ЗЕС относно целта на съхраняването на данни от трафика, а именно за нуждите на разкриването и разследването на престъпления по чл. 319а – 319е от Наказателния кодекс (НК), както и за издирване на лица. Изключението по чл. 34, ал. 2 от Конституцията е допустимо само когато интервенцията в сферата на неприкосновеността на свободата и тайната на кореспонденцията и на другите съобщения се налага за разкриване и предотвратяване на тежки престъпления и то не може да бъде тълкувано и прилагано разширително. Следователно разпоредбата в частта ѝ "и престъпления по чл. 319а – 319е от Наказателния кодекс", които не са тежки по смисъла на чл. 93, т. 7 НК, с изключение само на това по чл. 319а, ал. 5 НК, доколкото предвидените в санкционните части на съответните норми на особената част на НК за тях наказания не са лишаване от свобода за повече от пет години, доживотен затвор или доживотен затвор без замяна, е противоконституционна. Казаното се отнася и за последната хипотеза – издирване на лица, която самостоятелно няма как да бъде отнесена към конституционната рамка на ограничението освен в случаите, когато издирваното лице е жертва или извършител на тежко престъпление.

Тук следва да се посочи, че българският законодател съществено е разширил и надхвърлил дори изискванията на силно критикуваната в теорията и практиката Директива 2006/24/ЕО (чл. 1, § 1), която, третирайки достъпа до данни от трафика, го ограничава единствено до "разследването, разкриването и проследяването на сериозни престъпления, както те са определени в националното право на всяка държава-членка". Безспорно, приложима в случая е нормата, установяваща легалната дефиниция на понятието "тежко престъпление" по смисъла на НК. Интерпретирайки нормативните разрешения, приети с обсъжданата Директива, при съпоставянето им с принципите на Хартата и КЗПЧОС, за да обоснове тезата си за нейните несъвършенства, в решението си СЕС също борава с критерия за тежко престъпление, в обхвата на който безусловно попадат формите на организираната престъпност и тероризмът.

4. Подходът на разширяване на приложното поле на транспонираната директива е използван от законодателя и при очертаването на кръга на субектите, които имат право да искат извършване на справка за данните по чл. 250б, ал. 1 ЗЕС. Този кръг Конституционният съд намира за твърде широк, а действащата уредба обективира съществен конституционен проблем. Съобразяването с установения конституционен стандарт всяко ограничение на основни права на гражданите да е уредено със закон включва не само основанията, но също така органите и процедурите, по които ще се изпълнява съответната въведена мярка. В този смисъл е задължително легитимираният субект да разполага с изрично възложена му, и то със закон, компетентност по разкриване и разследване на тежки престъпления, т.е. правомощия, свързани с преследваната със закона легитимна цел. На това изискване обаче не отговарят всички субекти от кръга на визираните в чл. 250б, ал. 1 ЗЕС. Това дава основание да се приеме наличието на противоконституционност на посочената разпоредба съобразно критериите, заложи в чл. 32, ал. 2 и чл. 34, ал. 2 от Конституцията.

5. Конституционното изискване за контрол от съд или друг независим орган изобщо отсъства в процедурата, уредена по чл. 250а, ал. 5 ЗЕС. В тази хипотеза органът, отправил искане за достъп, контактува директно с предприятието, предоставило данните, и без съответното разрешение постига на практика едно продължаване на запазването им за срок до шест месеца, който сам по себе си е значителен.

Също така липсва уреден контрол и върху унищожаването на издадена справка с данни по чл. 250д, ал. 4 ЗЕС, която не се използва за образуване на досъдебно производство – чл. 250е ЗЕС. Ето защо разпоредбите на чл. 250а, ал. 5 и чл. 250е ЗЕС също се оказват несъответни на Конституцията. Несъвършенствата на съдебния контрол, така както той е уреден с оспорените законови текстове, дали и доколко той реално и пълноценно изпълнява предназначението си да не бъдат допускани противозаконни вмешателства в сферата на личния живот на гражданите е въпрос, с който Съдът ще се занимае по-нататък.

6. Конституционният съд намира за необходимо изрично да изтъкне, че само по себе си събирането и запазването на данни от телекомуникационен трафик не представлява дейност, забранена от Конституцията, или такава, която дефинитивно следва да бъде отречена и поради несъвместимост с основните права на гражданите, регулирани от Хартата и КЗПЧОС. Този извод следва от комплексната оценка на вида и характеристиката на подлежащите на запазване данни, от една страна, и от друга – наличието на безспорна легитимна цел, която е от общ интерес както за Съюза, така и за националните държави.

Анализът на създадената с оспорените разпоредби конфигурация на предвидените мерки и средствата за тяхното осъществяване ясно показва, че генерираните и запазени данни за определения със закона период от 12 месеца съдържат пълната информация кой, с кого, кога, как, с кое конкретно устройство и къде точно е осъществявал комуникациите си. Тук следва да се внесе изричното уточнение, че в обхвата на подлежащите на съхраняване по силата на закона данни не влиза самото съдържание на кореспонденцията, т.е. не става дума за запазване на записи на разговори, текстови съобщения и т.н. Въпреки това генерирането и запазването на описания значителен обем данни без повод, и то за фиксирания в закона достатъчно продължителен срок, по отношение на един неперсонифициран кръг лица (практически всички, използващи различните съвременни комуникации като форма на общуване) дава възможност да се направят достатъчно обосновани и точни заключения за личния живот на хората, обичайните им действия, навиците им в ежедневието, включително контакти, социална среда, местопребиваване – постоянно и временно, пътувания, с тяхната честота, време и точни дестинации. В тази посока на разсъждения следва да се съобрази също, че при подробно и детайлно оценяване и анализ на генерираните данни от

телекомуникационен трафик могат да се изведат и достатъчно съдържателни изводи дори за интимния живот на хората, сексуалната им ориентация, здравословното им състояние (психично и/или соматично), професионалната им или политическа принадлежност, активностите или пристрастията им, евентуалните им проблеми с правосъдието. Проследяването на данните в един продължителен период позволява да се достигне още по-далеч – до личните предпочитания на индивида, дори неговите склонности, увлечения и слабости. А това означава само едно: осигурена напълно реална възможност за съставянето на достатъчно подробен и ясен профил на личността не само без нейното изрично съгласие, но и без тя изобщо да има представа или дори да подозира, че това се случва в действителност. Комплексната оценка на всички аспекти на проблема предполага два допълнителни въпроса или по-точно други две негови страни: за съдбата на професионалната тайна и нейната защита; и второ: защитено и гарантирано в достатъчна степен ли е правото на личността суверенно и по собствена преценка да решава дали и в какъв обем да прави определени факти и обстоятелства от неприкосновения си личен живот публично достояние, или най-малкото на отделни други субекти – т. нар. право на информационно самоопределение.

Следващият въпрос, който следва да бъде обсъден, е допустима и конституционно търпима ли е тази намеса в основните права на гражданите предвид така очертаните ѝ параметри. Както вече се посочи по-горе, запазването на данни от целия телекомуникационен трафик (фиксирана и мобилна телефония, интернет достъп, електронна поща по интернет и интернет телефония) без повод и с цел квалифицирана употреба за нуждите на предотвратяването, разкриването и разследването на тежки престъпления не може дефинитивно да се отрече. То не може да се третира като противоконституционно, ако конституционната проверка установи, че са спазени изискванията ограничението да е уредено със закон, да е в рамките на предвиденото с Основния закон изключение, да е подчинено на легитимна/и цел/и от общ интерес, каквито несъмнено представляват борбата с тежките престъпления, повишаването на обществената сигурност, борбата с международния тероризъм и опазването на международния мир и сигурност, както и да е съобразен принципът за пропорционалност.

Особено важно е, че част от престъпленията не биха могли да бъдат убедително разкрити и пълноценно разследвани без изследване и анализ на трафичните данни (напр. деянията, свързани с детска порнография, трафик на

хора и др.), поради което е неприемливо предварителното отричане на въведените с оспорените разпоредби мерки. За постигането на така формулираните легитимни цели трябва да е необходимо и подходящо именно такова запазване на данните в условията на демократичното общество, при което намесата да не е прекомерна съобразно принципа на пропорционалността, с чиито същност, съдържание и критерии Конституционният съд многократно се е занимавал (вж. напр. Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 от 1996 г., Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16 от 1998 г., Решение № 1 от 2002 г. по к.д. № 17 от 2001 г., Решение № 5 от 2003 г. по к.д. № 5 от 2003 г., Решение № 15 от 2010 г. по к.д. № 9 от 2010 г., Решение № 2 от 2011 г. по к.д. № 2 от 2011 г., Решение № 13 от 2012 г. по к.д. № 6 от 2012 г.).

Предмет на множество решения и богата прецедентна практика на ЕСПЧ е решаването на въпроса за рамката на възможната и допустима намеса на държавата в основните човешки права от гледна точка на тяхното съдържание в контекста на същността и различните проявни форми на принципа на пропорционалността (вж. в т. см. Решението по делото С и Марпър срещу Обединеното кралство/S and Marper v. U. K., 2008 г., Малоун срещу Обединеното кралство/Malone v. U. K., 1984 г., Вебер и Саравия срещу Германия/Weber and Saravia v. Germany, 2006 г., Аман срещу Швейцария/Aman v. Switzerland, 2000 г., Асоциация за европейска интеграция и права на човека и Екимджиев срещу България, 2008 г.).

За преценката дали и доколко предвидената с оспорената законодателна уредба мярка, представляваща намеса в сферата на личния живот на гражданите, е пропорционална на защитаваната цел, е наложително да се обсъди още един особено съществен довод в искането на омбудсмана, подкрепен и в голяма част от становищата на заинтересуваните страни – че на запазване подлежат абсолютно всички данни от телекомуникационен трафик, т. е. засегнати практически са всички граждани, осъществяващи комуникации, а не само онези, за които има данни или най-малкото улики, че са извършили тежко престъпление, че са съпричастни с организации на международния тероризъм и т.н.

Основното възражение, което се изтъква в тази връзка, е, че преследването на формулираната легитимна цел не може да бъде постигано с цената на една толкова съществена намеса в основните права на хора, нямащи нищо общо с деянията, към чието предотвратяване, разкриване и разследване

е насочено предвиденото средство. Този дисбаланс не може да бъде отречен, защото е вярно, че на запазване подлежат генерираните данни от телекомуникация по отношение на всички лица, а не само тези на заподозрените или извършителите на тежки престъпления. Вярно е обаче също, че извън коментираната мярка практически не съществува друг способ, който, от една страна, да бъде насочен само към тези, чието поведение е или би могло да бъде предмет на наказателно преследване, и от друга – да може да осигури необходимите за целите на разследването достатъчно сведения за авторите на тежки престъпления, за техните връзки, контакти, съучастници, финансиране, местонахождение, ползвани устройства, придвижване, и то основно отнасящи се за времето, предшестващо престъпното деяние. Казус, илюстриращ позицията на съда по този въпрос, би възникнал в случай, когато например извършител на терористичен акт, който до момента на извършване на деянието не е попадал в информационните масиви на полицията във връзка с други предходни свои криминални прояви, за да се е налагала проверка на данни от неговата комуникация, бъде заловен на местопрестъплението. Ако оспорената мярка не съществуваше, за да вменява на предприятията, предоставящи услугите, запазване на данните за целия протичащ трафик, то генерирането и проследяването им по отношение на това лице би могло да започне едва след като извършеното престъпление вече е факт и самоличността на дееца е установена. Ясно е, че в такъв случай информация по горепосочените въпроси, свързани с подготовката, организацията, самото извършване на престъплението и евентуалните съучастници, е невъзможно да бъде събрана, защото ще обхваща само периода от време, следващ престъплението, и следователно няма как да обслужи разследването.

В този смисъл съпоставката на защитаваната цел и приложеното средство предпоставя извода, че по своята същност въведената мярка принципно се оказва съответна, необходима и подходяща, включително и през призмата на критерия за съразмерност на ограничението.

Не така обаче стои въпросът за срока на нейното експлоатиране, заложен в чл. 250а, ал. 1 ЗЕС – 12 месеца, който при съобразяване на конкретната обществено-политическа ситуация Съдът оценява като несъразмерно дълъг и съществено надхвърлящ необходимото за постигане на дефинираните цели. Натрупването на едногодишна база данни от комуникационен трафик позволява тяхното използване не само за изготвянето на подробен личностен профил (с всички проблеми, които това създава), но и постигане на точна и

детайлна диференциация на трайните, обичайни, инцидентни прояви на конкретното лице, неговите контакти, увлечения, интереси, включително с отграничаването на тези, представляващи прецедент в неговото поведение и реакции, а също и систематизиране по различни критерии на местата, които посещава трайно, често, рядко или инцидентно, както и точна идентификация на лицата, с които го прави. По същата схема могат да бъдат категоризирани и разграничени и неговите контакти – лични, служебни, професионални, културни и т. н., и то с оглед спецификата на данните – с една висока степен на точност по отношение интензитета на тяхното осъществяване. Очевидно е, че този срок съдържа всички белези на несъразмерност с целта на въведената мярка, което съществено рефлектира върху оценката за конституционност на целия законов режим на запазване на данните, достъпа до тях и възможното им използване.

По тези съображения Конституционният съд счита, че прекомерно дългият срок на запазване на данните самостоятелно компроментира конституционосъобразността на приетата мярка като цяло, тъй като при тази си регламентация, съобразно предвидения период на ограничението, тя се явява непропорционална.

С решението си от 2.03.2010 г., 1 BvR 256/08, 1 BvR 263/08 и 1 BvR 586/08 Федералният конституционен съд на Германия, Първи сенат, се е произнесъл по конституционността на аналогични разпоредби във вътрешното законодателство на страната, отнасящи се до запазването на данни от телекомуникационен трафик. Заключил е, че запазването на данните не е поначало неоправдано от конституционно гледище, когато е в границите на поставената легитимна цел и във връзка с критерия за пропорционалност. В този смисъл е счел, че мярката не попада под стриктна забрана, каквато би била налице само когато съхраняването на данните е за неопределени или неподлежащи на определяне цели. Въведения с проверявания приложим германски закон 6-месечен срок на запазване на данните Федералният конституционен съд е намерил за оправдан, макар и фиксиран на приемливата с оглед принципа на пропорционалност горна граница.

Въведеният с оспорените разпоредби на ЗЕС режим на запазване на данните от телекомуникационния трафик страда от редица други несъвършенства и пороци, които също се оказват несъвместими с конституционната граница на допустимата намеса в сферата на основните

права. За да бъде оправдана, нейната материално-правна и процесуалноправна уредба трябва да съдържа ясни, точни и недвусмислени основания и процедури, които да осигуряват достатъчно сериозни и надеждни гаранции, че достъпът на съответните национални органи до запазените данни ще бъде използван само за целите на предотвратяването и разкриването на тежки престъпления и ще обслужва единствено наказателните производства, водени за такива престъпления. Казано с други думи, правната уредба трябва да създава и гарантира сигурност у гражданите, че са изключени всякакви злоупотреби с техните данни както от страна на държавните органи, на които е осигурен достъп до тях, така от търговските дружества (предприятията), предоставящи съответните съобщителни мрежи и услуги, които всъщност ги съхраняват.

Законодателното решение за регламентиране на съдебната санкция за получаване на достъп до трафичните данни е принципно правилно и съответно на изискването за осигуряване на най-високи стандарти на защита, защото се засягат основни права в личната сфера на човека. Прегледът на оспорената уредба обаче показва, че така, както със закона са формулирани процедурите на съдебен контрол, те се оказват повече от формални и непълноценни, поради което не би могло да се очаква, че резултатите от него биха изпълнили главното си предназначение – да се ограничи до обективно възможния минимум нерегламентираният достъп до данните и злоупотребата с тях. Така разпоредбата на чл. 250б, ал. 2, т. 1 – 5 ЗЕС, която урежда изискванията и реквизитите на изискуемото мотивирано писмено искане до компетентния съд, съдържа съществена непълнота, изразяваща се в следното: Освен административните данни – регистрационен номер на преписката, за нуждите на която е предназначена справка и определеното да я получи длъжностно лице, както и исканото съдържание на самата справка с описание на данните и периода, законът изисква единствено посочването на правното основание и целта, за която е необходим достъпът. Мотивационната част на искането изобщо не е изведена от законодателя като отделен негов реквизит, доколкото само правното основание и целта на искането не биха могли да покрият стандартите на ефективна съдебна намеса, когато става дума за толкова съществена интервенция на държавни органи в конституционно защитената сфера на неприкосновеност на личния живот, жилището, кореспонденцията. Компетентният председател на районен съд или оправомощен от него съдия (чл. 250в, ал. 1 ЗЕС), председател на окръжен съд (чл. 250в, ал. 5 ЗЕС),

председател на Софийския градски съд, респ. оправомощен съдия (чл. 251, ал. 2 ЗЕС), не би могъл да се произнесе пълноценно, без да са му поднесени фактическите обстоятелства, стоящи в основата на отправеното искане. Няма как без информация за тях съдията да постанови законосъобразен и обоснован акт, с който съответно да разреши достъпа до данните или да постанови отказ.

Освен това компетентността и правомощията на органите по чл. 250б, ал. 1 ЗЕС следва да е обвързана с непосредствения предмет на направеното искане за всеки отделен случай, а това следва да намери законодателно решение с нова и прецизна формулировка на текста на чл. 250б, ал. 2 ЗЕС, каквато действащата редакция на нормата не осигурява. Последното е наложително, тъй като преобладаващата част от легитимираните с оспорените разпоредби органи и структури разполагат и с множество други компетенции, нямащи по същността и характера си никакво отношение към дейностите, изпълняващи формулираната със закона цел – разкриване и разследване на тежките престъпления. Ето защо разпоредбата на чл. 250б, ал. 2 ЗЕС като недостатъчно конкретизирана се оказва неточна и непрецизна, включително и в контекста на регламентацията на съдебния контрол, а следователно и противоконституционна с оглед границата на допустимото изключение по чл. 32, ал. 2, чл. 34, ал. 2 и принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Сравнителният анализ на разпоредбите на ЗЕС, предмет на оспорената уредба, и относимите норми на Закона за специалните разузнавателни средства (ЗРС) води до извода, че доколкото между наблюдението и проследяването чрез техническо средство, представляващи оперативни способности, т.е. специални разузнавателни средства по смисъла на чл. 2, ал. 1 и 3 ЗРС, дефинирани като същност и характеристики по чл. 5 и 7 от същия закон, и достъпът до данните, генерирани и запазени по реда на чл. 250а, ал. 1 и сл. ЗЕС, с оглед обсъдените по-горе специфики на последните, може да се констатира сходство, е логично да се търси такова и в основанията и процедурите на предвидения в двата закона съдебен контрол. Това е така, защото и в двата случая се касае за твърде близки по своите характеристики форми на съществена намеса на определени държавни органи в личната сфера на гражданите. За разлика от текстовете на оспорената уредба на ЗЕС формулираното по чл. 14, ал. 1, т. 1 ЗРС мотивирано писмено искане задължително съдържа пълно и изчерпателно посочване на фактите и обстоятелствата, даващи основание да се предполага, че се подготвя, извършва

или е извършено тежко умишлено престъпление. Нещо повече, чл. 14, ал. 1, т. 7 ЗСРС изисква и излагане на мотиви за невъзможността необходимите данни да бъдат събрани по друг начин или описание на изключителните трудности, с които е свързано събирането им. От направеното сравнение се налага изводът, че оспорените разпоредби не покриват изискуемите в случая най-високи стандарти на защита и сигурност, което обосновава необходимостта от приемането на нова и значително по-прецизна законодателна регламентация в ЗЕС. Тя следва да осигури действащ механизъм на ефективен съдебен контрол, каквато оценка предвиденият в действащия понастоящем закон очевидно не би могъл да получи.

