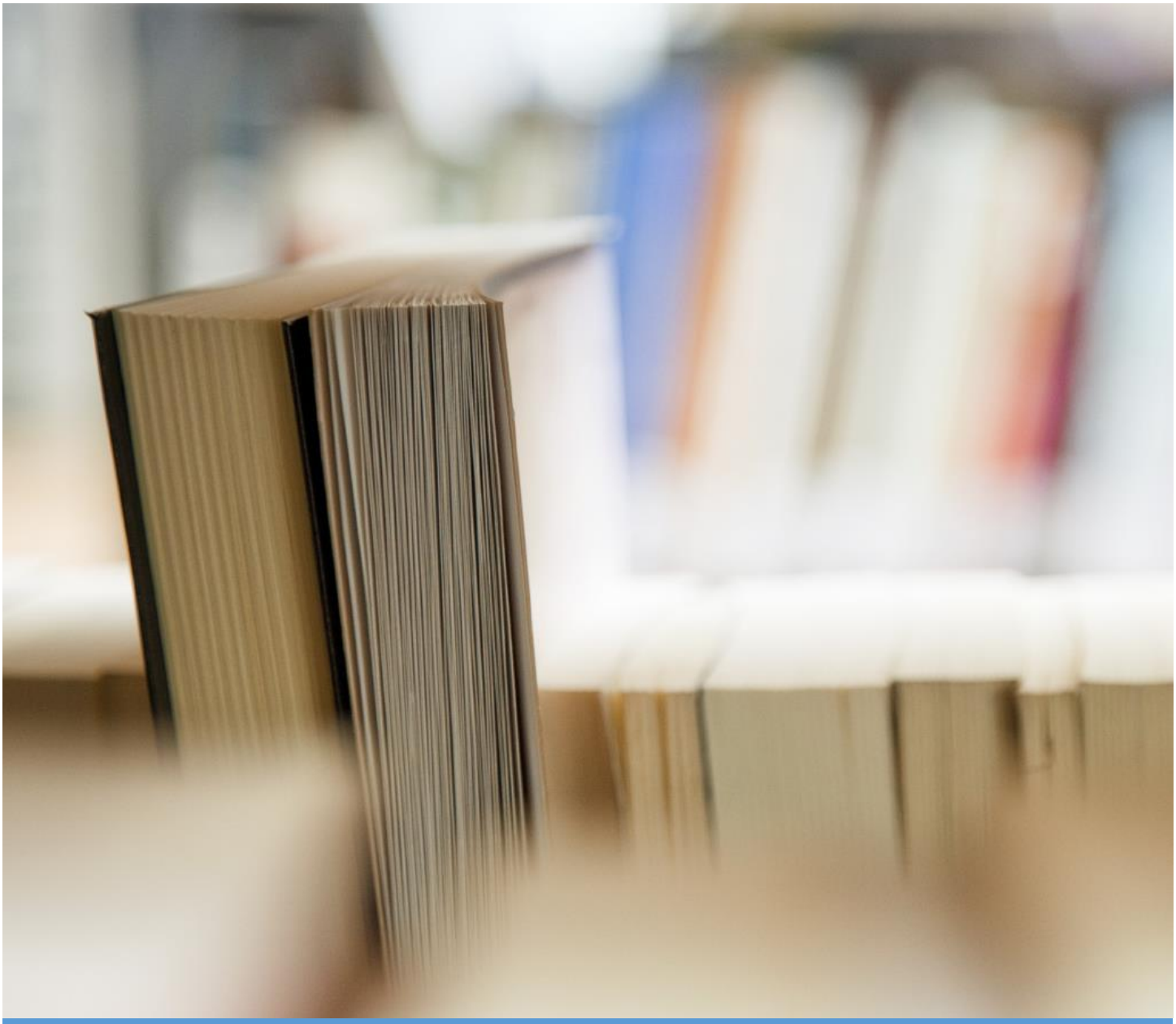


КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГОДИШНИК 2024

РЕШЕНИЯ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ 2024

СЪДЪРЖАНИЕ

РЕШЕНИЯ..... 10

Решение №1 от 11 януари 2024 г. по конституционно дело №17/2023 г..... 10

Делото е образувано на 13.10.2023 г. по искане на президента *на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 147, ал. 2, чл. 148, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от Конституцията на Република България в тяхната взаимовръзка помежду им по въпроса „Каква е продължителността на мандата, неговото начало и край, когато конституционен съдия е избран (назначен) и встъпил в длъжност след предвиденото в чл. 147, ал. 2 от Конституцията обновяване на състава на Съда?“.* 10

Конституционен съдия, избран или назначен след предвиденото в чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията обновяване на състава на Конституционния съд, упражнява правомощията си само за оставащия срок от мандата, считано от конституционно дължимия момент за обновяването на състава на Съда..... 24

Решение № 2 от 6 февруари 2024 г. по конституционно дело № 8/2023 г. 24

Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСмП; обн., ДВ, бр. 12 от 2015 г.; посл. изм. и доп., бр. 84 от 2023 г.). . 24

Отхвърля искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (обн., ДВ, бр. 12 от 2015 г.; посл. изм. и доп., бр. 84 от 2023 г.). 32

Решение № 3 от 8 февруари 2024 г. по конституционно дело № 13/2023 г. 33

Делото е образувано по искане на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г., с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, прието от Народното събрание на 7.07.2023 г. 33

Отклонява искането на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за самостоятелно произнасяне за установяване на конституционосъобразност на въпроса „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, предмет на предложение за произвеждане на национален референдум, внесено в Народното събрание от Инициативен комитет на 7 април 2023 г., и прекратява производството в тази му част. 65

Отхвърля искането на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г., с въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, прието от Народното събрание на 7.07.2023 г. (ДВ, бр. 60 от 14.07.2023 г.). 65

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов 65

Становище на съдия Атанас Семов 78

Решение № 4 от 28 март 2024 г. по конституционно дело № 16/2023 г..... 122