Твърде обща е формулировката на чл. 250в, ал. 4 ЗЕС, според която за нуждите на наказателното производство данните по чл. 250а, ал. 1 се предоставят на съда и на органите на досъдебното производство при условията и по реда на Наказателнопроцесуалния кодекс (НПК). Законът не уточнява към кои конкретни норми на НПК насочва препращането, но е ясно, че става дума за приложението на чл. 159 НПК. Сравнителноправният анализ на двете разпоредби предпоставя заключението, че чрез използваната законодателна техника с оспорената разпоредба изцяло се дерогира конституционното изискване за съдебен контрол при искане за достъп до данни от телекомуникационен трафик. Такъв не е предвиден нито в препращащата норма на ЗЕС, нито в специалната норма на НПК. В случая няма никакво основание да се приеме, че въпреки тежката намеса в личната сфера на гражданите, каквато безусловно представлява нарушаването на неприкосновеността на личния живот, свободата и тайната на кореспонденцията, съществува каквато и да било правна възможност за конституционна търпимост на обсъжданата дерогация, и то само защото искането се прави от орган на досъдебното производство.

Следва изрично да се изтъкне, че винаги, когато законът допуска като изключение мерки, в резултат на които се засягат основни права на гражданите, съдебният контрол е задължителен по силата на изричните разпоредби на чл. 30 – 35 от Конституцията. Достатъчно е в тази връзка да се споменат уредените в НПК съдебни производства по вземане и контрол върху мерките за неотклонение задържане под стража и домашен арест в досъдебното производство (чл. 64 – 65 НПК и чл. 62, ал. 2 във връзка с чл. 64 – 65 НПК), съдебният контрол върху забраната за напускане пределите на Република България (чл. 68, ал. 3 – 4 НПК), предварителното съдебно

разрешение или последващо одобрение от съдия при освидетелстване (чл. 158, ал. 3 – 4 НПК), претърсване и изземване (чл. 161, ал. 1 – 2 НПК), обиск (чл. 164, ал. 1 и 3 НПК), задържане и изземване на кореспонденцията и електронната поща (чл. 165, ал. 2 и 5 НПК) и др.

Ето защо Конституционният съд счита, че оспореното законодателно решение за елиминиране на съдебния контрол в хипотезата на отправено искане за достъп до трафични данни от орган на досъдебното производство е в противоречие с установените от Конституцията, Хартата и КЗПЧОС стандарти. Доколкото предмет на контрола за конституционност по настоящото дело е само текстът на чл. 250в, ал. 4 ЗЕС, а не и този на чл. 159, ал. 1 НПК, Съдът ограничава произнасянето само до него, като приема, че същият е противоконституционен.

Отстраняването на констатирания порок на оспорената уредба по законодателен път е от особено съществено значение, защото се отнася до правното регулиране на съдебни процедури за контрол върху достъпа до данни, свързани с основни права на гражданите – неприкосновеност на личния живот и на свободата и тайната на кореспонденцията.

На следващо място е необходимо да се констатира, че изобщо липсва уредена със закона правна възможност, а оттам и основания и процедура засегнатите от мерките лица, чиито данни са били предоставени на съответните държавни органи, но не са послужили за образуване на наказателно производство или образуването е било прекратено, да бъдат уведомени за това кога и на какво основание са били обект на тяхното приложение, както и за какво са били използвани.

В заключение Конституционният съд счита, че макар и въведена като средство за постигането на една легитимна цел от общ интерес както за Европейския съюз, така и за всяка национална държава, за да бъде оценена като необходима, подходяща и съразмерна в условията на едно демократично общество, обсъжданата мярка по събиране и запазване на данните от целия телекомуникационен трафик (общо и без повод), безспорно представляваща сериозна намеса в личния живот на гражданите, следва да бъде уредена по начин, съобразен с най-високите възможни стандарти на сигурност, каквито действащата правна регламентация като цяло не осигурява. Законът следва да съдържа точни, ясни и предвидими правила, създаващи сигурни гаранции за защита и сигурност (вж. в т. см. Решение на ЕСПЧ по делото Ротару срещу

Румъния/Rotaru v. Romania, 2000 г., "Сънди таймс" срещу Обединеното кралство/"Sunday Times" v. United Kingdom, 1979 г.), които принципно да изключват формирането на чувство на заплахата от наблюдение, доколкото обективно всички граждани се оказват потребители на една или повече от формите на съществуващите съвременни комуникации, и то в огромната си част, без с поведението и действията си да са дали повод да бъдат свързвани с прояви на тежката, в частност организираната, престъпност или тероризма. Това би могло да се постигне единствено с предвиждане на достатъчни по обем и правно съдържание, надеждни, адекватни и ефективни гаранции: 1) че органите, оторизирани да заявяват искания за достъп до данните, ще могат да упражняват това си правомощие само в конкретно и изчерпателно уредени в закона случаи; 2) прецизно уредени основания, органи и процедура за получаване на съдебна санкция за достъп до данните, тяхното използване и унищожаване; 3) законови гаранции за сигурността на самите предоставени данни, обхвата на тяхната употреба, прозрачността и правната защита, включително осигуряване на специализиран контрол срещу нерегламентирания достъп до данните и възможността за предоставянето им на трети лица, извън оторизираните субекти; 4) използването им за цели, различни от конституционно оправданите, и то във всички възможни етапи – генериране, запазване, съхранение, предаване, използване, унищожаване от лицата, които ги съхраняват; 5) оптимизиране на срока на запазване на данните съобразно установените европейски стандарти, националната и европейската практика; 6) осигуряване на баланс между целта, сериозността на ограничението и предвидените правни средства за защита от неоторизиран достъп до запазените данни от телекомуникация, вкл. и наказателноправни, ако такива бъдат създадени. Само при пълното и точно изпълнение на всички обсъдени критерии би могло да се счита, че законодателната уредба на мярка от вида на въведената би издържала проверката за съответствие с Конституцията. Такъв извод обаче не би могъл да бъде направен по отношение на оспорената от омбудсмана уредба.

Конституционният съд прие, че не отделните разпоредби, а цялата оспорена уредба следва да бъде обявена за противоконституционна. Нормите, предмет на конституционен контрол, са систематично, логически и функционално свързани и съвкупно изграждат структурата на разглежданата правна регламентация на запазването, съхранението, достъпа и контрола относно данните от телекомуникационния трафик. Касае се за съвкупност от

правила, които са вътрешно обвързани, поради което следва да се прилагат в своето единство. В цялост те формират единна система от правни норми, въведена с чл. 250а и сл. ЗЕС, която не удовлетворява установените европейски стандарти за гарантиране на конституционно закрепените основни права на гражданите, а оттук и принципа за правовата държава, прогласен с преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. По тези съображения Съдът прие, че тяхната конституционност следва да бъде преценявана в цялост, а не поотделно. Обратният подход – на търсене и обявяване на частична противоконституционност на отделни норми предвид описаната конкретна структура на оспорената уредба, би довел до възникване на ситуация на нестабилност и несигурност в правното регулиране на обсъжданата материя, и то в резултат на намесата на Конституционния съд, а това е несъвместимо с изискванията на принципа на правовата държава.

Съдът намира за необходимо изрично да изтъкне, че макар борбата срещу тежките престъпления, включително срещу организираната престъпност и тероризма, защитата на държавата, гарантирането на националната сигурност и конституционната система да представляват цели с фундаментално значение, те не могат да оправдаят неограничената намеса в човешките права, поради което всяко законодателно решение в тази така деликатна област следва да осигурява справедлив баланс между интересите на отделната личност и тези на обществото като цяло. В този смисъл Конституционният съд изцяло споделя позицията, изразена от ЕСПЧ в решението му по делото Клас и други срещу Германия/*Klass and others v. Germany*, 1978 г., а именно, че поставянето под наблюдение без адекватни и достатъчни мерки за безопасност може да разруши демокрацията под претекст, че я брани.

Прегледът на конституционната практика на различни европейски конституционни съдилища показва, че националните законодателни актове, с които е транспонирана Директива 2006/24/ЕО, са обявени за противоконституционни – изцяло или отделни части от тях. Основните съображения на конституционните съдилища в Германия, Румъния, Чехия, Словения, Австрия, Полша, аргументиращи взетите решения, се оказват твърде сходни, а някои и напълно идентични с изводите на Конституционния съд на РБ по настоящото дело. Очевидно е, че пороците и несъвършенствата на самата Директива, предпоставили обявяването ѝ за невалидна от СЕС, не само са механично пренесени, но в редица случаи се оказват надхвърлени и

задълбочени, какъвто е и случаят със ЗЕС. Последното обяснява преобладаващото разбиране на посочените конституционни съдилища, че приетите формулировки на правните норми в националните законодателства са твърде общи, неясни, неточни, а приетите закони като цяло не създават достатъчно и надеждни гаранции за защита срещу евентуални нарушения по отношение сигурността на данните, поради което и са оценени като противоречащи на националните конституции.

Ето защо, като съобрази всичко гореизложено, Конституционният съд намира, че разпоредбите на чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а ЗЕС противоречат на Конституцията, поради което искането на омбудсмана на Република България е основателно. Това налага Конституционният съд да упражни правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и обяви посочените норми за противоконституционни.

Воден от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а от Закона за електронните съобщения (обн., ДВ, бр. 41 от 2007 г.; последно изм. и доп., бр. 14 от 2015 г.).

Особено мнение на съдиите Благовест Пунев, Стефка Стоева и Гроздан Илиев

Не споделяме извода на мнозинството съдии за установяване на цялостна противоконституционност на чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а от Закона за електронните съобщения (ЗЕС), макар че възприемаме съображенията им за наличие на такава относно част от оспорените разпоредби, отнасящи се до срока на съхраняване на трафичните данни и липсата на предвиден съдебен контрол за това съхраняване и последващото им унищожаване. Основният аргумент за така обявената *an bloc* противоконституционност на целия раздел от закона, отнасящ се до проследяване на трафични данни от съобщителни мрежи и услуги, е, че всички разпоредби от този раздел представляват нормен комплекс, при който съществува неразривно единство между тези от тях, които са противоконституционни с оглед нарушаване принципа на

пропорционалност при ограничаване на основни конституционни права, и тези, които нямат тази характеристика, но не притежават автономно съществуване и възможност за самостоятелно прилагане. Това разбиране е погрешно по следните съображения:

Налице е липсата на последователност в съобразителната част на решението. Това е така, защото само част от тези норми са предмет на изрично обсъждане с оглед на тяхната противоконституционност, а за останалите изводът е направен при липсата на обосноваващи го мотиви. Този подход е продължение на застъпената в искането теза, че продължителният срок на съхранение на трафичните данни, уреден в чл. 250а, ал. 1 ЗЕС, налага отмяна и на останалите, посочени в искането разпоредби, без да се обосновава тяхната противоконституционност. Ако Съдът счита, че съществуващият срок от една година не е съобразен с Конституцията, следваше да прогласи неговата противоконституционност и да укаже на законодателя ориентировъчно каква следва да бъде неговата продължителност, а не да обявява цялата норма за противоконституционна, а в случая дори и цялата уредба. В други подобни случаи практиката на Конституционния съд сочи, че Съдът не е обявявал за противоконституционна цялата разпоредба, а само прогласения за противоречащ на Основния закон срок и е указвал на Народното събрание какъв е подходящият за случая срок (Решение № 4 от 2011 г. по к.д. № 4 от 2011 г., с което са обявени за противоконституционни числото "12" и думите "две години" и "една година и четири месеца", и Решение № 13 от 2012 г. по к.д. № 6 от 2012 г., с което са обявени за противоконституционни думите "петнадесет години" и "петнадесетгодишна давност"). По наше мнение отмяната на срока по никакъв начин не засяга цялата разпоредба и не я прави изцяло несъответна на Конституцията. В тази връзка намираме, че мотивите на решението съдържат вътрешно противоречие. От една страна, мнозинството приема, че само по себе си събирането и запазването на данни от телекомуникационен трафик не представлява дейност, забранена от Конституцията, а от друга страна, цялата уредба се отменя като противоконституционна.

Конституционният съд не е ограничен с посоченото в искането основание и може да извършва проверка за евентуално несъответствие на оспорените законови текстове и с други конституционни разпоредби. Съдът обаче не може да обявява *an bloc* за противоконституционни и норми, за които се ограничава да приеме, че нямат самостоятелно приложение. Съдът не

разполага с правомощието да преустановява действието на разпоредби, които сами по себе си не са противоконституционни. След като не са такива, те се явяват част от действащото право и тяхното действие може да бъде преустановено, ако се приеме, че нямат приложно поле, само чрез изричната им отмяна с приемането на друг закон.

Дори да се приеме, че разпоредбите, които дефинират легално съдържанието на трафичните данни и уреждат процедурно въпросите по тяхното предоставяне на оторизираните органи и институции във връзка с разкриването и разследването на тежки престъпления, нямат самостоятелно съществуване и ще намерят приложение само ако запазят действието си основните по значението си разпоредби, които уреждат достъпа до трафичните данни с посочената легитимна цел, те пак не би следвало да се обявяват за противоконституционни поради връзката си с първите. Това е така, защото те ще влязат в новата законова уредба на материята след отстраняване на дефектите в нея с предвиждане на съдебен контрол при съхраняване и унищожаване на информацията и подходящ срок на нейното запазване. Освен това според нашето становище при частично обявена противоконституционност тези разпоредби биха запазили и своето актуално действие и прилагане, защото по отношение на достъпа до трафични данни от страна на органите по чл. 250б, ал. 1 ЗЕС е предвиден съдебен контрол, т.е. липсва основание за противоконституционност на уредбата, а относно органите на досъдебното производство и съда за такъв достъп е предвидено препращане към чл. 159 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), който не е оспорен пред Конституционния съд.

В контекста на изложените съждения за наличие на частична противоконституционност на оспорената уредба за проследяване на трафичните данни от предоставени съобщителни услуги като несъобразени с чл. 34, ал. 2 от Конституцията следва да се третира следните разпоредби от ЗЕС: чл. 250а, ал. 1 само в частта относно предвидения с нея срок от 12 месеца за съхраняване на трафични данни, създадени или обработени от предприятията, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и услуги, но не и в частта, в която са предвидени отделните хипотези на необходимост от това съхраняване; чл. 250а, ал. 2 само в частта, която предвижда разкриване и разследване на престъпления по чл. 319а – 319е от Наказателния кодекс (НК) (с изключение на чл. 319а, ал. 5 във връзка с ал. 4 НК – вж. по-долу), които не са тежки престъпления и за тях не съществува

легитимната цел на съхраняването на тези данни, която да е в съответствие с чл. 34, ал. 2 от Конституцията; чл. 250а, ал. 4, която не предвижда съдебен контрол относно тяхното унищожаване, чл. 250а, ал. 5 и 6, които не предвиждат съдебен контрол относно съхраняване на трафичните данни, както и предвиденият в първата от тях допълнителен срок за съхраняването им, след като са били предоставени, както и разпоредбата на чл. 250е, която не предвижда съдебен контрол при унищожаване на справка по чл. 250д, ал. 4, която не се използва при образуване на досъдебно производство.

При това положение не са противоконституционни и би трябвало да запазят действието си, вместо да бъдат обявени за такива, следните разпоредби от ЗЕС: чл. 250а, ал. 3, който предвижда различен ред за съхраняване на други данни, вкл. съдържанието на съобщенията, от този, предвиден за трафичните данни от телефонните и интернет комуникации; чл. 250б, ал. 1, който определя органите, имащи право да искат извършване на справка за данните по чл. 250а, ал. 1 съобразно компетентността им да разкриват и разследват тежки престъпления. В тази част не споделяме разбирането на мнозинството за противоконституционност на чл. 250б, ал.1, т. 1 – 4 ЗЕС. Според мотивите текстът е противоконституционен понеже за посочените органи, предвид многообразието на тяхната дейност, отсъства изрична разпоредба, която отделно да очертае границите на необходимостта от нужните им трафични данни. Това разбиране не отчита ноторния факт, че дейността на тези органи във функционално отношение е свързана с противодействие на посегателства, които могат да застрашат или увредят националната сигурност. За гарантиране на нейната защита приоритетно значение има борбата с тежката престъпност. Затова, въпреки многообразието на осъществяваната преди всичко аналитична дейност, с устройствените закони на органите на Военната полиция, Военна информация, на МВР, Националната разузнавателна служба и Държавна агенция "Национална сигурност" (ДАНС) е възложена и дейност по разкриване и разследване на извършени престъпления. С разпоредбата на чл. 250а, ал. 2 ЗЕС е въведен и основният критерий, според който тези органи могат да получават необходимите им данни за нуждите на разкриването и разследването само на тежки престъпления, каквото е изискването и на чл. 34, ал. 2 от Конституцията. Според чл. 93, ал. 1, т. 7 НК тежки са престъпленията, за които е предвидено наказание над пет години лишаване от свобода. Този критерий относно нуждите за получаване и ползване на трафични данни законодателят е въвел за всички органи, посочени в чл. 250б, ал. 1 ЗЕС.

Следователно не се налага втори път единствено и само за всеки от органите по чл. 250б, ал. 1 ЗЕС да се въвежда изискването по чл. 250а, ал. 2 от закона.

Според чл. 34, ал. 2 от Конституцията допустимо е ограничаване неприкосновеността на правата по чл. 34, ал. 1 от нея и за да се предотврати извършването на тежки престъпления. В ЗЕС тази форма на противодействие на тежката престъпност изрично не е посочена като основание за получаване на трафични данни от органите по чл. 250б, ал. 1 от закона. Поради това в бъдещото уреждане на материята при определяне на легитимната цел за ограничаване на правата по чл. 34, ал. 1 от Конституцията законодателят трябва да съобрази и предвидената в ал. 2 на същия конституционен текст цел, изразяваща се не само в разкриване и разследване, но и в предотвратяване извършването на тежки престъпления.

Не споделяме разбирането за противоконституционност на чл. 250а, ал. 2, предложения второ и трето от ЗЕС. Това е така, защото за престъплението по чл. 319а, ал. 5 във връзка с ал. 4 НК е предвидено наказание от една до осем години лишаване от свобода. Следователно престъплението е тежко, поради което разпоредбата в тази част се явява съобразена с критерия, посочен в чл. 34, ал. 2 от Конституцията. Обявяването ѝ в тази част за противоконституционна прави невъзможно предотвратяването и разкриването на тежките случаи на компютърни престъпления.

От прецизен анализ се нуждае и хипотезата, свързана с необходимостта за съхраняване на трафичните данни за издирване на лица. При положение, че водеща е необходимостта за съхраняване на данните за нуждите на предотвратяване, разкриване и разследване на тежки престъпления, то очевидно е, че издирването на лица обхваща случаите на издирване в трите хипотези. Следователно издирването на лица по смисъла на чл. 250а, ал. 2, предложение последно ЗЕС не обхваща други възможни хипотези, каквито са издирване на безследно изчезнали лица или издирване на лица за изпълнение на наказанията, наложени им с влязла в сила присъда за извършени престъпления и в други подобни случаи. Затова приемаме, че чл. 250а, ал. 2, предложение последно ЗЕС не се явява противоконституционен, каквото е разбирането на мнозинството конституционни съдии.

Не са противоконституционни и разпоредбите на чл. 250б, ал. 2 ЗЕС, уреждащ съдържанието на писменото искане за достъп до данните по чл. 250, ал. 1 ЗЕС; чл. 250б, ал. 3 ЗЕС, който предвижда водене на непубличен

специален регистър на исканията от органите по ал. 1 ЗЕС; чл. 250в, ал. 1 и 5 ЗЕС, изрично предвиждащи съдебен контрол за достъп до данните по чл. 250, ал. 1 ЗЕС, който се осъществява след разрешение от председателя на районния съд (когато се отнася до него или близките му, това разрешение се дава от председателя на съответния окръжен съд), за което се издава разпореждане за предоставяне на достъп до трафичните данни; чл. 250в, ал. 2 и 3 ЗЕС, които предвиждат задължителното съдържание на това разпореждане и воденето на непубличен специален регистър за дадените разрешения и откази в съответните районни съдилища.

Според изразеното в мотивите разбиране на мнозинството разпоредбата на чл. 250в, ал. 4 ЗЕС също се явява противоконституционна, защото не съдържа изискване за съдебен контрол върху дейността на орган на досъдебното производство, когато прави искане за получаване на трафични данни. В случая този извод се прави, като не се държи сметка за това, че става дума за разпоредба, която се ограничава с препращане към Наказателно-процесуалния кодекс. Друго не може да бъде разрешението, тъй като в разглежданата хипотеза е налице образувано и протичащо по правилата на НПК производство в неговата досъдебна и съдебна фаза на наказателния процес. Когато е налице наказателен процес, всички въпроси по упражняване на съдебен контрол върху дейността на разследващите органи и прокурора при получаване и ползване на трафични данни следва да се уредят именно в НПК. Обстоятелството, че чл. 159 НПК не е изчерпателен по отношение на съдебния контрол в хода на конкретен наказателен процес не е проблем, изразяващ се в непълнота на препращащата разпоредба на чл. 250в, ал. 4 ЗЕС, поради което и направеният в мотивите извод за противоконституционност не може да бъде споделен.

Не са противоконституционни и разпоредбите на чл. 250г, ал. 1 и 2 ЗЕС, както и на чл. 250д ЗЕС, които уреждат реда, по който предприятията, осигуряващи обществени електронни съобщителни мрежи и услуги, процедират при получаване на разпореждането за достъп по чл. 250в, ал. 1 ЗЕС. Такова е положението и с разпоредбата на чл. 251, ал. 1 ЗЕС, според който данните по чл. 250а, ал. 1 ЗЕС могат да се предоставят по молба и на компетентен орган на друга държава, когато това е предвидено в международен договор, който е в сила за Република България, и съответно с ал. 2 и 3 на същия законов текст, които се отнасят до предоставянето на достъп

до исканите трафични данни и справка за тях, както и с чл. 251а ЗЕС, който дефинира съдържанието на данните по чл. 250а, ал. 1, т. 1 – 6 ЗЕС.

В заключение трябва да се отбележи, че цялостната отмяна на уредбата на чл. 250а – 250е, чл. 251 и 251а ЗЕС създава правен вакуум в материя, която е свързана със защитата срещу заплахи за националната сигурност и обществения ред, които имат перманентен характер и не са обусловени от съществуването на такава уредба. Поради това липсата ѝ, от една страна, създава опасност от правен нихилизъм, тъй като потенциална заплаха би мотивирала органите по чл. 250б, ал. 1 ЗЕС да извършат противозаконна намеса в личната сфера на гражданите с нерегламентирано следене на трафичните данни от телефонните и интернет комуникации, а от друга, че те не биха реагирали на такава заплаха и биха поставили в риск сигурността на обществото поради опасенията, че неправомерно засягат основни конституционни права. В този контекст настоящото особено мнение трябва да се разглежда и като призив към законодателната власт в кратък срок да уреди материята за достъпа, съхраняването и унищожаването на трафичните данни, за да се избегнат противоконституционните посегателства срещу личните права на гражданите от държавните органи, натоварени с компетентността да разкриват и разследват тежки престъпления. Така ще се осигурят законовите гаранции за пропорционалност при ограничаване на посочените права, за да могат да бъдат ползвани трафичните данни от телефонните и интернет комуникации за нуждите на защитата на националната сигурност и обществения ред.

РЕШЕНИЕ № 3 от 7.07.2015 г. по к. д. № 13/2014 г.³

Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изр. второ от Закона за съдебната власт.

Конституционният съд в състав: Димитър Токушев – председател, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев,

³ Обн., ДВ, бр. 55 от 21.07.2015 г.

Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, при участието на секретар-протоколиста Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 7 юли 2015 г. конституционно дело № 13 от 2014 г., докладвано от съдията Гроздан Илиев.

Производството пред Конституционния съд е с основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (КРБ).

Конституционното дело е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд (ВАС) за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изр. второ от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г., последно изм., бр. 98 от 28 ноември 2014 г.).

Според съдебния състав, разглеждащ адм. дело № 9188/2014 г., разпоредбата на чл. 16, изр. второ от Закона за съдебната власт (ЗСВ) в частта, с която се възлага на Висшия съдебен съвет (ВСС) управлението на дейността на съдебната власт, противоречи на чл. 117, ал. 2, изр. първо КРБ, който прогласява независимостта на съдебната власт от останалите власти. Гаранция за тази независимост е подчинението на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите само на закона, когато осъществяват своите функции, поради което възлагането на ВСС да управлява дейността на съдебната система се явява противоконституционно. В съобразителната част на искането се поддържа, че разпоредбата на чл. 16 ЗСВ противоречи и на чл. 130, ал. 6 от Конституцията, защото конституционната уредба на правомощията на ВСС не включва функциите по организацията на работа на съдебната власт и управлението на дейността ѝ. Според съдебния състав претендираната противоконституционност е налице независимо от въведеното с оспорения текст на чл. 16 ЗСВ условие, според което управлението на съдебната власт следва да се осъществява, без да се засяга независимостта на нейните органи.

Искането е направено с оглед на конкретен правен спор. Произнасяйки се по приложимия закон, съдът е приел, че разпоредбата на чл. 16 ЗСВ в частта относно правомощието на ВСС да управлява дейността на съдебната власт е противоконституционна, поради което е спрял производството по делото и на основание чл. 150, ал. 2 КРБ е сезирал Конституционния съд.

С определение от 20 януари 2015 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за установяване противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изр. второ от Закона за съдебната власт в частта "осъществява

управление на дейността ѝ". Като заинтересовани страни са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет, Националната следствена служба, Висшият адвокатски съвет, Асоциацията на българските административни съдии, Съюзът на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право, Институтът за модерна политика, Българският институт за правни инициативи, Фондация Български адвокати за правата на човека (ФБАПЧ).

В изпълнение на предоставената им възможност становища по делото са представили Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Националната следствена служба, Съюзът на съдиите в България, Камарата на следователите в България, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право, Фондация Български адвокати за правата на човека.

Министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Съюзът на съдиите в България и ФБАПЧ са мотивирали становища за основателност на искането за обявяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 16, ал. 1 ЗСВ в оспорената част.

Според тях ВСС е конституционно създаден орган, чиято основна функция е да гарантира независимостта на съдебната власт от политическите клонове на властта, като не позволява установяване на контрол върху нея, който би обезсмислил конституционно установената ѝ независимост. Той се явява орган на съдебната власт, създаден, за да гарантира независимостта на магистратите в процеса на тяхното назначаване и кариерно развитие. Поддържа се, че правомощията на ВСС по чл. 130, ал. 6 и 7 от Конституцията уреждат административни и организационни по своя характер дейности, които ВСС осъществява по отношение на цялата система от органи, включени в съдебната система. Осъществяването на тези дейности обаче не представлява упражняване на управленска функция, доколкото управлението на една система изисква субординация и контрол между отделните органи и звена, поради което както органите на съдебната власт, така и отделните магистрати не са подчинени на ВСС, а той не разполага спрямо тях с контролни

правомощия, които са съществена част от управленската функция на един административен орган. Възлагането на управленска функция на ВСС по отношение на съдебната власт извън кадрови, финансови и организационно-технически правомощия противоречи на конституционно установения принцип за независимост на съдебната власт. Според този принцип независимостта на съдебната власт означава независимост от останалите власти и на следващо място независимост на съдията, прокурора и следователя в процеса на правоприлагането и правораздаването и подчинението им само на закона. Чрез възлагането на управленска функция на ВСС се създават условия за зависимост на тази им дейност от разрешенията и преценките на друг орган и длъжностни лица, което представлява нарушение на установения с чл. 117, ал. 2 КРБ принцип. Във връзка с това се поддържа още, че законодателят е излязъл извън конституционната делегация по чл. 133 КРБ, с която е предвидено единствено организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, на съдиите, прокурорите и следователите, условията и редът за тяхното назначаване и уволняване, на реда за реализиране на тяхната отговорност да се уреждат със закон. Така очертаните параметри на конституционната делегация изключват възможността разширяване обема на компетентността на ВСС да се извърши на законово ниво, като му се възложи и функцията по управление на дейността на съдебната власт. Твърди се, че управленските функции по планиране, организиране, ръководене, контрол и регулиране на присъщите само за съдебната система правораздавателна дейност и надзор за законност не са възложени от КРБ на ВСС в качеството му на административен орган. Такова било положението и по отношение управлението на структурите на съдебната власт, които също разполагат с правомощия по администриране на несъщинската правосъдна дейност. С позоваване на принципа за независимост на съдебната власт се обосновава и изводът, че всички функции по администриране, които не са възложени от Конституцията на ВСС, се осъществяват от структурите на съдебната власт по ред, предвиден в устройствения закон. На следващо място, в съгласие с чл. 4 КРБ – принципа за правовата държава, и чл. 5 КРБ – върховенството на Конституцията, се аргументира разбирането, че със ЗСВ като устройствен закон е допустимо да се осигурява изпълнението на конституционно възложените функции на ВСС, включително чрез формулиране на нови правомощия, които обаче следва пряко да са свързани и да произтичат от конституционно възложената му компетентност. Такива са правомощията по отчитане натовареността на

съдебната власт, по организацията и провеждането на конкурсите за назначаване и повишаване на съдиите, прокурорите и следователите, по тяхното атестиране, които са пряко свързани и произтичат от конституционно уредените правомощия на ВСС.

Възлагането на управленски функции на ВСС със закон не може да се обоснове с правомощията по чл. 130, ал. 6 и 7 КРБ, които са изчерпателно посочени. Затова се поддържа, че това възлагане противоречи на Конституцията и създава рискове от нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите като органи на съдебната власт. В становището това разбиране се обосновава и с позоваване на Решение № 10 от 2011 г. по к. д. № 6 от 2011 г. Поддържа се също така, че не води до друг извод предвиденото в чл. 16, ал. 1 ЗСВ условие "без да се засяга независимостта на нейните органи", тъй като последното не е достатъчна гаранция за независимостта на магистратите. Показателна в това отношение била практиката на ВСС по прилагане на закона, когато много често упражняваната управленска функция "консумирала" независимостта на органите на съдебната власт и на отделни магистрати.

Според ФБАПЧ предоставянето на управленски функции на ВСС по отношение на съдебната власт, освен че накърнява независимостта на съдебната власт, е в противоречие и с принципа за разделение на властите, прогласен с чл. 8 от Конституцията. Във връзка с това се посочва, че съгласно чл. 130, ал. 3 от Конституцията единадесет от двадесет и двамата изборни членове на Висшия съдебен съвет се избират от Народното събрание, а принципът за разделение на властите изисква едната власт да не управлява другата. С предоставянето на ВСС на управленски функции по отношение на съдебната власт тя става зависима от законодателната власт. Затова се поддържа, че общото или конкретното управление не може да бъде правомощие на орган, чийто състав в значителна степен се определя от друга власт.

Министерският съвет, главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Националната следствена служба, Камарата на следователите в България, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право мотивират становища, че искането на съдебния състав е изцяло неоснователно. Според тях с оспорената разпоредба законодателят дефинира правния статут на ВСС, като се основава на конституционните му правомощия и не създава

нови правомощия на органа, каквито Конституцията не предвижда. Подчертава се, че ВСС е конституционно създаден орган, на който са възложени кадрови, бюджетни, организационни и контролни функции, за да гарантира независимостта на съдебната власт от останалите власти. Понеже не е правораздавателен орган, ВСС не управлява дейностите по правораздаване и надзора за законност. Следователно в чл. 16, ал. 1 ЗСВ определянето на ВСС като орган за управление се има предвид управление на общото функциониране на съдебната власт, което не обхваща функциите по правораздаване и надзор за законност, поради което в оспорената част разпоредбата не противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Във връзка с това се отбелязва, че чл. 16, ал. 1 ЗСВ като норма, съдържаща определения, се явява несамостоятелна норма, която не се прилага пряко, а само във връзка с други норми. Законодателната уредба в тази част обаче изрично изключва от обхвата на осъществяваната от ВСС управленска дейност дейностите по същество на съдебната власт – правораздаване, надзор за законност и разследването по наказателни дела, условие, изрично посочено и в разпоредбата на чл. 16, ал. 1 ЗСВ, поради което се прави изводът, че уредбата в оспорената част не противоречи и на чл. 130, ал. 6 КРБ.

Всяка от страните наред с основната теза излага и допълнителни аргументи, по които е взето отношение в следващата част на решението:

Конституционният съд съгласно чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), след като обсъди доводите и съображенията, развити в искането, становищата на заинтересованите страни и съображенията на законодателя при приемане на оспорената разпоредба, за да се произнесе, съобрази следното:

Относно принципа за независимост на съдебната власт и разделението на властите

Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Става дума за трите основни функции на държавната власт, възложени за осъществяване от различни системи от органи, които са относително независими един от друг, обвързани са от отношения на взаимен контрол и възпиране и в същото време функционират в определена взаимна връзка. В този смисъл и Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г. – ДВ, бр. 30 от 1993 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. – ДВ, бр. 6 от 1999 г.; Решение № 15 от 1999 г. по к.д. № 11 от 1999 г. – ДВ,

бр. 89 от 1999 г.; Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7 от 2006 г. – ДВ, бр. 78 от 2006 г., на КС.

Всяка една от трите власти в рамките на Конституцията осъществява самостоятелно своите правомощия, поради което механизмът на взаимодействие между тях изключва налагане на действия и предписване на актове, лишаващи органите на съответната власт от гарантираната им от Конституцията самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на осъществяване на правомощията, които имат.

Сред конституционните характеристики, установени в чл. 117 КРБ, решаващо е значението на независимостта на съдебната власт. Единствено за съдебната власт независимостта изрично е прогласена на конституционно ниво като присъщо за тази власт качество. И това е така, защото независимостта на съдебната власт има ключово значение за осъществяване на правораздавателната дейност.

Съгласно чл. 117, ал. 1 от Конституцията във функционално отношение пред съдебната власт е поставена задачата да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. В осъществяването на съдебната власт с различни средства и методи на правна защита участват съдилищата, прокуратурата и следствените органи. По дефиниция съществената част на съдебната власт е правосъдието, осъществявано от конституционно установените съдилища (чл. 119, ал. 1 КРБ). Това е така, защото чрез правораздавателния акт на съдилищата се решават окончателно и задължително правните спорове за защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, т.е. осъществява се правозащитната функция на държавата (Решение № 8 от 2005 г. на КС по к.д. № 7 от 2005 г. – ДВ, бр. 74 от 2005 г.).

Съдебната власт в своята дейност е независима от изпълнителната и законодателната власт, както и в отношенията с останалите власти, които имат самостоятелно установена конституционна компетентност, каквито са президентът и Конституционният съд. Връзката ѝ с тях се осъществява чрез законите, гласувани от Народното събрание, които се прилагат от органите на съдебната власт, а решенията на последните са задължителни за органите на изпълнителната власт. За актовете, постановени от органите на съдебната власт, Конституцията предвижда контрол само по реда за инстанционния съдебен контрол, т.е. изключена е каквато и да е намеса на останалите власти,

включително и в хипотезата на отмяна със закон на влезли в сила решения, постановени от конституционно установени съдилища (чл. 119 КРБ), или възлагане на правораздавателни функции на органи, които не осъществяват съдебната власт. В този смисъл и Решение № 4 от 1998 г. по к.д. № 16 от 1997 г. – ДВ, бр. 30 от 1998 г.; Решение № 22 от 1998 г. по к.д. № 18 от 1998 г. – ДВ, бр. 112 от 1998 г.; Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г. – ДВ, бр. 74 от 2005 г., на КС.

Независимостта на съдебната власт от останалите власти на конституционно ниво е гарантирана с изрично прогласени самостоятелен бюджет – чл. 117, ал. 3 КРБ, и кадрова политика, осъществявана вътре в системата от органи, чиято организация и правомощия също са предмет на изрична конституционна уредба – чл. 129 – 130 от Конституцията.

Наред с бюджетната самостоятелност на съдебната власт и решаването на кадровите въпроси предмет на конституционна уредба е и личната независимост на съдиите, прокурорите и следователите, която е гарантирана чрез въведените принципи за несменяемост (чл. 129, ал. 3 КРБ), функционален имунитет (чл. 132 КРБ) и несъвместимост (чл. 195 ЗСВ), както и гарантираното им право на защита срещу актове, засягащи техни права и законни интереси в това им качество. В този смисъл е и Тълкувателно решение № 3 от 1994 г. на КС по к.д. № 1 от 1994 г. – ДВ, бр. 49 от 1994 г.

Прогласената институционална независимост на съдебната власт има и своето функционално измерение. Съгласно чл. 117, ал. 2 КРБ при осъществяване на функциите си съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. В тази си част конституционната разпоредба очертава приложното поле на функционалната независимост, която се проявява при осъществяване на властническите функции на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите в реализиране на предоставените им правомощия съобразно специфичното им място в структурата на органите на съдебната власт и изпълняваната дейност, а именно: съдиите и съдебните заседатели – в осъществяването на правосъдието (чл. 119 КРБ), прокурорите – в надзора за спазване на законността (чл. 127 КРБ), и за следователите – в разследването на наказателните дела в случаите, предвидени в закона (чл. 128 КРБ). От така очертаното от конституционните разпоредби приложно поле става ясно, че функционалната независимост на всеки от органите на съдебната власт има

конкретни измерения, които изключват зависимости, предписания или указания от страна на други държавни или политически органи при прилагането на закона по всяко конкретно дело. В тези случаи функционалната независимост на органите на съдебната власт гарантира свободното формиране на вътрешното убеждение, което се основава на събрания доказателствен материал по делото и на закона. В крайна сметка независимостта на съдията, прокурора и следователя при изпълнение на неговите функции, чрез които се реализира съдебната власт, е ограничена винаги и само в рамките на Конституцията и закона. Следователно не става дума за абсолютна независимост, а за функционална независимост, ограничена в рамките на решаване на въпросите по делото. Контролът върху правилността на постановените актове се осъществява по ред, предвиден в процесуалните закони. За тази цел в Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата. На върха на двете самостоятелни звена на съдебната система са поставени Върховният касационен съд (ВКС), Върховният административен съд (ВАС) и главният прокурор, подпомаган от прокурорите от Върховната касационна прокуратура (ВКП) и Върховната административна прокуратура (ВАП), които са задължени да упражняват контрол по същество над работата на долустоящите структури. Върховните съдилища съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 КРБ наред с осъществяване на общата правораздавателна дейност осъществяват и върховен съдебен надзор за точното и еднакво прилагане на законите от всички съдилища, а главният прокурор осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори – чл. 126, ал. 2 от Конституцията. Други органи от структурите на съдебната власт или от другите власти не разполагат с правомощия за пряка намеса, съответно контрол върху тази същинска правосъдна дейност на съдиите и прокурорите.

Функционалната независимост обхваща и онази дейност на съда, която не е правосъдие и е свързана с извършване на действия на съдебно администриране, изразяващо се в даване на разрешение или отказ да се даде разрешение за използване на специални разузнавателни средства, за сключване на граждански брак от непълнолетни, за извършване на действия на разпореждане с имуществото на недееспособни и др., при които съдията също дължи подчинение единствено на приложимия закон.

Относно Висшия съдебен съвет и управлението на съдебната власт

Структурната и функционалната обособеност на съдебната власт, чрез която се осъществява правораздавателната функция на държавата, изисква наличие на гаранции за нейната независимост от законодателната и изпълнителната власт. Гаранция за тази независимост е уредената в Конституцията самостоятелност на съдебната власт по отношение на провеждането на кадровата, бюджетната и финансовата политика. Реализирането на свързаните с тях правомощия се извършва от ВСС, за чието създаване учредителната власт се е ръководила от идеята, че най-добрата защита за съдийската независимост, било тя външна или вътрешна, може да бъде осигурена именно от този орган.