Делото е образувано на 3.10.2023 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционността на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн., ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г.; посл. доп., бр. 106 от 22.12.2023 г.). 122

Отхвърля искането на Висшия адвокатски съвет за обявяване за противоконституционна разпоредбата на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн., ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г.; посл. доп., бр. 106 от 22.12.2023 г.). 128

Решение № 5 от 9 април 2024 г. на конституционно дело № 20 от 2022 г. 129

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност в частта "държавните" на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от Закона за висшето образование (обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г.; посл. изм., бр. 27 от 29.03.2024 г.). 129

Отхвърля искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност в частта "държавните" на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от Закона за висшето образование (обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г.; посл. изм., бр. 27 от 29.03.2024 г.). 138

Становище на съдия Соня Янкулова 138

Решение № 6 от 11 април 2024 г. по конституционно дело № 15/2023 г. 140

Делото е образувано по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 19.06.1998 г.; посл. изм., бр. 16 от 23.02.2024 г.). 140

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 19.06.1998 г.; посл. изм., бр. 16 от 23.02.2024 г.). 150

Становище на съдия Янаки Стоилов 150

Решение № 7 от 16.05.2024 г. по конституционно дело № 14/2023 г. 154

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 1 - 5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.). 154

Отхвърля искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 2, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., в редакцията - бр. 67 от 4.08.2023 г.; посл. изм. и доп., бр. 11 от 6.02.2024 г.) 168

Решение № 8 от 4 юни 2024 г. по конституционно дело № 21/2023 г. 168

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на част от разпоредбата на чл. 300, ал. 3 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) in fine - "до три пъти" (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 18 от 1.03.2024 г.). 168

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 300, ал. 3 от Закона за съдебната власт в частта "до три пъти" (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 18 от 1.03.2024 г.). 179