Конституцията не дефинира изрично правното положение на Висшия съдебен съвет (чл. 130), но конституционната уредба на неговите правомощия (чл. 129, ал. 1 – 3, чл. 130, ал. 6 – 7, чл. 131) позволява да се изведат основните му качества като орган на управление на съдебната власт. В тази насока има и богата безпротиворечива практика на КС. Още в Решение № 8 от 1994 г. по к.д. № 9 от 1994 г. – ДВ, бр. 78 от 1994 г., КС определя ВСС като "...нова институция в държавната организация на Република България, създаден по примера на някои европейски държави. Дефинитивно той е орган на съдебната власт. От неговите правомощия става ясно, че не е правосъден, а висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт. Правното положение, ролята и мястото на ВСС в системата на съдебната власт са установени в Конституцията". Това становище принципно се поддържа и в други решения на Съда, включително и в постановеното на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Тълкувателно решение № 9 от 2014 г. по к.д. № 3 от 2014 г. – ДВ, бр. 58 от 2014 г., относно възможността ВСС, предвид правомощията му по чл. 130, ал. 6 от Конституцията, да издава подзаконови нормативни актове и отразява трайното разбиране на КС за основните качествени характеристики на ВСС като ръководен орган на съдебната власт.

Изолирано е разбирането на КС, според което ВСС е орган, който пряко обслужва съдебната система, а не я ръководи, изразено в Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6 от 2011 г. – ДВ, бр. 93 от 2011 г. То е претърпяло еволютивно развитие в следващото Тълкувателно решение № 9 от 2014 г. по к.д. № 3 от 2014 г. – ДВ, бр. 58 от 2014 г., с което е призната възможността на ВСС да бъде възложено със закон да осъществява подзаконова нормативна дейност. В останалата си част мотивите към Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6 от 2011

г. относно същността на ВСС са в съгласие с трайната практика на Съда по този въпрос и не се налага да бъдат отново обсъждани.

С оглед предмета на настоящото дело анализът следва да бъде ограничен до оспорваното качество на ВСС като орган, който управлява дейността на съдебната власт.

Историческият преглед на развитието на конституционната и законовата уредба на ВСС показват наличието на трайна тенденция чрез увеличаване правомощията на ВСС да се изведе ролята му на орган, който управлява съдебната власт. Тази тенденция е обективизирана и в мотивите за четвъртата поправка на Конституцията (ДВ, бр. 12 от 2007 г.). В нея се посочва, че "... за разлика от досегашната уредба се предлага нова уредба, чиято цел е, на първо място, да подчертае ролята на ВСС на орган, който взема основните решения по управлението на съдебната власт... именно ВСС е органът, който взема решенията, който управлява". В своята дългогодишна практика КС също е имал нееднократно възможност да изрази разбирането си по въпроса за качеството на ВСС като управленски орган на съдебната власт. Освен в Решение № 8 от 1994 г. по к.д. № 9 от 1994 г. – ДВ, бр. 78 от 1994 г., Решение № 9 от 2014 г. по к.д. № 3 от 2014 г. – ДВ, бр. 58 от 2014 г., и в Решение № 17 от 1995 г. по к.д. № 13 от 1995 г. – ДВ, бр. 93 от 1995 г., е изразено разбирането на КС за това, че "Висшият съдебен съвет е съставна част на съдебната власт и е учреден от Конституцията с компетентност да управлява другите (правораздавателните) органи на тази власт (вж. чл. 129, 130 и 131 от Конституцията)". Във връзка с това КС приема, че текстовете от Конституцията, които уреждат компетентностите на ВСС (чл. 129, ал. 1 и 2 и чл. 131) по назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдии, прокурори и следователи, включително предложенията за освобождаване и назначаване от президента на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор, са компетентности по управление, поради което определя ВСС като управленски орган, а органите от структурите на съдебната власт като управлявани органи – адресати на актовете на ВСС.

Резултатът от юриспруденцията на КС и последното четвърто изменение на Конституцията е закрепен в разпоредбата на чл. 16 ЗСВ, според която Висшият съдебен съвет е постоянно действащ орган, който представлява съдебната власт и осигурява нейната независимост. Той определя състава и

организацията на работа на съдебната власт и осъществява управление на дейността ѝ, без да засяга независимостта на нейните органи. С оспорената разпоредба законодателят дефинира правния му статус, като се основава на правомощията му, уредени в Конституцията. Понеже нормата по чл. 16 ЗСВ не се прилага самостоятелно, когато се решава проблемът за нейната конституционосъобразност, трябва да се държи сметка и за целия комплекс от разпоредби, уреждащи статута на ВСС като управленски орган.

Определянето на ВСС като орган на управление на съдебната власт трябва да се разбира в смисъл, че това е орган, който упражнява правомощия, свързани с нейното функциониране, със създаване на организация, условия и среда, които правят възможна, респ. улесняват дейността на органите на съдебната власт в изпълнение на конституционното им задължение да защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 КРБ). Понеже в структурно и устройствено отношение органите на съдебната власт са обособени и прилагат различни методи и средства за осъществяване на дейността си, е наложително съществуването на ВСС като специален орган, който да направлява, насочва и урежда организационната дейност както на всеки от органите, включени в структурите на съдебната власт, така и на взаимодействието между тях. По този начин се решават и въпросите, свързани със създаване на необходимите условия, без които е невъзможно изпълнението на техните функции. Във връзка с това изключително значение има дейността на ВСС по кадровото осигуряване на органите на съдебната власт, което включва подбора, назначаването, освобождаването, дисциплинарната отговорност, изобщо кариерното развитие на съдиите, прокурорите и следователите, които осъществяват съдебната власт. Ето защо в тези дейности на ВСС, както и при осъществяване на дейността, свързана с организиране и ръководене на съставянето и изпълнението на самостоятелния бюджет на съдебната власт, се наблюдават типичните за управленската дейност функции като ръководство, организация, регулиране, координиране и контрол. Конституционният съд има разбирането, че управленската дейност не следва да се разглежда като конкретно правомощие, а като една по-обща категория, която се проявява във всяка една от формите на държавната власт със своите специфични особености при осъществяване на функциите, които са ѝ възложени. Затова и на конституционно ниво отсъства легално определение на понятието управление,

като съдържанието му се разкрива чрез компетентността, предоставена на съответния държавен орган.

Да се възприеме разбирането, че Конституцията ограничава ВСС да упражнява единствено и само правомощията по чл. 130, ал. 6 и 7, означава необходимите управленски функции за тяхното осъществяване да бъдат възложени на други органи извън съдебната власт, което би довело до противоречие с принципите за разделение на властите и независимост на съдебната власт.

Не може да бъде споделено и изразеното в становището на ФБАПЧ разбиране, че чл. 16, ал. 1 ЗСВ, определяйки ВСС като орган, който осъществява управление на дейността на съдебната власт, без да засяга независимостта на нейните органи, нарушава принципа за разделение на властите, като поставя в зависимост съдебната власт от законодателната власт.

Конституционният съд приема, че не е допуснато претендираното нарушение, защото в основата на формирането и функционирането на ВСС учредителната власт е заложила именно взаимодействието между властите, като паралелно с това е въвела конституционна недопустимост за въздействие от другите власти върху осъществяване на функциите на съдебната власт. Тези два подхода не си противоречат, а взаимно се допълват и в своята цялост изразяват разбирането на принципа за разделение на властите, основано на взаимодействие, от една страна, и независимост, от друга, като конституционна гаранция за осъществяване на основната функция на съдебната власт – защитата на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Освен това следва да се съобрази и обстоятелството, че избраните от Народното събрание членове на ВСС са с мандат, който им гарантира независимост от законодателния орган при вземането на управленски решения.

Управлението на съдебна власт като функция на ВСС налага и следните уточнения.

В Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г. – ДВ, бр. 36 от 2003 г., КС разглежда съдебната власт като част от държавното управление: "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...

Управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони би било безсмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им прилагане." Следователно съдебната власт е държавна власт, а органите на съдебната власт, включително ВСС, са държавни органи и дейността по осъществяване на съдебната власт от нейните органи следва да се разглежда като част от управлението на държавата. Управлението на съдебната власт обаче има своя специфика, която го отличава от управлението, осъществявано от органите на изпълнителната власт.

Функцията по управление на съдебната власт, осъществявана от ВСС, не означава управление на структурите на съдебната власт по начина, по който се управляват структурите на изпълнителната власт. Наличието на йерархична подчиненост по смисъла на чл. 107 от Конституцията, според който "Министерският съвет отменя незаконосъобразните или неправилни актове на министрите", липсва в правоотношенията ВСС – органи на съдебната власт. Нещо повече, ВСС, макар да е орган на управление на съдебната власт, не се явява и орган, който упражнява нейните функции, така както са посочени в чл. 117, ал. 1 от Конституцията и са свързани с непосредствената защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Затова отсъства каквато и да е субординация в отношенията ВСС – органи на съдебната власт, когато в качеството си на държавни органи съдиите осъществяват правосъдна дейност, прокурорите – надзора за законност, и следователите – разследването по наказателни дела. Или в дейността по установяване на фактите, прилагане на закона и тълкувателната дейност принципът за функционална независимост (чл. 117, ал. 2) изключва всяка възможност органите на съдебната власт да получават нареждания, заповеди, указания, респ. да бъдат ръководени, управлявани, а постановените от тях актове да бъдат и контролирани от ВСС. В тези граници независимостта на съдията, прокурора и следователя при формиране на вътрешното убеждение по фактите и приложимия закон е пълна и абсолютна както по отношение на ВСС, така и по отношение на останалите държавни органи, осъществяващи държавното управление. Такова е разбирането и на КС, отразено в мотивите към Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6 от 2011 г. – ДВ, бр. 93 от 2011 г., където се посочва, че "Той (ВСС) по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си от останалите две власти и от Висшия съдебен съвет, като контролът върху актовете им се

осъществява от по-горната инстанция." В следващото Тълкувателно решение № 9 от 2014 г. по к.д. № 3 от 2014 г. – ДВ, бр. 58 от 2014 г., отново е изведена функционалната независимост на органите на съдебната власт по отношение на ВСС – "Той (ВСС) по Конституция няма управленски или ръководни правомощия по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, които са независими при изпълнение на функциите си." В това отношение КС последователно следва разбирането, изразено още в Тълкувателно решение № 17 от 3 октомври 1995 г. по к.д. № 13 от 1995 г. – ДВ, бр. 93 от 20 октомври 1995 г., в което определянето на ВСС като орган на управление на съдебната власт е съпроводено с уточнението, че тази му компетентност не се отнася до дейностите по правораздаване и надзора за законност. Законодателят с оспорената разпоредба на чл. 16, ал. 1, изр. второ ЗСВ също така изключва от обсега на осъществяваното от ВСС управление онази част от дейността на органите на съдебната власт, която се гарантира от функционалната им независимост, т.е. дейностите по правораздаване и надзор за законност. По този начин се гарантира вътрешната независимост на съдиите, прокурорите и следователите от ВСС. Ето защо КС приема, че разпоредбата на чл. 16 ЗСВ в оспорената част не противоречи на чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Неприемливо е разбирането, според което противоконституционността на разпоредбата се основава на честото ѝ нарушаване в практиката на ВСС, в която "управленската функция на ВСС "консумира" независимостта на съдебната власт или на отделни магистрати". Преценката за конституционосъобразност съгласно разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ трябва да бъде направена единствено с оглед на това, дали разпоредбата на закона нарушава конституционни разпоредби, а не с оглед на постановените правни актове по нейното приложение. Поначало неспазването на една законова разпоредба независимо от тежестта на нарушението не може да бъде самостоятелно основание за обявяването ѝ за противоконституционна. В тези случаи влизат в действие правните механизми за отстраняване на нарушението, предвидени в самия закон (чл. 36, ал. 1 ЗСВ) или други нормативни актове (чл. 132, ал. 2, т. 3 АПК), вкл. съдебна защита, основаваща се на конституционните разпоредби относно правото на защита. В този смисъл е и Тълкувателно решение № 3 от 1994 г. на КС по к.д. № 1 от 1994 г. – ДВ, бр. 49 от 1994 г.

Освен функцията, свързана със защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 КРБ), органите

на съдебната власт извършват и множество други дейности, които са необходимото условие, без което е невъзможно осъществяването на правозащитната им функция. Именно тези дейности, свързани с кадровия подбор и кариерното развитие на съдиите, прокурорите и следователите, бюджетната независимост на съдебната власт, съдебната дейност, свързана с организацията по образуване, насрочване, движение, приключване на делата, изобщо администриране на делата и преписките, както и административнопомощния персонал и материално-техническа база, са извън обхвата на функционалната независимост на органите на съдебната власт. По отношение на този широк обхват на така посочените дейности може да се обобщи, че става дума за организация на дейността на съдебните, прокурорските и следствените органи, която не засяга същността на правораздавателната им функция като органи на съдебната власт и която е имал предвид законодателят, възлагайки на ВСС осъществяване управлението на дейността на съдебната власт (чл. 16, ал. 1, изр. 2 ЗСВ).

В чл. 130, ал. 6 КРБ на конституционно ниво са уредени най-важните правомощия на ВСС с оглед конституирането на съдебната власт съобразно принципа за разделение на властите. За да се осигури изпълнението им чрез делегация по реда на чл. 133 КРБ, е предвидено приемането на отделен закон. Конституционният законодател се е ограничил до изработването на правната рамка на бъдещия закон, който трябва да уреди всички дейности от компетентност на ВСС, чрез които ще осъществява определените му конституционни правомощия. В изпълнение на задълженията си, произтичащи от конституционната делегация, със ЗСВ законодателят е създал първичната правна уредба на дейността на ВСС (чл. 30, 30а и 31 ЗСВ), която в обобщен вид се свежда до кадрови, дисциплинарни, организационни, бюджетно-финансови, ръководни и контролни дейности. Тук следва да се посочи, че за осъществяването им с устройствения закон са въведени правомощия, които не са уредени на конституционно ниво, но са пряко свързани, произтичат от правомощията, уредени в чл. 130, ал. 6 и 7 КРБ. Така чрез правомощието по чл. 30, ал. 1, т. 9 ЗСВ да анализира и отчита степента на натовареност на органите на съдебната власт ВСС има възможност да взема адекватни управленски решения, свързани с правомощието му да създава и закрива съдилища, да променя съдебни райони, да определя броя на съдиите, прокурорите и следователите по съдилища и на тази основа да решава всички въпроси, които са свързани с провеждането на кадровата политика в органите

на съдебната власт, чието основание е правомощието по чл. 130, ал. 6, т. 1 от Конституцията. Тази пряка връзка и обусловеност е налице и при останалите дейности на ВСС, предмет на законова уредба, чрез които се реализират конституционните му правомощия. Във връзка с това следва да се отбележи, че при всяка една от посочените по-горе видове дейности е налице изпълнение на функциите по управление на съдебната власт, които осъществява ВСС. По отношение на всяка от дейностите, предоставени от законодателя в компетентността на ВСС, те се съдържат в различен обем. Тук следва да се отбележи, че както вносителите на искането, така и страните, представили становища, не оспорват по същество управлението на човешките ресурси и бюджетното управление. Функциите по ръководство и контрол също са налице в осъществяваната от ВСС управленска дейност. При положение, че с Тълкувателно решение № 9 от 2014 г. по к.д. № 3 от 2014 г. – ДВ, бр. 58 от 2014 г., на ВСС бе признато, основаващо се на чл. 133 КРБ, правомощие да издава подзаконови нормативни актове в изпълнение на конституционните му функции по чл. 130, ал. 6 от Конституцията, не може да има спор, че това му правомощие е типична управленска дейност, от чийто обхват е изключена функционалната независимост на органите на съдебната власт. Контролът, извън този върху актовете, постановявани при осъществяване на правораздавателната дейност като функция, също е присъщ на управлението, извършвано от ВСС. Той е налице при всяка една от видовете дейности, възложени на ВСС с устройствения закон, но се осъществява предимно като последващ контрол. Типичен пример в това отношение е контролът върху организацията на съдебната дейност, която обхваща насрочването, движението и приключването на съдебните дела, прокурорските и следствените преписки. Тази дейност поначало е регулирана от съответните процесуални правила и в оперативен порядък компетентността е на съответния орган на съдебна власт, който е независим при тяхното прилагане. По правилата на реда за осъществяване на инстанционния контрол и чрез изрично посочените конституционни правомощия ВКС и ВАС, а чрез централизираното устройство и главният прокурор (вкл. и с помощта на прокурорите от ВКП и ВАП) контролират по същество дейността по правоприлагане. Контролът на ВСС, упражняван чрез Инспектората, обаче е винаги в границите, очертани в чл. 54, ал. 1, т. 1 – 4 ЗСВ. Така упражняван, контролът, текущ или последващ, не накърнява функционалната независимост на съответния орган на съдебна власт. Този контрол е необходим, за да може ВСС да упражнява останалите дейности, чиято крайна цел е постигане на

ефективност на правораздавателната дейност, изразяваща се в постановяване в разумен срок на обосновани и законосъобразни актове. Резултатите от този контрол са необходими и за да може ВСС да взема обективни решения по въпросите, свързани с кариерното развитие и дисциплинарната отговорност на съдията, прокурора или следователя.

При уредбата на организацията и дейността на съдилищата, на прокурорските и следствените органи, за да гарантира вътрешната независимост на органите на съдебната власт по отношение на ВСС, законодателят е използвал разделението на компетентностите. Анализът на уредбата в тази част налага извода, че управленските правомощия на органите на съдебната власт, включително тези на административните ръководители, при осъществяване на неправораздавателна дейност по никакъв начин не се накърняват от разпоредбата на чл. 16 ЗСВ в оспорената част.

С оглед на гореизложеното и в контекста на дейностите, възложени на ВСС с устройствения закон (ЗСВ), с които оспорената разпоредба се намира във функционална връзка, КС приема, че чл. 16, ал. 1, изр. второ ЗСВ не противоречи и на чл. 130, ал. 6 от Конституцията.

Конституционният съд, мотивиран от изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 151, ал. 1 от Конституцията и чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 16, ал. 1, изр. 2 в частта "и осъществява управление на дейността ѝ" от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 7 август 2007 г.; последно изм., бр. 98 от 28 ноември 2014 г.).

Особено мнение на съдиите Стефка Стоева и Георги Ангелов

Подписваме решението с особено мнение, защото не считаме, че Висшият съдебен съвет (ВСС) има правомощието да ръководи дейността на органите на съдебната власт.

За да отговори правилно на искането по настоящото дело, свързано единствено с правомощията на ВСС, Съдът трябваше да даде изчерпателен отговор на въпросите за същността на ВСС, за неговите правомощия и за ръководството на съдебната власт – кой, кога и как може да ръководи нейните три самостоятелни органа. Отговори на посочените въпроси според нас решението не дава, а се акцентира върху независимостта на съдебната власт и управлението в изпълнителната власт, които са абсолютно неотносими към предмета на делото.

Съдът още в началото на решението достига до крайния си извод, че конституционната уредба на правомощията на ВСС позволява да се изведат основните му качества като орган на управление на съдебната власт. Не се посочва коя точно конституционна разпоредба обуславя това разбиране и кои са тези "основни качества", които характеризират ВСС като орган на управление, а не като кадрови орган. Считаме точно обратното. Конституцията не предоставя подобно правомощие на ВСС.

Държавният орган като субект на публичното право е част от държавния апарат, обособена съобразно своята компетентност. Компетентността е кръгът от обществени отношения, върху които органът е оправомощен да въздейства. Всяко негово действие извън този кръг не произвежда правни последици.

Компетентността на ВСС е конституционно определена в чл. 130, ал. 6 и 7 от Конституцията. Тя е да осигурява кадрите (чл. 130, ал. 6, т. 1, 2 и 3), финансите (чл. 130, ал. 6, т. 4) и отчетността (чл. 130, ал. 6, т. 5 и ал. 7) на органите на съдебната власт. Правомощията на ВСС са изброени изчерпателно, ето защо не могат да бъдат нито ограничавани, нито разширявани от текущия законодател.

Това следва и от тълкуването на чл. 133 от Основния закон, на който решението се позовава. С него Конституцията възлага на закона да уреди "организацията и дейността на ВСС..., условията и редът за назначаване и освобождаване от длъжност на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите, както и за осъществяване на тяхната отговорност".

Организацията на ВСС е следствие от компетентността му, затова не може да се променя.

Както дейността на всеки държавен орган и дейността на ВСС се състои от юридическите действия, с които той упражнява конституционно

определената му компетентност. Нейната законова уредба следователно е вторична спрямо компетентността му и не може да я надхвърля.

Останалата част на текста на чл. 133 от Конституцията, отнасяща се до ВСС и делегираща на текущия законодател уредбата на (част от) кадровото обезпечаване на органите на съдебната власт, също е в рамките на конституционно определената компетентност на Съвета.

Никъде Конституцията не възлага на ВСС правомощия да "осъществява управление на дейността", т.е. на юридическите действия на съдебната власт, каквато е оспорената част на чл. 16, ал. 1, изр. 2 ЗСВ. Разпоредбата напуска пределите на конституционната делегация, ето защо е противоконституционна в оспорената част.

Изводът, че основните качествени характеристики на ВСС са да е ръководен орган на съдебната власт, мнозинството от съдиите мотивира единствено с "богатата и безпротиворечива практика" и "трайното разбиране" на Конституционния съд, а същевременно се цитират само две решения: № 8 от 1994 г. по к.д. № 9 от 1994 г. и ТР № 9 от 2014 г. по к.д. № 3 от 2014 г. Първото дело е с предмет мандата на членовете на ВСС и там само е маркирано, че "ВСС осъществява ръководство на структурите на съдебната власт", а във второто решение е дадено тълкуване, че ВСС може да издава подзаконови нормативни актове.

В настоящото решение вярно е посочено, че в Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6 от 2011 г. Конституционният съд изрично е приел и обосновал, че ВСС не ръководи съдебната система. Цитираното решение е преодоляно от мнозинството от Съда като неправилно чрез неговото "ревизиране" и "еволютивното развитие на това разбиране". Създаването на непоследователна и противоречива практика, и то за кратки периоди от време, е проблем на гласувалите противоречивите решения съдии от Конституционния съд, но заради правната сигурност подобна промяна задължително трябваше да бъде обоснована от наложилите я обстоятелства и настъпилите сериозни промени, а не с "еволютивното развитие".

Според тълковния речник "ръководи" означава "стои начело и управлява, насочва нечия дейност, дава напътствия за работа". Считаме, че ВСС ръководи само своята кадрова и бюджетна дейност на административен орган, като дори заседанията му се ръководят от министъра на правосъдието. Да се приема обратното означава, че законодателната власт чрез

парламентарната квота в Съвета, равна на квотата на съдебната власт, управлява органите на съдебната власт, а това въобще не е замисълът на Основния закон.

Не споделяме изразеното в решението становище, че е наложително ВСС да "направлява, насочва и урежда организационната дейност на всеки от органите на съдебната власт". Противоречи на Конституцията, на законите и на правилата на логиката да се приема, че органите на съдебната власт имат някаква отделна организационна дейност освен същинската си дейност, възложена от Конституцията, и че те следва да се ръководят в тази си дейност от един административен орган с ограничени, макар и изключително важни кадрови и финансови правомощия.

Извън Конституцията да се натоварва ВСС с управленски правомощия, с каквито той не може да се справя, защото съвсем друг е замисълът на конституционния законодател при създаване на уредбата на съдебната власт и при последващите ѝ поправки в тази част, на практика означава да се променя цялостното устройство на съдебната власт. С възлагането на ВСС на нови управленски и законодателни правомощия се затруднява според нас изпълнението на същинските му правомощия и всички проблеми на съдебната власт се свързват с дейността на ВСС като неин ръководен орган, а той не е в състояние да я ръководи и да я промени.

Не може да бъде споделено и разбирането в решението, че ВСС едновременно ръководи органите на съдебната власт, но всъщност не контролира дейността им по правосъдието и надзора за законност. Питаме се, след като по Конституция органите на съдебната власт осъществяват именно посочените дейности, какво тогава всъщност ръководи ВСС. Още по-малко той може да ръководи отношенията между трите органа на съдебната власт – съд, прокуратура и следствие, както е прието в решението, защото тези отношения се уреждат само от процесуалните закони.

РЕШЕНИЕ № 4 от 14.07.2015 г. по к. д. № 3/2015 г.⁴

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г.

Конституционният съд в състав: Димитър Токушев – председател, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 14 юли 2015 г. конституционно дело № 3 от 2015 г., докладвано от съдията Пламен Киров.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Делото е образувано на 16 април 2015 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване противоконституционността на разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. (обн., ДВ, бр. 107 от 24 декември 2014 г., в сила от 1 януари 2015 г.; изм., бр. 12 от 13 февруари 2015 г. и бр. 17 от 6 март 2015 г.).

В искането се твърди, че разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. противоречи на основополагащи норми от глава първа (Основни начала) на Конституцията на Република България, установяващи принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1), принципа за върховенство на Конституцията (чл. 5, ал. 1) и принципа за разделение на властите (чл. 8). Претендира се противоречие на посочения текст и с чл. 117, ал. 2 и 3 от Основния закон, прогласяващ независимостта на съдебната власт и нейната бюджетна самостоятелност.

Главният прокурор на Република България приема, че бюджетът на държавата трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни институции, в това число и на органите на съдебната власт, като се държи сметка за разделиението на властите и техните правомощия. Вносителят на искането намира, че всеки Закон за държавния бюджет, който не гарантира средства за конституционно установените

⁴ Обн., ДВ, бр. 55 от 21.07.2015 г.

институции, може да бъде обявен за противоконституционен на основание на това, че по същество препятства дейността на тези институции. В тази връзка и като се черпят аргументи от Решение № 17 от 1 октомври 1995 г. на Конституционния съд по к.д. № 13 от 1995 г., се прави изводът, че Народното събрание е длъжно да осигури фактически изпълнението на гласувания бюджет на съдебната власт, включително и чрез компенсиране на неизпълнението на собствените приходи със съответна субсидия от централния бюджет.

Вносителят на искането приема, че конституционната повеля за осигуряване на средства, осигуряващи функционирането на конституционно установените държавни институции, не би била изпълнена не само когато изобщо не са предвидени средства за някои от тях в държавния бюджет, но и когато поради недостатъчност на средствата тези органи няма да могат да функционират нормално и пълноценно през цялата бюджетна година. Въз основа на това се прави извод за противоконституционността на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г.

С определение от 2 юни 2015 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на главния прокурор за установяване на противоконституционността на посочената разпоредба от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. Като заинтересовани страни по делото с оглед на неговия предмет са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд.

Становища са представени от Министерския съвет на Република България, Върховния касационен съд, Висшия съдебен съвет и министъра на финансите. В становищата на Министерския съвет и министъра на финансите се поддържа мнение за неоснователност на искането за обявяване на противоконституционността на атакувания текст от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. Върховният касационен съд и Висшият съдебен съвет подкрепят искането на главния прокурор.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

Член 117, ал. 3 от Конституцията предвижда изрично обособяването на самостоятелен бюджет на съдебната власт като условие за нейната независимост и нормално функциониране. С оглед изпълнение на конституционно закрепените функции и гарантиране независимостта на органите на съдебната власт при осъществяване на защитата на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата самостоятелният бюджет на съдебната власт по необходимост следва да е съобразен с потребностите на нейните органи. Това налага осигуряването на достатъчно средства за нормалната им дейност в рамките на цялата бюджетна година. Конституционната повеля за самостоятелност на бюджета на съдебната власт няма да бъде изпълнена както в случаите, когато не са осигурени никакви средства за функциониране на установените в Конституцията органи на съдебната власт, така и когато поради недостатъчност на предвидените средства тези органи може и да не функционират пълноценно през част от бюджетната година. За тази част от годината могат да липсват необходимите средства, а това води до невъзможност за осъществяване на дейността им. Конституционно недопустимо е установените от Основния закон държавни органи да функционират само дотолкова, доколкото са осигурени средства чрез Закона за държавния бюджет. В този смисъл Конституционният съд се е произнесъл с Решение № 4 от 15 април 2003 г. по к. д. № 2 от 2003 г. Дейността на държавните органи, свързана с осъществяване на възложените им с Конституцията функции, следва да се осъществява постоянно и в пълен обем през цялата година. Това е конституционно изискване и неизпълнението му поради недостатъчност на финансови средства е нарушение на Основния закон.

Като се е съобразявало с изложеното по-горе разбиране, Народното събрание поначало предвижда възможността по законодателен път в годишните държавни бюджети (с изключение на бюджетната 2014 г.) при недостиг на средства от наличности по сметки от предходни години неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт да се компенсира с допълнителна субсидия от централния бюджет. Изпълнявайки бюджетната си прерогатива, Народното събрание е възприемало въвеждането на допълнителни гаранции за изпълнение на приетия бюджет на съдебната власт като елемент от конституционното си задължение да осигури нейната независимост и бюджетна самостоятелност в изпълнение на изискванията на

чл. 117, ал. 2 и 3 от Основния закон. Този законодателен подход е в съзвучие с принципите на правовата държава, разделението на властите и върховенството на Конституцията и отклонението от него посредством гласуваната норма на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. я прави противоконституционна. Това е така, защото разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. въвежда изрична забрана да се компенсира неизпълнението на приходите на съдебната власт за 2015 г. за сметка на държавния бюджет, като тази мярка е наложена само по отношение на съдебната власт.

Атакуваната норма на чл. 2, ал. 6 на Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. поставя съдебната власт в положение на неравнопоставеност спрямо законодателната и изпълнителната, доколкото обвързва нормалното ѝ функциониране в зависимост от изпълнението на собствените приходи. Добре известно е, че органите на съдебната власт не осигуряват своята дейност като се самоиздържат, а това става чрез заделяне на определен обществен финансов ресурс. Нещо повече, съдебната власт не определя едностранно и в зависимост от своите потребности държавните такси, които се въвеждат със закон от Народното събрание. В същото време размерът на тези такси се определя от изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет. Съдебната власт поначало не е и пряко ангажирана със събирането на голяма част от собствените си приходи, което попада в компетентността на Националната агенция по приходите. Поставянето на изпълнението на гласувания от Народното събрание бюджет на съдебната власт в зависимост от събираемостта на приходите от дейността на нейните органи противоречи на редица решения на Конституционния съд, които се основават на разбирането, че държавният бюджет трябва да осигурява средствата за функционирането на установените в Конституцията държавни институции (Решение № 17 от 1995 г. по к.д. № 13 от 1995 г., Решение № 16 от 2001 г. по к.д. № 6 от 2001 г., Решение № 4 от 2003 г. по к.д. № 2 от 2003 г.). Нещо повече, Конституционният съд, тълкувайки чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията във връзка с изясняване бюджетната независимост на Висшия съдебен съвет, изрично постановява, че всеки закон за годишен държавен бюджет на страната, в който липсват средства за отделни конституционно установени държавни институции, може да бъде обявен за противоконституционен, тъй като парализира дейността на тези институции (Решение № 17 от 1995 г. по к.д. № 13 от 1995 г.). С Решение № 4 на

Конституционния съд от 2003 г. по к.д. № 2 от 2003 г. се приема разбирането, че самостоятелността на бюджета на съдебната власт се гарантира практически чрез осигуряване на достатъчно средства за нормалното функциониране на всеки съдебен орган. С разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г., допускаща финансово необезпечен бюджет, се създава опасност за блокиране на дейността на съдебната власт. Това практически води до състояние на неравнопоставеност на разделените власти и влиза в противоречие с установения в чл. 8 от Основния закон принцип.

Бюджетът на Република България трябва да осигурява средства за функциониране на установените в Конституцията държавни институции, в това число и на органите на съдебната власт, като се отчита принципът на разделение на властите и техните конституционни правомощия. Съдебната власт е на бюджетна издръжка и източниците на средства, които са необходими за балансиране на гласуваните от Народното събрание годишни разходи, се набират чрез приходната част на републиканския бюджет. Ето защо, когато поради неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт не може да бъде постигнат бюджетен баланс, законодателната власт в лицето на Народното събрание е длъжна да осигури възможност за компенсиране на появилия се недостиг от наличностите по сметки от предходни години или с пряка допълнителна субсидия от държавния бюджет.

Народното събрание при наличието на средства е длъжно да създаде предпоставките за изпълнението на гласувания бюджет на съдебната власт, включително и чрез компенсиране на неизпълнението на собствените приходи със субсидия от централния бюджет. С Решение № 15 от 1997 г. по к.д. № 9 от 1997 г. Конституционният съд е заключил, че наличието на подобни разпоредби осигурява реалното финансиране на съдебната власт в случаите, когато действително събраните приходи от нейната дейност не покриват заложените в закона бюджетни размери. Тогава попълването на недостига следва да дойде от републиканския бюджет и всяко законово разрешение в този смисъл е конституционносъобразно. В действителност законите за държавните бюджети през последните години са съдържали норми в този смисъл. С тях е било възприето правилото, че неизпълнението на приходите от дейността на органите на съдебната власт е за сметка на наличностите по сметки от предходни години. Изрично е било предвидено също, че при

недостиг на средствата от наличности по сметки от предходни години неизпълнението на приходите на съдебната власт се компенсира с допълнителна субсидия от централния бюджет. Този законодателен подход е в съзвучие с принципите на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт. В този смисъл е и Решение № 16 на Конституционния съд от 2001 г. по к.д. № 6 от 2001 г., с което е потвърден като конституционносъобразен законодателният подход за компенсиране както на излишъка, така и на недостига при изпълнението на приходите на съдебната власт за сметка на държавния бюджет.

Конституционният съд създава трайна и непротиворечива практика при решаването на редица аналогични спорове в предходни години. Налице е категоричност във връзка с тълкуването и прилагането на конституционните принципи на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Поради това Конституционният съд приема, че разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 2, ал. 6 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. (обн., ДВ, бр. 107 от 24 декември 2014 г., в сила от 1 януари 2015 г.; изм., бр. 12 от 13 февруари 2015 г. и бр. 17 от 6 март 2015 г.).

РЕШЕНИЕ № 5 от 29.09.2015 г. по к. д. № 4/2015 г.⁵

Делото е образувано по искане на четиридесет и осем народни представители за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Договора за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г.

Конституционният съд в състав: Димитър Токушев – председател, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 29 септември 2015 г. конституционно дело № 4 от 2015 г., докладвано от съдията Красен Стойчев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Делото е образувано на 25 юни 2015 г. по искане на четиридесет и осем народни представители за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Договора за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на

⁵ Обн., ДВ, бр. 78 от 9 октомври 2015 г.

Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г. (ДВ, бр. 16 от 27 февруари 2015 г.).

В искането се изтъква, че при приемането на атакувания ратификационен закон народните представители са били лишени от възможността да направят предложения за промени в приетия на първо гласуване законопроект, което е в нарушение на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и принципа на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията), както и на принципа на парламентарната форма на държавно управление (чл. 1, ал. 1 от Конституцията), а също така и на разпоредбата на чл. 62, ал. 1 от Конституцията, според която Народното събрание осъществява законодателната власт. Обсъждането и приемането на законопроекта за ратификация на две гласувания в едно заседание не изключва правилото, според което по приет на първо гласуване законопроект направените по неговите текстове предложения преди окончателното му гласуване трябва да се допускат и гласуват в пленарната зала.

В искането се поддържа също така, че е нарушен и чл. 88, ал. 1, изр. 2 от Конституцията, според който решението за извършването на двете гласувания в едно заседание следва да бъде прието от Народното събрание преди двете гласувания. В конкретния случай обаче решението двете гласувания да се извършат в едно заседание е взето между първото и второто гласуване. Според народните представители подобен метод на действие представлява злоупотреба с предоставена от Конституцията възможност.

Искането за установяване на противоконституционност на атакувания ратификационен закон се обосновава най-сетне с довода, че ратифицираният с него международен договор е сключен, без Народното събрание да е дало съгласие за неговото сключване, както изисква чл. 84, т. 9 от Конституцията.

С Определение от 14 юли 2015 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането по отношение на установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Договора за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г. (ДВ, бр. 16 от 27 февруари 2015 г.), вкл. по отношение спазването на чл. 84, т. 9 от Конституцията, и е отклонил искането в частта за установяване на противоконституционност самостоятелно извън ратификационния закон на Договора за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на

стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г. (ДВ, бр. 16 от 27 февруари 2015 г.).

Становища по делото са представили Министерският съвет и министърът на финансите.

Министерският съвет счита искането за неоснователно. Според него посоченият в искането довод за противоконституционност на атакувания закон за ратификация, че е отнето правото на народните представители да правят между първото и второто му гласуване предложения, е несъстоятелен. Това е така, защото някои от правилата на законодателния процес, и по-специално правото на народните представители да правят предложение по обсъжданите законопроекти в постоянните комисии или в пленарна зала, не се отнасят предвид специфичния им предмет до случаите, когато се приемат закони за ратификация на международен договор. Още повече обратното би било в противоречие и с процедурата за сключване на международен договор, която се съдържа в Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ). Изводът, че липсва нарушение на процедурата по приемането на ратификационния закон се подкрепя и от чл. 84 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), според който при приемането на закон за ратификация на международен договор народните представители не могат да предлагат и съответно Народното събрание да гласува промени в предлаганите за ратификация международни договори. В становището си Министерският съвет отхвърля и следващия довод, който се посочва в искането, че неоснователно законът за ратификация е бил приет на две гласувания в рамките на едно заседание. Конституцията не поставя никакви изисквания относно момента, в който следва да бъде взето подобно решение, и следователно въпросът е предоставен на свободната преценка на народните представители. Според Министерския съвет не е нарушен и чл. 84, т. 9 от Конституцията. За да се аргументира, той изцяло се позовава на мотивите на Определение № 4 от 2002 г. по к.д. № 6 от 2002 г. (обн., ДВ, бр. 40 от 2002 г.; попр., бр. 42 от 2002 г.). Съгласие за емитиране на нов държавен дълг е дадено в чл. 67 и чл. 68 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., както и в чл. 67, ал. 1, чл. 68 и чл. 69 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. Пряко отношение има и

Решението на 43-то Народно събрание от 19 ноември 2014 г. за даване на съгласие и подготовка за поемането на външен държавен дълг от 19 ноември 2014 г. (ДВ, бр. 96 от 2014 г.). В становището се изтъква също така, че дори и да няма предварително съгласие, то ратификацията е достатъчна предвид обстоятелството, че предварителното съгласие за поемане на държавен дълг не е условие за приемането на закон за ратификация на международния договор. В този смисъл оплакването за нередовност на други актове извън закона за ратификация са неотносими към неговата противоконституционност.