Решение № 9 от 6 юни 2024 г. по конституционно дело № 5/2024 г. 179

Делото е образувано по искане на омбудсмана за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 158, ал. 1, т. 1 от Закона за движението по пътищата в частта "... при условие че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със

съответните платежни документи" (ЗДвП, обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. изм., бр. 41 от 10.05.2024 г.). 179

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 158, ал. 1, т. 1 от Закона за движението по пътищата в частта "... при условие че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи" (обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г.; посл. изм., бр. 41 от 10.05.2024 г.). 184

Решение № 10 от 18 юни 2024 г. по конституционно дело № 7/2024 г. 185

Делото е образувано по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). 185

Отхвърля искането на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). 193

Решение № 11 от 1.07.2024 г. по конституционно дело № 11/2024 г. 193

Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 19, чл. 20, чл. 21, чл. 22, чл. 23, чл. 24, ал. 1 и чл. 25 от Закона за медиацията (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.2004 г.; изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г.; посл. изм. и доп., бр. 11 от 2.02.2023 г.) и на чл. 78а, чл. 140а, чл. 140б, чл. 267, ал. 3, чл. 314а, чл. 341а и чл. 374а от Гражданския процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г.; изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г.). 193

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 19, чл. 20, чл. 21, чл. 22, чл. 23, чл. 24, ал. 1 и чл. 25 от Закона за медиацията (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.2004 г.; изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г.; посл. изм. и доп., бр. 11 от 2.02.2023 г., ЗМ) и на чл. 78а, чл. 140а, чл. 140б, чл. 267, ал. 3, чл. 314а, чл. 341а и чл. 374а от Гражданския процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г.; изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г., посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г., ГПК). 216

Особено мнение на съдия Соня Янкулова 217

Решение № 12 от 9 юли 2024 г. по конституционно дело № 3/2024 г. 220

Делото е образувано по искане на президента за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на съдия в Конституционния съд на Република България относно Десислава Вълчева Атанасова и на Решение за избиране на съдия в Конституционния съд на Република България относно Борислав Николов Белазелков, приети от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (ДВ, бр. 7 от 23.01.2024 г.). Към него е присъединено конституционно дело №4/2024 г., образувано по искане със сходен предмет на 68 народни представители. 220

Обявява за противоконституционно Решение за избиране на съдия в Конституционния съд на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (ДВ, бр. 7 от 23.01.2024 г.), относно Десислава Вълчева Атанасова в частта "на мястото на Гроздан Николов Илиев за срок от 9 години". 228

Обявява за противоконституционно Решение за избиране на съдия в Конституционния съд на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (ДВ, бр. 7 от

23.01.2024 г.), относно Борислав Николов Белазелков в частта "на мястото на Анастас Василев Анастасов за срок от 9 години"..... 228

Решение № 13 от 26.07.2024 г. по конституционно дело № 1/2024 г..... 229

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1; чл. 91б, ал. 2; чл. 99, ал. 5 и 7; чл. 102, ал. 3, т. 3; чл. 110; чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията, както са въведени с §2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията. По искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на промените в чл. 23; в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; в чл. 65, ал. 1; в чл. 84, т. 16; чл. 91б; в чл. 93, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 117, ал. 2; в чл. 126, ал. 1, 2 и 3; в чл. 127, т. 5 и 6; в чл. 128; в чл. 129; в чл. 130; в чл. 130а; в чл. 130б; в чл. 130в, т. 1 и 4; в чл. 132а, ал. 4; в чл. 133; в чл. 150, ал. 2 и 3 от Конституцията, както са въведени с §1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 и 22 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията и на §22 и 23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.; ЗИД на Конституцията) е образувано конституционно дело №2/2024 г., което е присъединено към к.д. №1/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване...... 229