Министърът на финансите също счита, че искането на групата народни представители за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на посочените Договор за дилърство, Договор за агентство и Акт за поемане на задължения следва да бъде отхвърлено. В становището си той обръща внимание, че ратифицираните от Народното събрание Договор за дилърство, Договор за агентство и Акт за поемане на задължения в своята съвкупност оформят документацията, с която се създава средносрочна програма за емитиране на дълг на международните капиталови пазари, и с тях не се поема държавен дълг. В този смисъл с ратификацията им Република България не е поела ангажимент за емитиране на дълг, а само рамка на отношенията между страните при бъдещи емисии на дълг. Оттук и сумата от 8 000 000 000 евро не е лимит на дълга, а лимит на средносрочната програма. Тя просто фиксира максималния размер на облигациите, които могат да бъдат емитирани в изпълнение на програмата, при спазване на ограниченията в годишните закони за държавния бюджет. Според министъра на финансите развитите в искането доводи са неоснователни и необосновани. В становището си той посочва, че ратификационният закон е особен акт, който не инкорпорира правни норми, а само конституционно установена форма на съгласие за придобиване на права или за поемане на задължения с частноправен характер. Министърът също се позовава на чл. 84 ПОДНС по отношение настояването на народните представители, че техните предложения за промени в закона е трябвало да бъдат гласувани. Направените в хода на парламентарната дискусия предложения за промени не е следвало да бъдат гласувани и затова, защото според него те не правят разлика между общия размер на дълга и ефективното поемане на дълг. Колкото до другите доводи, развити в искането, министърът на финансите посочва, че Конституцията не въвежда никакво ограничаване на прилагането на

изключението от правилото, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания, като за целта се позовава на практиката на Конституционния съд. Доводът, че липсва предварително дадено съгласие от страна на Народното събрание съгласно чл. 84, т. 9 от Конституцията, според министъра на финансите не отговаря на действителното положение – то е дадено с Решение на Народното събрание от 19 ноември 2014 г., с чл. 68, изр. второ от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., с чл. 69 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. Още повече, липсата му е без правно значение за ратификационния закон.

Конституционният съд, след като обсъди доводите, изложени в искането и в постъпилите по делото писмени становища, за да се произнесе, взе предвид следното:

I. Относно правото на народните представители да правят предложения между първо и второ гласуване на законопроект

Законодателният процес съдържа императивното правило (чл. 88, ал. 1 от Конституцията), че обсъждането и приемането на всеки представен законопроект се извършва на две гласувания. Обикновено те се определят като "решаващи фази" за превръщането на законопроекта в закон (Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г.; Решение № 8 от 2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г. и др.). От своя страна, специално наличието на изискване за второ гласуване предопределя и извода, че между двете гласувания по всеки законопроект, който вече е приет "в цялост и по принцип", Конституцията е гарантирала правото на всеки народен представител да прави предложения за неговото изменение и допълнение. Същото се отнася и за ратификационните закони, защото те също са закони, макар и с по-особено съдържание. Не е възможно по законопроект за ратификация на международен договор текстът на договора да бъде изменян чрез гласуване на предложение на второ четене. Правилото има своето основание предвид начина, по който се сключват международните договори и тяхното действие. Забраната засяга единствено предложенията относно текста на международния договор, не и законопроекта за неговата ратификация. При това не става въпрос само за предложения за промени от технически характер, станало впрочем и при приемането на атакувания закон, както се вижда от стенографските протоколи от заседанието на 43-то Народно събрание, проведено на 25 февруари 2015 г. Могат да се

правят и други предложения за изменение и допълнение. Примерите са различни. По-специално няма пречка, когато международният договор допуска да се правят резерви към него, предложеният текст на законопроекта да бъде променян или допълван. Парламентарната практика у нас познава не един случай, в който след приемането на закон за ратификация на международен договор Народното събрание е гласувало и закон за неговото изменение, което се отнася до резервата. По аргумент на по-силното основание няма причина това да не може да стане и в хода на обсъждането на законопроект за ратификация на международен договор по предложение на народен представител. Единственото, което трябва да се съобразява, когато се правят предложения за изменение и допълнение, е, че те не трябва да засягат текста на международния договор.

Правото на народен представител да прави предложение за изменение и допълнение на законопроект между първото и второто гласуване на законопроект, както отбелязва Решение № 8 от 2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г., обаче е ограничено от самата логика на законодателния процес. След като всяко гласуване само по себе си е решаваща фаза за приемането на даден законопроект, между тях следователно се оформя такъв тип връзка, която изключва възможността в хода на второто гласуване да се обсъждат и правят предложения, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. С други думи предложението за изменение и допълнение, което може да направи народен представител, трябва да бъде съобразено с етапа, в който се намира законодателният процес, дали става въпрос за първо или за второ гласуване. В конкретния случай и трите предложения (две от тях, както се вижда от стенографските протоколи от заседанието на 43-то Народно събрание, проведено на 25 февруари 2015 г., са били направени в пленарната зала след приемането на законопроекта на първо гласуване, съответно преди и след приемането на решение за второ гласуване в рамките на същото заседание, а третото е депозирано писмено в парламентарното деловодство между първото и второто гласуване) имат за предмет въпрос, който е от принципен характер, доколкото засягат основни параметри и предмета на ратификационния законопроект и които следва да се разрешат с първото му гласуване. Ето защо твърдението, че в конкретния случай народни представители са били лишени от правото си да правят предложения за изменение и допълнение при приемането на атакувания закон за ратификация, не е основателно. Приемането на законопроекта за

ратификация на първо гласуване "в цялост и по принцип" е изключило възможността неговите основополагащи елементи да бъдат предмет на предложения за изменение и допълнение в рамките на процедурата по второто гласуване на законопроекта.

II. Относно момента, в който може да се вземе решение за обсъждане и приемане на закон с две гласувания на едно заседание

Член 88, ал. 1 от Конституцията допуска обсъждането и приемането на закон по изключение да се извърши с две гласувания в рамките на едно и също заседание. От своя страна, чл. 77, ал. 1 ПОДНС обвързва тази възможност с изискването по време на обсъждането да не са направени предложения за изменение и допълнение на законопроекта. Начинът, по който е формулиран чл. 88, ал. 1 от Конституцията, налага заключението, че тя предоставя на Народното събрание правото да прецени дали да допусне двете гласувания да се проведат в едно и също заседание, както и кога да се приеме решението. Видът на законопроекта, например ратификационен закон, естеството на промяната, например тя има само технически характер, липсата в рамките на първото гласуване на предложения за изменение и допълнение и т.н., нямат значението на абсолютни условия, които могат да предопределят вземането на решението. Все пак според Конституцията приемането на закон с две гласувания в рамките на едно заседание може да бъде само по изключение. С други думи прилагането на чл. 88, ал. 1, изр. второ от Конституцията, именно защото би следвало да бъде "по изключение", ще следва да се обвърже с условието подобно решение да не нарушава други конституционни ценности, принципи и правила. Както се посочва в Решение № 8 от 2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г., прибегването до подобна възможност не трябва да води до ограничаване на плурализма на мнения в Народното събрание и по-специално да се ограничава правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение на обсъждан законопроект. Ето защо в контекста на казаното според Конституционния съд не може да се фиксира някакъв определен момент, към който с вземането на подобно решение поначало би се гарантирала неговата конституционосъобразност. Обвързването му с изискването това да стане специално преди първото гласуване на законопроекта също може да доведе до ограничаване на плурализма на мненията в Народното събрание и правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение на обсъждан законопроект. Решението по чл. 88, ал. 1, изр. второ от Конституцията, вкл.

кога то да се вземе, е не само въпрос на свободна преценка на Народното събрание, но освен това то винаги е и конкретно с оглед гарантирането на плурализма на мненията.

В настоящия случай няма доказателства, че решението на Народното събрание да проведе второто гласуване на атакувания законопроект в същото заседание, в което е било проведено и първото гласуване, представлява злоупотреба с възможност, както се твърди в искането. Най-малкото, защото Народното събрание обикновено приема законите за ратификация на международни договори с две гласувания в рамките на едно и също заседание. Става дума за установена законодателна практика.

III. Относно изискването Народното събрание да дава съгласие за сключване на договори за държавни заеми (чл. 84, т. 9 от Конституцията), съотношението му с ратификацията и конституционният контрол върху него

С атакувания пред Конституционния съд закон са ратифицирани два договора за дилърство и акт за поемане на задължения. В становището си министърът на финансите поставя въпроса за правното естество на ратифицираните актове с оглед прилагането на чл. 84, т. 9 от Конституцията. В представената от него справка той сам посочва, че Република България съгласно сключените от министъра на финансите на 6 февруари 2015 г. Договор за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро е емитирала три облигации със съвкупна стойност 3 100 000 000 евро и матуритет 7 год., 12 год. и 20 год., като общият размер на нетните постъпления от тях е в размер 3 056

399 500.00 евро и средствата са получени на 26 март 2015 г. В случая Република България на основание на посочените договори е емитирала облигации, за да набере кредитен ресурс срещу задължение да изплати на датата на падежа определена парична сума по номинал заедно с дължимите лихви. Така сключеният договор има характеристиките на договор за заем чрез емитиране на облигации, известен още като емисионен договор, и тъкмо като особен вид заем попада в обсега на приложение на чл. 84, т. 9 от Конституцията. Тезата, че сключените договори имат за последица единствено създаването на средносрочна програма за емитиране на дълг, не отчита обстоятелството, че възникналите по силата на сключените договори права и задължения във връзка с емитирането на облигации имат за предмет единствено и само набирането на парични средства за емитента и разкъсва връзката между възникналите задължения и действията по тяхното изпълнение. Както става ясно от съдържанието на ратифицираните договори, особеното в тях е, че не става дума за еднократно получаване на заем, т.е. за договор с еднократно изпълнение, а за договори, по силата на които възникналите права и задължения ще се изпълняват в рамките на определен период от време. На основание така сключените договори Република България вече е упражнила правото си да емитира облигации за определена сума и има възможност да задейства в бъдеще до определен срок процедура за нови емисии в рамките на уговорения максимален размер.

Съгласно чл. 84, т. 9 от Конституцията сключването на договор за държавен заем предпоставя дадено съгласие от Народното събрание. От текста на разпоредбата става ясно, че то трябва да предхожда сключването на договора.

Даването на подобно съгласие е общо правомощие на Народното събрание със собствен предмет и затова не е условие за ратификация на международни договори, в които се съдържат финансови задължения за държавата по чл. 85, ал. 1, т. 4 от Конституцията (Определение № 4 от 2002 г. по к.д. № 6 от 2002 г.). Разбира се подобна съпоставка изхожда от предпоставката, че договорите, за които става дума в чл. 84, т. 9 от Конституцията, задължително подлежат и на ратификация (чл. 85, ал. 1, т. 4 от Конституцията).

Когато обаче се обсъжда правният ефект на съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията, специално заслужава да се изтъкне освен спецификата на

предмета му, така и функцията, която то изпълнява. Подобно на други законодателства и у нас даването на съгласие от законодателната власт за сключването на определен договор се урежда като част от системата от средства за гарантиране на установения баланс между законодателната и изпълнителната власт. С тази особеност, че в другите законодателства предварителното съгласие представлява особен контрапункт на ратификацията като правомощие, което не принадлежи на законодателната власт. С установяването му обаче се преследва и нещо друго, което в известен смисъл е продължение на първото. Спазването на чл. 84, т. 9 от Конституцията е елемент от изискването за водене на открита политика по отношение на поемането от страна на Република България на държавни заеми. Тъкмо тези функции на съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията са достатъчното основание, което да изключи възможността в него да се вижда една формалност, а още по-малко правомощие, чието упражняване не е задължително или пък, че едва ли не има факултативен характер и така да остане извън конституционния контрол.

Колкото до съотношението му с ратификацията, дава се съгласие за сключването на договор за външен държавен заем, докато ратификацията има смисъл на обвързване с международен договор, който съдържа финансови задължения за държавата (чл. 85, ал. 1, т. 4 от Конституцията). Става въпрос за правомощия, които имат не само различен предмет, но всяко от тях има собствено правно действие както във вътрешното, така и в международното право. Следователно няма как едното правомощие да се представя като общо, а другото – като специално. Още повече, доколкото се правят изводи относно съотношението между съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията и ратификацията по чл. 85, ал. 1, т. 4 от Конституцията, те не могат да се извършват, без да се съобразяват и с действащия правен режим. Законодателството ни специално държи сметка за ролята, която има съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията. Съществува изрично изискване, преди Министерският съвет да одобри международен договор за държавен заем, към доклада за него да се приложи и съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията (чл. 6, ал. 2 ЗМДРБ), т.е. той трябва да разполага с него. По такъв начин при евентуална ратификация няма как да не се отчита съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията. Съгласието за сключването на договори за държавен дълг е част от едно производство, което приключва с ратификацията, ако се налага нейното извършване.

Заклучението, което може да се направи, е, че двете правомощия не следва да се разглеждат без каквато и да е връзка едно с друго. Възприетият от парламента подход, когато дава съгласие за сключване на договори за външен държавен заем, го потвърждава. То е наложило практиката, когато в свои решения и закони Народното събрание дава съгласие по чл. 84, т. 9 от Конституцията, изрично да го обвързва с условието за последваща ратификация (Решение на Народното събрание от 21 ноември 2014 г., обн., ДВ, бр. 96 от 2014 г.; Закон за държавния бюджет на Република България за 2015 г., обн., ДВ, бр. 107 от 2014 г. и бр. 17 от 2015 г., и др.). Няма съмнение, че Народното събрание като законодателен орган е в правото си да обвърже съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията с ратификацията на сключения договор. Още повече, че и сключените от Република България Договор за дилърство, Договор за агентство и Акт за поемане на задължения поставят като изискване ратификацията им (съответните 1.1, и преамбюл Б), за да могат те да имат обвързваща сила за Република България. В резултат става безпредметно обсъждането дали договори от частен характер се обхващат от понятието "международен договор" по смисъла на чл. 85, ал. 1 от Конституцията, дали те попадат в обсега на разпоредбата на чл. 85, ал. 1 от Конституцията, която се отнася до международните договори. Подобна практика обаче навежда и на друг важен извод, а именно, че не би трябвало да има пречка даването на съгласие за сключване на договор за външен държавен дълг да бъде обсъждано по повод искане за установяване на противоконституционност на ратификационен закон.

В искането си групата народни представители настояват Конституционният съд да установи противоконституционност на ратификационния закон. Според Конституционния съд всеки закон за ратификация на международен договор може да бъде предмет на проверка за конституционност. Член 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията постановява, че Конституционният съд се произнася по искания за установяване на противоконституционност на законите. Ратификационните закони са вид закони и следователно се обхващат от този текст. Няма значение дали ратификацията има смисъл на даване на съгласие от държавата за обвързване по международния договор, или тя има в контекста на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и действие в качеството си на инструмент за превръщане на международния договор в част от вътрешното законодателство.

Когато предмет на конституционен контрол е ратификационен закон, в т.ч. когато с него се дава съгласие за обвързване на държавата по отношение на определен договор, било международен договор в строгия смисъл на думата, било договор на частното право, който е сключен с чуждестранно лице, той обхваща не само формалните изисквания за ратификация, но и конкретния договор. Доколкото ратификацията представлява съгласие за обвързване с определен международен договор, няма как проверката да се абстрахира от съдържанието му. Обратното би означавало, че ратификацията сама по себе си създава своеобразен "имунитет" срещу възможен контрол за конституционност, който по начина, по който е уреден обаче, трябва да се разпростира върху всички закони. Не може да се допусне евентуално противоречие на международен договор с Конституцията при положение, че неин основен белег е тъкмо върховенството ѝ. В крайна сметка именно тя предопределя тяхната позиция в рамките на правната ни система. Затова и не е оправдано, когато пред Конституционния съд се атакува на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията ратифициран със закон международен договор, без значение дали това е международен договор в строгия смисъл на думата, или договор от сферата на частното право, да се твърди, че релевантен може да бъде само въпросът как той е приет, но не и въпросът какво той съдържа. Доводът, че съответствието на международните договори с Конституцията може да се осигури само преди тяхната ратификация (чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията), е неубедителен, защото този контрол не е задължителен. Специално пък по отношение на договорите от частен характер той е и недопустим (Определение № 4 от 2002 г. по к.д. № 6 от 2002 г.). Най-сетне, след като самата Конституция допуска ратифицираните международни договори да се изменят или денонсират по предвидения в тях ред (чл. 85, ал. 3 от Конституцията), не би следвало да има пречка това да стане на основание решение на Конституционния съд. Народното събрание ще трябва да уреди правните последици на евентуално решение на Конституционния съд за установяване на тяхната противоконституционност, като със закон ги измени, денонсира или, доколкото е възможно, приеме съответна резерва. В контекста на казаното следва да се обърне внимание върху обстоятелството, че договорът, който е предмет на атакувания ратификационен закон и има частноправен характер (7.19), съдържа текстове, които уреждат правните последици от подобно развитие на отношенията и произнасяне на Конституционния съд в случай, че той не е бил сключен в съответствие с "принципите, заложи в Конституцията на Република България" (9.2.3.(iii)).

Договорът за дилърство, Договорът за агентство и Актът за поемане на задължения, които са ратифицирани с атакувания пред Конституционния съд закон, са подписани на 6 февруари 2015 г. Преди това Народното събрание с Решение от 19 ноември 2014 г. е дало съгласие за подготовка за поемане на външен държавен дълг, чийто размер специално в рамките на 2014 г. не може да надвишава 3 000 000 000 лв. Почти едновременно с него е променен чл. 68 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., като промяната влиза в сила от деня на обнародването му. С тази промяна на Министерския съвет се дава право да поеме външен държавен дълг, вкл. чрез емисии на държавни ценни книжа на международните пазари, в размер общо до 6 900 000 000 лв., както и да предприеме действия за подготовка поемането на външен държавен дълг, вкл. чрез емисии на държавни ценни книжа на международните пазари, както и на средносрочна програма за емитиране на дълг на международните капиталови пазари при условие на последваща ратификация през 2015 г. Член 68 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. възпроизвежда точно първото изречение на изменения чл. 68 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. При така изложената фактическа обстановка следва да се приеме, че Народното събрание е дало предварително съгласие за сключването на международен договор за държавен заем, което е станало през февруари 2015 г. за сумата от 3 100 000 000 евро. Съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията може да бъде оформено като решение, но по аргумент на по-силното основание това може да бъде направено и със закон.

Онова, което обаче поставя въпрос, е разликата между посочения в съгласието размер и размера на сумата, за която могат да се емитират облигации според ратификационния закон. Посоченият в закона за ратификация на международните договори размер представлява максималният размер на облигациите, които могат да бъдат емитирани. До него се е стигнало на базата на изчисленията съобразно Глобалната средносрочна програма на Република България за емитиране на облигации, която сама по себе си няма характер на юридически акт. Договорът за дилърство, който е ратифициран с атакувания пред Конституционния съд закон, дава дефиниция на понятието "лимит на програмата", като казва, че той означава максималния съвкупен номинален размер на облигациите, които могат да бъдат издадени в изпълнение на програмата, която към деня на приключване е 8 000 000 000 евро (1.1 от Договора). Смисъл на Договора

следователно е емитентът да може да предлага да бъдат емитирани на определени интервали средносрочни облигации с условието, че в резултат на емитирането на каквито и да било облигации общата сума на заемите на емитента не може да превишава какъвто и да е било лимит, съдържащ се в който и да било относим закон за държавния бюджет на Република България, или какъвто и да било последващ лимит, въведен с какъвто и да било приложим закон на Република България, или каквото и да било решение на Министерския съвет, или който да било компетентен орган на Република България (7.24 от Договора). С други думи посочената в атакувания закон за ратификация сума има смисъл единствено на "таван", който не може да бъде надхвърлен предвид факта на ратификацията, а дали той ще бъде достигнат е въпрос, който ще се решава тепърва. Към момента на произнасянето на Конституционния съд е очевидно, че Република България е получила такава сума за емитираните облигации, за каквата Народното събрание е дало съгласие. Колкото до решението или решенията за емитиране на нови средносрочни облигации извън вече емитираните, то трябва да бъде взето, както изисква ратифицираният със закон договор, с приемането на закона за държавния бюджет на Република България за съответна година или от друг закон. Ратифицираният със закон Договор за дилърство настоява евентуалните емисии на нови облигации да бъде възможно единствено само след като Народното събрание се е произнесло с годишния закон за държавния бюджет. Става дума за бъдеща регламентация, за която Конституционният съд не може да се произнесе към настоящия момент.