Обявява промените в чл. 23; чл. 84, т. 16 (в частта „съответно от Висшия прокурорски съвет“); чл. 91б; чл. 99, ал. 7; чл. 110; чл. 126, ал. 2 и 3; чл. 129; чл. 130; чл. 130а; чл. 130б; чл. 130в, т. 1; чл. 132а, ал. 4, изр. второ; чл. 133 (в частта „Висшия прокурорски съвет“) и чл. 150, ал. 3 от Конституцията, както са въведени с §1, 4, 5, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 и 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) за противоконституционни като невалидни от датата на влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Посочените конституционни разпоредби запазват редакцията си преди влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)..... 373

Отхвърля исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 93, ал. 2; чл. 117, ал. 2; чл. 126, ал. 1; чл. 127, т. 5 и 6; чл. 128; чл. 130в, т. 4; чл. 132а, ал. 4, изр. първо и чл. 150, ал. 2 от Конституцията, както са въведени с §6, 10, 11, 12, 13, 19 и 21, както и на §22 и 23 (Преходни и заключителни разпоредби) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)..... 373

Отклонява исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1, изр. второ; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §2, 3, 7 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)..... 373

Особено мнение на съдиите Константин Пенчев, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова..... 374

Особено мнение на съдиите Борислав Белазелков и Десислава Атанасова по чл. 23, чл. 130, ал. 4 и чл. 150, ал. 3 от Конституцията..... 381

Становище на съдия Борислав Белазелков..... 385

Решение № 14 от 26.07.2024 г. по конституционно дело № 10/2023 г..... 394

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 – 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а – 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.); §31, ал. 2 и §41 от Преходните и заключителни разпоредби на

Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г.); чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 18 от 01.03.2024 г.). 394

Отхвърля искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 – 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а – 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.); на §31, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.) и на чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 18 от 01.03.2024 г.). 442

Решение № 15 от 24.09.2024 г. по конституционно дело № 18/2024 г. 443

Делото е образувано по искане на 53-ма народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравно осигурителна каса на Народното събрание от 17.04.2024 г. (обн. ДВ, бр.35/2024 г.). 443

Обявява за противоконституционно Решение за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравно осигурителна каса Станимир Боянов Михайлов на Народното събрание от 17.04.2024 г. (обн. ДВ, бр.35/2024 г.) 447

Решение № 16 от 03.10.2024 г. по конституционно дело №14/2024 г. 447

Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г., прието от Народното събрание на 29 март 2024 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.) 447

Обявява за противоконституционно Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г., прието от Народното събрание на 29 март 2024 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.). 455

ОПРЕДЕЛЕНИЯ 455

Определение №1 от 18 януари 2024 г. по конституционно дело № 19/2023г. 455

Делото е образувано по искане на президента на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 1, т. 2; чл. 5а; чл. 5б; чл. 5в; чл. 5г; чл. 5д; чл. 5д; чл. 5ж; чл. 7, ал. 1, т. 2; чл. 12, ал. 1 и чл. 13 от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.; изм., бр. 67, 86 и 96 от 2023 г.; посл. изм. и доп., бр. 106 от 22.12.2023 г.). 455

Определение № 2 от 13 март 2024 г. по конституционно дело № 8/2024 г. 457

Делото е образувано по искане на съдебен състав на Окръжен съд - Плевен (ОС - Плевен), за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 381, ал. 2 и 3 и на чл. 382, ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп., бр. 18 от 2024 г.). 457

Становище на съдия Борислав Белазелков 463

Становище на съдия Атанас Семов 466

Определение № 3 от 2 април 2024 г. по конституционно дело № 6/2024 г. 471

Делото е образувано по искане на съдебен състав на Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). 471

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов 480

Особено мнение на съдия Соня Янкулова 484

Особено мнение на съдия Борислав Белазелков 487

Определение № 4 от 2 април 2024 г. по конституционно дело № 10/2024 г. 489

Делото е образувано по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 5, 6, 8 - 49, 106 и 107 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. (ДВ, бр. 108 от 30.12.2023 г.). 489