По изложените съображения на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на четиридесет и осем народни представители за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Договора за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент,

Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г. (ДВ, бр. 16 от 27 февруари 2015 г.).

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 1 от 17.03.2015 г. по к. д. № 1/2015 г.⁶

Делото е образувано по искане на Общото събрание на Търговската колегия на Върховния касационен съд за тълкуване на чл. 12, ал. 2 от Конституцията, който постановява, че "Сдруженията на гражданите, включително синдикалните, не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии".

Конституционният съд в състав: председател: Димитър Токушев, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Гроздан Илиев, при участието на секретар-протоколист Милка Бонева разгледа в закрито заседание на 17 март 2015 г. конституционно дело № 1 от 2015 г., докладвано от съдията Димитър Токушев.

Делото е образувано на 26 януари 2015 г. по искане на Върховния касационен съд – Общо събрание на Търговската колегия (ВКС – ОСТК).

Вносителят на искането моли Конституционният съд да постанови решение за тълкуване на чл. 12, ал. 2 от Конституцията, който постановява, че

⁶ Обн., ДВ, бр. 23 от 27.03.2015 г.

"Сдруженията на гражданите, включително синдикалните, не могат да си поставят политически цели и да извършват политическа дейност, присъщи само на политическите партии", защото според него конституционната норма съдържа неяснота и затова е необходимо Конституционният съд да изпълни задължението си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон на Република България, като се отговори на следните въпроси:

1. "Поставянето на политически цели" и "извършването на политическа дейност" представляват ли две отделни хипотези на забраната, предвидена в чл. 12, ал. 2 от Конституцията по отношение на гражданските сдружения.

2. Какъв вид политически цели и извършването на какви видове политическа дейност могат да се определят като "присъщи само на политическите партии" и са забранени за гражданските сдружения. Могат ли гражданските сдружения по смисъла на чл. 12, ал. 2 от Конституцията да си поставят политически цели или да извършват политическа дейност, свързана с промени в унитарния характер на държавата, промени, отнасящи се до териториалната цялост, единството на българската нация, осъществяване на народния суверенитет и ограничаване на държавния суверенитет.

Към искането са приложени: писмо изх. № Пв-6-357 от 10.11.2001 г. на Постоянното представителство на Република България към Съвета на Европа; аналитични резюмета на заключенията на Европейския съд по правата на човека и основните свободи (ЕСПЧОС) и справка за взето решение на Комитета на министрите от 4.12.2014 г.

В подкрепа на своето искане Върховният касационен съд – Общо събрание на Търговската колегия, изтъква, че "тълкуването е необходимо..., за да се даде точен и ясен ориентир при прилагането на чл. 12, ал. 1 от Конституцията от съдебните състави при регистрацията на гражданските сдружения като организации с нестопанска цел", и посочва проблемни според него въпроси и неясноти в текста, като обосновава правния си интерес от тълкуването и изразява своето становище по същество.

Конституционният съд констатира, че е сезиран от легитимен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията – Върховния касационен съд, Общо събрание на Търговската колегия. Искането на Върховния касационен съд – ОСТК, е направено в съответствие с чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Производството по делото е във фазата по допустимостта на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Конституционният съд се произнася по искане за тълкуване (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията), когато трябва да бъде изяснено двусмислие или да бъде отстранена неяснота на една или няколко конституционни норми, така че да се осигури непротиворечивото прилагане на съответната разпоредба. Затова според практиката на Конституционния съд в искането трябва да бъдат изложени подробни съображения за необходимостта от тълкуване на конституционната разпоредба поради неяснота, неопределеност относно смисъла и съдържанието на атакуваната норма, да се посочи противоречиво или нееднакво прилагане на нормата, както и неблагоприятните и нежелателни последици при нейното приложение, да има ясно очертан правен спор и правен интерес (Определение № 4 от 2007 г. по к.д. № 9 от 2007 г., Определение от 30 април 1998 г. по к.д. № 14 от 1998 г., Определение № 9 от 1996 г. по к.д. № 30 от 1996 г.).

Конституционният съд констатира, че в конкретния случай искането за тълкуване на чл. 12, ал. 2 от Конституцията не може да постигне нито една от тези цели. Вносителите на искането не са обосנוвали твърденията за неяснота на тази конституционна норма. Освен това те не са посочили породена от конкретния конституционен текст противоречива съдебна практика, която да не може да се преодолее чрез тълкувателното правомощие на Върховния касационен съд.

На практика, макар и в два пункта, вносителите искат тълкувателно решение от Конституционния съд по три въпроса.

Първият е за това, дали "поставянето на политически цели" и "извършването на политическа дейност" представляват две отделни хипотези на забраната, предвидена в чл. 12, ал. 2 от Конституцията по отношение на гражданските сдружения, т.е. дали конституционната норма е приложима алтернативно.

С втория въпрос се иска Конституционният съд да определи какви видове политически цели и дейности могат да се извършват само от политическите партии и кои са забранени за гражданските сдружения.

Правният интерес за необходимостта от тълкувателно решение на Конституционния съд по тези въпроси според Върховния касационен съд се

обосновава от няколко обстоятелства: Първото е нуждата от точно и еднакво прилагане на чл. 12, ал. 2 от Конституцията от страна на съдебните състави при регистрация на гражданските сдружения като организации с нестопанска цел. Според вносителите съдебните състави имат затруднение, когато трябва да решат дали конституционният текст е приложим алтернативно – гражданските сдружения си поставят политически цели, но не са конкретизирани политически действия, и обратно – извършване на политически дейности, но няма посочени политически цели. В искането обаче не е посочена съществуваща противоречива практика на гражданските съдилища.

Не става ясно и съдържанието на аргумента в искането – необходимостта от "превантивно тълкуване" от страна на Конституционния съд, за да бъдат изпълнени политическите ангажименти на Република България пред Съвета на Европа.

Конституционният съд упражнява правомощията си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон, когато има правен интерес от това, а не преди той да е възникнал и обоснован. Подобно разбиране рискува "да превърне съда в консултативен орган или да го постави в положението на позитивен законодател, което очевидно е извън правомощията му" (Решение № 8 от 2005 г. по конституционно дело № 7 от 2005 г.). Тълкувателното правомощие на Конституционния съд по никакъв начин не се изразява в допълване или дописване на Конституцията (Определение от 17 май 2004 г. по к.д. № 3 от 2004 г.), защото това би означавало създаване на нова конституционна уредба.

Посоченият от Върховния касационен съд следващ аргумент – че чрез тълкуването на Конституционния съд "ще се установи точният смисъл на разпоредбата на българската Конституция" и "евентуалното съществуване или несъществуване на проблемни зони в съпоставката ѝ с тълкуването и прилагането на чл. 11 ЕКЗПЧОС", също предполага някакво изпреварващо тълкуване на разпоредби, които нямат неясен характер и което по признание на вносителите на искането може да се отнася и до "евентуалното съществуване или несъществуване на проблемни зони" в прилагането на Конституцията и практиката на Европейския съд за правата на човека и основните свободи.

Третият въпрос предполага произнасяне по това, могат ли гражданските сдружения по смисъла на чл. 12, ал. 2 от Конституцията да си поставят

политически цели и да извършват политическа дейност, свързана с промени в унитарния характер на държавата, промени, отнасящи се до териториалната цялост, единството на българската нация, осъществяването на народния суверенитет и ограничаване на държавния суверенитет.

Конституционният съд намира, че отговор на този въпрос се съдържа в чл. 2, ал. 1 и 2, според който "Република България е единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания. Териториалната цялост на Република България е неприкосновена" и в чл. 44, ал. 2 от Конституцията, който посочва основанията, които са ограничители на свободата на сдружаване – "Забраняват се организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури, или се стремят да постигнат целите си чрез насилие."

Конституционният съд не намира основание да промени досегашната си практика, да се отклонява от това си разбиране, изразено в предишни свои актове, и да се произнася, "когато не е налице неяснота или отсъства правен проблем, който да бъде решен по пътя на тълкуване" (Определение № 4 от 2007 г. по к. д. № 9 от 2007 г.).

Предвид изложеното, искането на Върховния касационен съд – Общо събрание на Търговската колегия, следва да бъде отклонено като недопустимо, а производството по делото – прекратено.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, чл. 19, ал. 1 ЗКС и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд Съдът

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на ВКС – Общо събрание на Търговската колегия, за тълкуване на чл. 12, ал. 2 от Конституцията.

Прекратява производството по к. д. № 1 от 2015 г. и връща искането на вносителя.

Особено мнение на съдията Пламен Киров

Не споделям извода на мнозинството от съдиите в Конституционния съд за отклоняване като недопустимо искането на Общото събрание на Търговската колегия на Върховния касационен съд за тълкуване на чл. 12, ал. 2 от Конституцията на Република България.

В искането се поставят два тълкувателни въпроса:

– "Поставянето на политически цели" и "извършването на политическа дейност" представляват ли две отделни хипотези на забраната, предвидена в чл. 12, ал. 2 от Конституцията по отношение на гражданските сдружения?;

– Какви политически цели и извършването на каква политическа дейност могат да се определят като "присъщи само на политическите партии" и поради това не могат да бъдат поставяни и осъществявани от сдруженията на гражданите?

Искането е допустимо с оглед осуетяване противоречивото прилагане на конституционната разпоредба на чл. 12, ал. 2, доколкото тя съдържа неяснота дали двете хипотези ("поставяне на политически цели" и "извършване на политическа дейност") са предвидени от конституционния законодател в режим на кумулативност или алтернативност.

От друга страна, конституционният текст не предвижда изрично и изчерпателно кои политически цели и дейности са резервирани единствено за политическите партии. Тези цели и дейности могат да бъдат изведени по тълкувателен път от текста на чл. 11, ал. 3, предложение първо от Конституцията, който определя функциите на политическите партии в демократичната държава и плуралистичното общество. Единствено при точното и недвусмислено определяне на запазените за политическите партии цели и дейности забраната по отношение на гражданските сдружения, съдържаща се в чл. 12, ал. 2, би била ясна и категорична. Чрез точното определяне на границите на политическите цели и дейности, присъщи само на политическите партии, би се предотвратило евентуално неправомерно ограничаване на свободата на сдружаване на гражданите в Република България. Това е единственият начин, по който ще се създаде правна сигурност и ще се гарантира конституционноустановената възможност сдруженията да

имат както политически цели, така и политическа дейност, свързани със защитата на специфичните интереси на членуващите в тях граждани.

След завеждане на искането на Търговската колегия на Върховния касационен съд на 23.01.2015 г. в Конституционния съд са постъпили две становища (на 3.02.2015 г. и на 11.02.2015 г.) от множество неправителствени организации, които, без да са конституирани като страни по конституционното дело, отстояват разбирания, че искането е недопустимо (Български център за нестопанско право) или че нормата на чл. 12, ал. 2 следва да се тълкува в конкретен смисъл (Асоциация "Прозрачност без граници", Български институт за правни изследвания, Институт за развитие на публичната среда, Риск монитор, Център за изследване на демокрацията и т. н.). Заявените от гражданските сдружения мнения противостоят на съдържащите се в искането. Това показва, че е налице един ясно очертан юридически проблем и правен спор. Поради неяснотата, съдържаща се в конституционната норма, са засегнати съществени правни интереси и Конституционният съд не може да откаже да разгледа искането за тълкуване.

По изложените съображения смятам, че искането на Търговската колегия на Върховния касационен съд е допустимо и следва да се разгледа по същество.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 2 от 2.06.2015 г. по к. д. № 2/2015 г.⁷

Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния касационен съд, Търговска колегия, за установяване на противоконституционността на разпоредбата на § 8, ал. 1 от преходните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол.

Конституционният съд в състав: Димитър Токушев – председател, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас

⁷ Обн., ДВ, бр. 42 от 09.06.2015 г.

Анастасов, Гроздан Илиев, при участието на секретар-протоколиста Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 2 юни 2015 г. конституционно дело № 2 от 2015 г., докладвано от съдията Благовест Пунев, и за да се произнесе, съобрази следното:

Производството е по чл. 150, ал. 2 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Делото е образувано на 14 април 2015 г. по искане на тричленен състав на Върховния касационен съд, Търговска колегия (ВКС, ТК), за установяване на противоконституционността на разпоредбата на § 8, ал. 1 от преходните разпоредби към Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол – ПР към ЗИДЗПСК (обн., ДВ, бр. 72 от 2006 г.; изм., бр. 65 от 2008 г.; изм. и доп., бр. 18 от 2010 г.), в частта ѝ, в която урежда възможност за държавата чрез Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол да учреди законна ипотека върху имуществото на приватизираното дружество за неизпълнени задължения на купувача по сключен на основание чл. 25 ЗППДОБП (отм.) приватизационен договор.

С определение от 29 април 2015 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на тричлениния състав на ВКС, ТК, за установяване на противоконституционността на § 8, ал. 1 от ПР към ЗИДЗПСК в частта "25 и" само по отношение учредяване на законна ипотека върху имуществото на приватизираното дружество. Като заинтересовани страни по делото са конституирани Народното събрание, Министерският съвет, Върховният касационен съд, министърът на финансите, министърът на икономиката, Висшият адвокатски съвет и Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол, като им е даден срок за представяне на писмени становища по делото.

В становището си от 18 май 2015 г., постъпило по делото, министърът на финансите поддържа, че не е налице легитимен интерес от разглеждане на спора по същество поради приетия ЗИД на ЗПСК, с който се отменя оспорената разпоредба, поради което образуваното пред Конституционния съд производство като лишено от предмет подлежи на прекратяване. В становищата на министъра на икономиката и на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол се поддържа същата позиция за прекратяване производството по делото.

Със Закон за изменение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол, приет от 43-то Народно събрание на 29 април 2015 г., обнародван в Държавен вестник, бр. 34 от 12.05.2015 г., § 8 от ПР към ЗИДЗПСК се отменя. Това означава, че този текст, част от който представлява оспорената разпоредба на ал. 1, отнасяща се до възможността на държавата чрез Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол да учреди законна ипотека върху имуществото на приватизираното дружество за неизпълнени задължения на купувача по сключен на основание чл. 25 ЗППДОБП (отм.), престава да бъде действащо право, част от позитивния правен ред. При това положение като отменен закон оспорената разпоредба не може да бъде предмет на искането по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, тъй като не съществува интерес от обявяването му за противоконституционен, защото отмененият закон не се прилага, а това е целта на конституционното производство, с което се уважава искането на посоченото основание – аргумент от чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията. Поради това, след като се отмени определението от 29 април 2015 г., с което искането на тричленния състав на ВКС, ТК, за установяване на противоконституционност е допуснато до разглеждане по същество, следва да се постанови ново, с което на основание чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) то се отклони, като същото се върне на подателя му – тричленен състав на ВКС, ТК, а образуваното въз основа на него конституционно производство – се прекрати.

По изложените съображения на основание чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отменя определението от 29 април 2015 г. по конституционно дело № 2 от 2015 г., с което искането на тричленен състав на Върховния касационен съд, Търговска колегия, е допуснато до разглеждане по същество, вместо което постановява:

Отклонява искането на тричленен състав на Върховния касационен съд, Търговска колегия, за установяване на противоконституционност на § 8, ал. 1 от преходните разпоредби към Закона за приватизация и следприватизационен контрол (обн., ДВ, бр. 72 от 2006 г.; изм., бр. 65 от 2008 г.; изм. и доп., бр. 18 от 2010 г.; отм., бр. 34 от 12.5.2015 г.) в частта "25 и" само по отношение на учредяване на законна ипотека върху имуществото на приватизираното

дружество, като прекратява производството по конституционно дело № 2 от 2015 г.

Искането да се върне на подателя му.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 3 от 17.09.2015 г. по к. д. № 7/2015 г.⁸

Делото е образувано по искане на 144 народни представители от 43-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията относно изрази "промени във формата на държавно управление".

Конституционният съд в състав: председател: Димитър Токушев, членове: Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Борис Велчев, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 17 септември 2015 г. конституционно дело № 7 от 2015 г., докладвано от съдията Румен Ненков.

Делото е образувано на 30 юли 2015 г. по отправено до Конституционния съд (КС) искане на 144 народни представители от 43-ото Народно събрание на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията да даде задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията относно изрази "промени във формата на държавно управление", като отговори на следните въпроси:

"1. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването на две колегии на Висшия съдебен съвет (ВСС) - съдийска и прокурорска, като всяка от тях да решава самостоятелно кадровите и организационните въпроси по своята професионална насоченост, а Пленумът на ВСС, състоящ се от всички негови членове, да решава въпросите за избора на председателите на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС) и главния прокурор, да приема проект за бюджет

⁸ Обн., ДВ, бр. 74 от 26.09.2015 г.

на съдебната власт и да решава прекратяването на мандата на членовете на ВСС при условията на чл. 130, ал. 8 от Конституцията.

2. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването в рамките на ВСС на колегия на съдиите, която да се състои от председателите на ВКС и ВАС, шест членове, избрани от общо събрание на съдиите, и пет членове, избрани от Народното събрание, както и създаването на колегия на прокурорите, която да се състои от главния прокурор, четирима членове, избрани от общо събрание на прокурорите, един член, избран от общо събрание на следователите, и шест членове, избрани от Народното събрание."

Вносителите обосновават искането си със съществуването на правен проблем, който произтича от трудности при определяне на обхвата на понятието "форма на държавно управление", употребено в чл. 158, т. 3 от Конституцията. Приемат, че разпоредбата би трябвало да се тълкува и прилага съобразно Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. на КС и Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. на КС, както и последващите тълкувания по конкретни дела на Съда, но същевременно считат, че "точна квалификация на посочените конституционни промени, като засягащи или не формата на държавно управление, може да бъде дадена само от КС, който единствен по Конституция може да тълкува конституционни разпоредби по общозадължителен начин".

В искането се поддържа, че правният интерес от тълкуването е основан на желанието на голям брой народни представители да бъде установен "конституционносъобразен подход за бъдещо изменение на Конституцията". Твърди се, че волята за промени в Основния закон вече е материализирана в конституционна инициатива, упражнена от 180 народни представители. Според вносителите обаче правната сигурност изисква чрез отговора на поставените питання предварително да бъде премахната "всякаква вероятност законопроектът, ако бъде приет, впоследствие да бъде обявен за противоконституционен от КС поради липса на компетентност на обикновено Народно събрание да прави такива конституционни промени".

Вносителите признават, че са разделени в становището си по въпроса дали конкретно посочените в искането промени в Конституцията, внесени за обсъждане в парламента с подкрепен и от тях законопроект, засягат формата на държавно управление и в тази връзка дали съобразно чл. 153 във връзка с чл. 158, т. 3 от Конституцията могат да бъдат направени от обикновено Народно събрание, а не задължително от Велико Народно събрание.

Народните представители от едната група считат, че според обвързващото абстрактно тълкуване на Конституцията по диспозитива на Решение № 3 от 2003 г. на КС, доразвито с Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. на КС и последвалата казуална практика на Съда, измененията не засягат формата на държавно управление и следователно няма конституционна преграда да бъдат приети от обикновено Народно събрание. Основавайки се на същите тълкувателни актове на КС, народните представители от втората група поддържат обратното становище, че предложените промени засягат формата на държавно управление, поради което за приемането им е наложително свикването на Велико Народно събрание.

Конституционното производство е във фазата на произнасяне по допустимостта на искането.

Конституционният съд намира, че макар да е направено от легитимен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, искането е недопустимо, поради което следва да се отклони, а образуваното по него дело - прекрати.

1. Народните представители, вносители на искането, молят КС да даде нормативно тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията относно израза "промени във формата на държавно управление", като в тази връзка питат дали споделяните от тях идеи за бъдещи конституционни изменения в структурата и начина на вземане на кадровите решения на Висшия съдебен съвет, посочени конкретно, биха представлявали промяна във формата на държавно управление, или няма да са такава промяна, за да си изяснят въпроса дали следва да бъдат приети от Велико Народно събрание, или могат да бъдат приети от обикновено Народно събрание. По така очертания предмет на делото обаче КС вече е упражнил правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, като се е произнесъл с две последователни тълкувателни решения.

Изразът "форма на държавно управление" липсва в чл. 153 от Конституцията, а съдържанието му по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията е било обект на нормативно тълкуване в т. 2 от диспозитива на Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г. на КС. Съдът е приел, че понятието се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия, но в него се включва и конституционната система от висши държавни институции, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията,

начина на формиране и мандата им. Конституционният съд е счел, че във формата на държавно управление се включват и възложените на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенството на Основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.

С искането, по което е образувано настоящото дело, са направени две конкретни питання относно възможността за материализиране в правни норми на законодателни идеи за изменения и допълнения в Основния закон. Става въпрос за нововъведения във вътрешната структура на Висшия съдебен съвет (създаване на съдийска и прокурорска колегия), от които следва и нов ред за вземане на определени кадрови и организационни решения отделно за съдиите и отделно за прокурорите и следователите. По него също вече е дадено задължително нормативно тълкуване с Тълкувателно решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г. на КС. В диспозитива на посочения акт изрично е посочено, че промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, които са насочени към преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата. Точно това обвързващо предписание трябва да съобразяват народните представители по отношение на визираните от тях конституционни промени, отнасящи се до ВСС.

С Решение № 8 от 2005 г. на КС не е отречено, нито е изменено тълкуването, дадено с Решение № 3 от 2003 г. на КС. Новото е, че предходното тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията е допълнено само по отношение на възможността за въвеждане на конституционни промени, концентрирани в рамките на съдебната власт. Искането на ВКС, по което е било образувано к. д. № 7 от 2005 г., аналогично на искането по настоящото дело, също е съдържало конкретни въпроси за евентуални бъдещи изменения на Основния закон. Важно е да се подчертае обаче, че тогава КС се е въздържал да отговори изрично на тези въпроси в диспозитива на постановеното от него

решение, посочвайки, че прави това, за да не "подмени съдържанието на тълкувателното правомощие - изясняване на точния смисъл на определена конституционна разпоредба - и да не превърне Съда в консултативен орган или да го постави в положението на позитивен законодател, което очевидно е извън правомощията му" (вж. раздел I, т. 2 от мотивите на решението). Няма основание настоящият състав на Съда да се отклони от това разбиране.

Що се отнася до обхвата на искането по к. д. № 7 от 2005 г. на КС, който е определил и предмета на произнасянето по същество, на основата на допълнително уточнение на вносителя КС е констатирал, че става въпрос за такива нововъведения, които най-общо се характеризират като "преструктуриране, включително и оптимизиране на работата на органите на съдебната власт". Изрично е приел, че крайният резултат от абстрактното нормативно тълкуване на конституционните норми "ще бъде отговор на въпроса кой от двата конституционно възможни режима за промяна - чрез Народно събрание или Велико Народно събрание - е съотносим към конкретния случай" (вж. раздел I, т. 3 от мотивите на решението). Както е посочено по-горе, това тълкуване е релевантно и към преценката на конституционните изменения и допълнения, към които са се насочили значителен брой народни представители, включително и вносителите на искането по настоящото дело.

В заключение КС намира, че на въпросите, по които групата от 144 народни представители иска произнасяне на тълкувателно решение, е отговорено с предходни тълкувателни актове. Затова с оглед на разпоредбата на чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) искането следва да бъде отклонено, а образуваното по него производство - прекратено (вж. Определение № 9 от 1996 г. по к.д. № 30 от 1996 г. на КС; Определение № 7 от 2003 г. по к.д. № 21 от 2002 г. на КС; Определение № 1 от 2011 г. по к.д. № 18 от 2010 г. на КС).

2. В допълнение към горното КС констатира, че по същество с внесеното искане необходимостта от задължително тълкуване не е обоснована с неяснотата на посочените конституционни норми, а с противоречията между самите вносители в търсене на отговор какво следва от предписанията на двете предходни тълкувателни решения. Настоящият състав обаче не е оправомощен от Основния закон да разрешава такива спорове в рамките на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, защото предметът на произнасяне може да

бъде единствено абстрактно тълкуване на самия Основен закон, а не разясняване на съдържанието на актове на КС, постановени от други негови състави (в същия смисъл вж. Определение № 5 от 1993 г. по к.д. № 35 от 1992 г. на КС).

3. При тълкуване на конституционните разпоредби КС неминуемо изследва и установява действителната воля на техните първоначални създатели. Така се гарантира правната стабилност и върховенството на Основния закон, осигурява се защита на основополагащите конституционни идеи и ценности. Същевременно този подход не е несъвместим с еволютивното, телеологичното тълкуване, когато същите идеи и ценности трябва да бъдат защитени при съществено променени обществени условия. За да бъде извлечен максимално възможният позитивен ефект, Конституцията трябва да се възприема не като вкаменена даденост, а като жив организъм. Изоставянето на стари интерпретации и възприемането на нови виждания относно съдържанието на отделни конституционни норми се допуска в практиката на КС (например вж. констатациите в мотивите на Решение № 3 от 2015 г. по к.д. № 13 от 2014 г. на КС относно съотношението между Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6 от 2011 г. на КС и последвалото Тълкувателно решение № 9 от 2014 г. по к.д. № 3 от 2014 г. на КС). Дали обаче има предпоставки за нови нюанси в разбирането на КС относно последиците от предходното нормативно тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията, е въпрос, чийто отговор може да бъде даден при евентуален казуален спор за конституционност, но не и по пътя на ново абстрактно тълкуване на същите конституционни норми. При липсата на противоречива практика по прилагането на посочените разпоредби вносителите на искането не са обосновали, а и не са били в състояние да обосноват съществуването на конкретен правен проблем като предпоставка за допустимост на нормативното тълкуване. Различните мнения в правната доктрина и разногласията между народните представители по въпроса как да бъдат въведени желаните от тях конституционни промени, не могат да се приравнят на такава практика (вж. Определение № 4 от 1994 г. по к.д. № 5 от 1994 г. на КС; Определение № 7 от 2002 г. по к.д. № 13 от 2002 г. на КС; Определение № 4 от 2007 г. по к.д. № 9 от 2007 г. на КС, както и становището по т.нар. "превантивно тълкуване", изразено в мотивите на Определение № 1 от 2015 г. по к.д. № 1 от 2015 г. на КС).

4. Освен че чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията вече са били обект на задължително тълкуване в аспекта, който е посочен в искането, случаят има и особеност, която допълнително подкрепя заключението на КС за недопустимост на произнасянето по същество. За да обосноват необходимостта от нормативно тълкуване на конституционните разпоредби, вносителите изискват отговор на конкретни въпроси за евентуална бъдеща промяна на Основния закон. Тази промяна не е предмет само на идейни спорове, а е залегнала във внесените в парламента на 24 юли 2015 г. от 180 народни представители Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. По този начин конституционно установената нормотворческа процедура вече е започнала. В тази обстановка част от вносителите на законопроекта са се обърнали с настоящото искане към КС, като изрично са обосновали интереса от произнасянето по съществото на отправените въпроси с "премахване на всяка вероятност законопроекът, ако бъде приет, впоследствие да бъде обявен от КС за противоконституционен поради липсата на компетентност на обикновено Народно събрание да прави такива промени". Посочената цел обаче е непостижима при действащия конституционен модел. Контролът за конституционосъобразност на приетите от парламента закони, включително и за промени в Конституцията, който се осъществява от КС, може да бъде само последващ - той се развива след приключването на законодателния процес в тесен смисъл, т. е. след обнародването на съответния закон (чл. 17, ал. 2 ЗКС).

Конституцията установява реда за провеждане на парламентарния законодателен процес. Не предвижда възможност в него да участва и КС чрез предварително произнасяне по конституционосъобразността на внесените законопроекти. Абсолютно несъвместимо с Основния закон е чрез такова преценяване на конкретни законодателни инициативи да се заобикаля или обезсмисля установеният от Конституцията последващ контрол за конституционност.

Народните представители трябва да носят своята отговорност за създаването на законите, включително и за въвеждането на промени в Конституцията, без да разчитат на институционална намеса от страна на КС. Тук е мястото да се посочи, че разглеждането по същество на искане за превантивно произнасяне по конституционосъобразността на внесен в парламента законопроект би създавало прецедент, който ще отвори широко вратата към компрометиране и затормозяване на законодателния процес в

неограничен брой следващи случаи. Провеждането на успоредна процедура по оценяване на законодателните инициативи пред държавен орган, различен от Народното събрание, на практика води до включване в нормотворчеството на допълнителни участници, без това да е предвидено в Основния закон. Като че ли тази опасност е била подценена от народните представители, които са сезирали КС с настоящото искане.

По гореизложените съображения Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, чл. 19, ал. 1 и 2 и чл. 21, ал. 6 ЗКС и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на 144 народни представители от 43-ото Народно събрание за даване на задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията относно израза "промени във формата на държавно управление", като бъде отговорено на въпросите:

"1. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването на две колегии на Висшия съдебен съвет - съдийска и прокурорска, като всяка от тях да решава самостоятелно кадровите и организационните въпроси по своята професионална насоченост, а Пленумът на Висшия съдебен съвет, състоящ се от всички негови членове, да решава въпросите за избора на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и главния прокурор, да приема проект за бюджет на съдебната власт и да решава прекратяването на мандата на членовете на Висшия съдебен съвет при условията на чл. 130, ал. 8 от Конституцията.

2. Ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването в рамките на Висшия съдебен съвет на колегия на съдиите, която да се състои от председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд, шест членове, избрани от общо събрание на съдиите, и пет членове, избрани от Народното събрание, както и създаването на колегия на прокурорите, която да се състои от главния прокурор, четирима членове, избрани от общо събрание на прокурорите, един член, избран от общо събрание на следователите, и шест членове, избрани от Народното събрание."

Прекратява производството по к. д. № 7 от 2015 г. и връща искането на вносителите.

Особено мнение на съдиите Пламен Киров и Борис Велчев

Не споделяме мотивите на мнозинството за недопустимостта на искането, внесено от 144 народни представители, за тълкуване на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Основанията за недопустимост на едно искане са уредени в чл. 21, ал. 6 ЗКС и чл. 26 ПОДКС. В конкретния случай нито едно от тези основания не е налице.

В определението се сочат четири основания, обосноваващи недопустимостта на направеното искане, които ние не споделяме.

Първото от тях е, че по предмета на делото "КС вече е упражнил правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, като се е произнесъл с две последователни тълкувателни решения" - Решение № 3 от 2003 г. и Решение № 8 от 2005 г. По този начин мнозинството приема, че на всички въпроси, свързани със съдържанието на понятието "форма на държавно управление", употребено в чл. 158, т. 3 от Конституцията, вече е даден всеобхватен, изчерпателен и окончателен отговор. Този извод е необоснован. Нито Решение № 3 от 2003 г., нито Решение № 8 от 2005 г. изцяло изясняват съдържанието на това конституционно понятие. Те само очертават отделни негови елементи и обобщено отговарят на зададени от искателите въпроси.

Според нас мнозинството е подценило един от основните мотиви, на които се основава цитираното Решение № 8 от 2005 г. В тези мотиви се посочва изрично, че тълкувателната функция на КС е и "превантивна". В мотивите на Тълкувателното решение № 8 от 2005 г. изрично се посочва, че "чрез изясняване на 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 КС и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен". В още по-голяма степен този извод се отнася до закон за изменение и допълнение на Конституцията. Именно тълкуването на конституционните разпоредби осигурява в най-висока степен изпълнението на основната функция на КС - да бъде пазител на върховенството на Конституцията и да не допуска нейното нарушаване, включително и в процеса на евентуални бъдещи конституционни промени. Според нас мнозинството е подценило и още един аспект, свързан с тълкувателното правомощие на КС,

отразен отново в мотивите на посоченото тълкувателно решение. Този аспект ясно и отчетливо се съдържа в следния цитат от мотивите - "ето защо е възможно една разпоредба да бъде тълкувана неколkokратно, но само и единствено при условие, че няма повтораемост на питанията, че се иска разкриването на смисъла ѝ от друг, различен ъгъл, от друга гледна точка или от друг контекст". В този смисъл едно искане за тълкуване на Конституцията би било недопустимо само тогава, когато то изцяло се вписва във вече постановено от КС тълкуване.

В конкретния случай искането за тълкуване е обусловено от възможна бъдеща структурна промяна във Висшия съдебен съвет и състава на отделните колегии. Тези въпроси не са били предмет на нито едно от двете посочени тълкувателни решения - № 3 от 2003 г. и № 5 от 2008 г. Нещо повече, нито един аспект, свързан с устройството на Висшия съдебен съвет, не е споменат нито в мотивите, нито в диспозитива на Решение № 8 от 2005 г., на което основно се позовава мнозинството. Това решение постановява, че "промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, които са насочени към реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата". Този принцип - за запазване на баланса между властите, поначало изисква КС винаги да проверява неговото спазване, когато е сезиран с конкретно искане за тълкуване. Точно такъв е случаят с искането на 144-те народни представители, въз основа на което е образувано настоящото дело. С отклоняването на това искане КС отказва да се произнесе дали евентуални бъдещи конституционни промени нарушават установения към момента баланс между властите в Конституцията.

Разбирането, че всичко, което е било възможно да се каже за формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията, вече е казано, всъщност има една-единствена реална последица - окончателното "бетониране" на Решение № 3 от 2003 г. и Решение № 8 от 2005 г.

Вторият аргумент за недопустимост се състои в това, че "необходимостта от задължително тълкуване не е обоснована с неяснотата на посочените конституционни норми, а с противоречията между самите вносители" за последиците от двете предходни тълкувателни решения на КС.

Този извод не може да бъде споделен. Той се основава на вече посочения мотив, че съдържанието на чл. 158, т. 3 от Конституцията вече е окончателно изяснено. Ние намираме, че съдържанието на това изключително сложно конституционно понятие (форма на държавно управление) не е изяснено докрай и фактът, че народните представители са внесли своето искане за тълкуване по отношение на структурата на ВСС и състава на колегиите доказва това. Винаги досега исканията за тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията са били правени чрез конкретни въпроси, предопределящи обхвата на исканото тълкуване. По такъв начин КС се е произнесъл по въпросите, които са били предмет на Решение № 1 от 2003 г. (за членството на Република България в НАТО) и на Решение № 3 от 2004 г. (за членството на Република България в ЕС). Същият модел - задаването на конкретни въпроси, е използван и тогава, без КС да приеме, че това е недопустимо. Този модел е използван и в исканията, по които КС се е произнесъл с Решение № 3 от 2003 г. и Решение № 8 от 2005 г. Не е направено изключение от този подход и в настоящото искане за тълкуване. Никъде народните представители не са направили искане за тълкуване на предходни решения, а само на конституционните разпоредби на чл. 153 и чл. 158, т. 3. Съвсем естествено е било това искане за тълкуване на Конституцията да се мотивира и с предходни тълкувателни решения на КС.

На трето място, мнозинството приема, че евентуален отговор на поставените от народните представители въпроси не може да бъде даден по реда на абстрактното тълкуване, а единствено при казуален спор за конституционност. Такива идеи вече са били изказвани в особени мнения към някои тълкувателни решения. Те изхождат от разбирането, че Съдът не бива превантивно да "пречи" Конституцията да бъде нарушавана. Подобно разбиране според нас не съответства на съвременното разбиране за функциите на КС като пазител на върховенството на Конституцията. Всеки път, когато има възможност да предотврати евентуално нарушение на Конституцията, Съдът е длъжен да го направи. Другият изход - да откаже да се произнесе, да създаде риска да бъде приета поправка в Конституцията, която да я нарушава, и след това да разчита, че ще бъде сезиран с казуален спор, ни се струва

неправилен. Едно нарушение на Конституцията може никога да не бъде оспорено пред КС по най-различни съображения. Дори и това да бъде направено и КС да се произнесе за неконституционността на една или друга поправка на Конституцията, то последиците ще могат да бъдат отстранени само с нова поправка на Конституцията, за която може никога да не се събере мнозинство. Тук е и качествената разлика между законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията и всички останали законопроекти.

Смисълът и съдържанието на тълкувателното правомощие на КС неминуемо съдържа и превантивна компонента. Отговорният подход към упражняването на тази прерогатива на КС изисква да се даде приоритет на превенцията пред санкционирането.

Не можем да не отбележим, че въпросът с превантивната функция на тълкувателното правомощие на КС отдавна е изяснен в теорията. Посочва се, че тълкуването е необходимо, за да "може чрез него да се ориентира в правилна посока бъдещият законодателен процес" (Пенев, П., Зартов, Яв. Конституционно правосъдие в Република България. С., Сиела, 2004, с. 105). Всъщност това е истинският смисъл на тълкуването. Не можем да не се съгласим с разбирането, че "чисто доктриналното, обосновано с научни съображения тълкуване, без в основата му да се съзира определена конституционно значима и конституционно оправдана цел, състояща се най-често в разрешаването на съществуващ или потенциално възможен спор, следва да се отклони като недопустимо" (пак там, с. 109). Неслучайно се подчертава, че "задължителните тълкувателни решения на съда осигуриха бъдещо непротиворечиво конституционно тълкуване, което предотвратява противоконституционно законодателство, като разрешава конституционната неяснота предварително, *ex ante* (Конституционен съд. Юриспруденция 1997 - 2006. С., Инст. "Отворено общество", 2010, с. 27).

Накрая мнозинството приема като основание за недопустимост, че искането за тълкуване всъщност не е предмет на "идейни спорове", а обслужва евентуалното приемане на бъдещи конституционни изменения и допълнения. Не можем да си представим по-уместен момент за тълкуване на Конституцията от този, който предхожда нейната бъдеща промяна. Както вече посочихме, тълкувателното правомощие на КС не може да се упражнява самоцелно, за да решава единствено идейни или теоретични спорове. То трябва да бъде обусловено от реален правен интерес. Да се осигури

приемането на законопроект за изменение и допълнение на Конституцията, който да не я нарушава, е израз на най-значим обществен и правен интерес. Никъде ЗКС не съдържа забрана КС да упражни правото си да тълкува Конституцията, като отговори на въпроси, които са свързани с нейната евентуална бъдеща промяна. Това е било правено неведнаж - и преди приемането на Република България в НАТО и в ЕС. Както вече беше отбелязано в мотивите на Решение № 8 от 2005 г., именно в това е превантивната функция на тълкувателното правомощие на КС, чрез която се реализира задачата му да бъде пазител на върховенството на Конституцията. Предмет на тълкуването е не някакъв законопроект, а съдържанието на конституционните разпоредби на чл. 153 и чл. 158, т. 3. Нищо при подобно тълкуване не отнема или обезсмисля правото на КС да упражни и последващ казуален контрол за конституционосъобразност.

Изложените аргументи, че превантивната функция на тълкуването може да затормози бъдещия законодателен процес, не могат да бъдат споделени. Конституционният съд има суверенното право да преценява правния интерес да допуска тълкуване във всеки отделен случай, както и да отклонява бъдещи искания. Искането, което е предмет на настоящото производство, не само не е прецедент - то е поредното искане за тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията, обосновано с конкретни въпроси. С приемането на настоящото определение, основано на разбирането, че всичко, което може да бъде казано за съдържанието на чл. 158, т. 3 от Конституцията, вече е казано, КС на практика изключва възможността в бъдеще да бъде сезиран с искане за изясняване на други аспекти на понятието за форма на държавно управление. Такова предварително самоограничаване на КС в бъдеще за нас е неприемливо.

Поради изложените съображения подписваме определението с особено мнение.

Уважаваме мнението на мнозинството, но в случая имаме различни правни виждания.