Определение № 5 от 30 май 2024 г. по конституционно дело № 12/2024 г. 490

Делото е образувано по искане на състав на Районния съд - Козлодуй за установяване на несъответствие с Конституцията на разпоредбите на чл. 16а от Закона за безопасно използване на ядрената енергия (обн., ДВ, бр. 63 от 2002 г.; посл. изм. и доп., бр. 27 от 2024 г.) и на чл. 64, ал. 3, изречение второ от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.). 490

Определение № 6 от 27 юни 2024 г. по конституционно дело № 19/2024 г. 495

Делото е образувано по искане на съдебен състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 164, ал. 1, т. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г.). 495

Определение №7 от 27 юни 2024 г. на КС по конституционно дело №20/2024 г. 503

Делото е образувано по искане на съдебен състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 105, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г.). 503

Определение № 8 от 26 септември 2024 г. по конституционно дело №17/2024 г. 511

Делото е образувано по искане на 55 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 86, ал. 1 във връзка с чл. 84, т. 2, във връзка с чл. 106, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията, както и за установяване на противоконституционност на точка първа на Решение за предприемане на мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 04.04.2024 г. (обн. ДВ, бр. 30/2024 г.). 511

Определение № 9 от 1 октомври 2024 г. по конституционно дело №21/2024 г. 517

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 287, ал. 1 в частта „по-тежко“ от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.). 517

Определение № 10 от 1 октомври 2024 г. по конституционно дело №22/2024 г. 522

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 29, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. бр. 39 от 01.05.2024 г.). 522

Определение № 11 от 10 октомври 2024 г. по конституционно дело №25/2024 г. 529

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 384, ал. 3 във връзка с чл. 253, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.). 529

Определение № 12 от 5 ноември 2024 г. по конституционно дело №23/2024 г. 535

Делото е образувано по искане на Министерския съвет за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията на Република България с въпросите: „Разпоредбите на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията на Република България предвиждат ли, че единствено физическо лице е наказателноотговорно, и в случай на положителен отговор – дали това, че само физическо лице е наказателноотговорно, представлява основен принцип на българското право?“. 535

Определение № 13 от 26 ноември 2024 г. по конституционно дело №27/2024 г. 539

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 272, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс, в частта: „[...] и мястото [...], за неговата народност, гражданство, местоживеене, образование, семейно положение [...], както и дали е осъждан“ (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 2024 г.). 539

Определение № 14 от 26 ноември 2024 г. по конституционно дело №30/2024 г. 543

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд (СГС) за установяване на противоконституционност на чл. 164, ал. 1, т. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп. бр. 39 от 2024 г.) поради противоречие с чл. 30, ал. 2 във връзка с ал. 1 от Конституцията. 543

Определение № 15 от 12 декември 2024 г. по конституционно дело №31/2024 г. 547

Делото е образувано по искане на 28-и състав на Софийския районен съд за обявяване на противоконституционност на чл. 130, ал. 2 в частта „като първа инстанция" и на чл. 133, ал. 2, изр. второ от Закона за адвокатурата (обн. ДВ, бр. 55 от 2004 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 17 от 26.02.2021 г.). 547

Определение № 16 от 19 декември 2024 г. по конституционно дело №41/2024 г. 552

Делото е образувано по искане на 68 народни представители от 51-вото Народно събрание за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130, ал. 4 във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 от Конституцията и на §23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.; ПЗР на ЗИД на Конституцията) с оглед на отговор на следните въпроси: „Когато мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, същият продължава ли да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота? Допустимо ли е ограничаване на същите със закон или друг акт на Народното събрание? Прилага ли се §23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г. – изм., ДВ, бр. 66 от 2024 г. след Решение №13/2024 г. на Конституционния съд на Република България?“. 552

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов 566

Определение № 17 от 19 декември 2024 г. по конституционно дело №42/2024 г. 568

Делото е образувано по искане на 56 народни представители от 51-вото Народно събрание за задължително тълкуване на §23, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106

от 2023 г.) и на чл. 129, ал. 2 от Конституцията „в светлината“ на разпоредбите на чл. 4, чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, както и за произнасяне относно съответствието на чл. 30, ал. 2, т. 6 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 2007 г., посл. изм. обн. ДВ, бр. 67 от 2024 г.) с чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон, обн. ДВ, бр. 66 от 1992 г. и бр. 80 от 1992 г.). 568

Особено мнение на съдиите Атанас Семов и Янаки Стоилов 578

Становище на съдиите Красимир Влахов, Сашо Пенов и Невин Фети 584

РЕШЕНИЯ

Решение №1 от 11 януари 2024 г. по конституционно дело №17/2023 г.[1]

Делото е образувано на 13.10.2023 г. по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 147, ал. 2, чл. 148, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от Конституцията на Република България в тяхната взаимовръзка помежду им по въпроса „Каква е продължителността на мандата, неговото начало и край, когато конституционен съдия е избран (назначен) и встъпил в длъжност след предвиденото в чл. 147, ал. 2 от Конституцията обновяване на състава на Съда?“.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 11.01.2024 г. конституционно дело №17/2023 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

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

Делото е образувано на 13.10.2023 г. по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 147, ал. 2, чл. 148, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от Конституцията на Република България в тяхната взаимовръзка помежду им по въпроса „Каква е продължителността на мандата, неговото начало и край, когато конституционен съдия е избран (назначен) и встъпил в длъжност след предвиденото в чл. 147, ал. 2 от Конституцията обновяване на състава на Съда?“.

В искането вносителят посочва необходимост от задължително тълкуване, основана на преценката му за значим конституционен проблем, свързан с пасивност на Народното събрание, което в „няколко поредни легислатури затвърждава практиката си да бездейства, като не изпълнява възложените му с Конституцията и законите задължения своевременно да попълва и обновява състава на органи, чиито членове са с изтекъл мандат“. Акцентира, че тази пасивност на парламента е показателна и по отношение на обновяването на Конституционния съд, чийто състав се формира

[1] обн., ДВ, бр. 5/2024 г.

посредством участието на няколко различни органа в точно определен момент и по точно определен начин.

Според президента при липса на задължително тълкуване относно мандата на конституционен съдия, който е избран (назначен) по-късно от предвиденото и при конституционното изискване за периодично обновяване на една трета от съдиите, председателят на Съда ще следва да прави преценка между два конкуриращи се принципа – на мандатността и на периодичното обновяване на състава от всяка квота. Посочва, че „тъй като трудно би могло да се обоснове, че председателят на Конституционния съд е овластен еднолично да приеме, че мандатът се прекратява по-рано от 9 години, то досегашната практика е в полза на пълната продължителност. Доколко това е точното приложение на Конституцията и как следва да се процедира при сходни случаи би могло да бъде изяснено единствено посредством тълкуване от самата конституционна юрисдикция“.

В искането се обоснова тезата, че „когато органите по избора (назначаването) не изпълняват своевременно установеното в хипотезата „право – задължение“ да реализират собствените си квоти, като бездействат без обективно основание, това поведение очевидно нарушава изискването за периодично обновяване на състава на всеки три години, установено в чл. 147, ал. 2, изр. 2, ако назначените (избрани) съдии разполагаха на общо основание с пълните 9-годишни индивидуални мандати. Това обаче би засегнало периодичното обновяване, което гарантира квотния принцип, а той – независимостта на Съда и разделението на властите“. Вносителят подчертава, че „Принципът на периодичното обновяване има за задача да балансира правомощията по конституиране […], нарушаването на принципа би могло да доведе до едновременното назначаване на всичките четири съдии от една квота, при което формално отново би се запазила институционалната независимост на Съда, но очевидно не това е било целено с разпоредбите на Конституцията положение. […] Ето защо и в тези случаи приоритет следва да бъде дадено на обновяването за сметка на индивидуалния мандат на съдиите“.

Според президента, когато конституционен съдия е избран (назначен) и встъпил в длъжност след предвиденото в чл. 147, ал. 2 от Конституцията обновяване на състава на Съда поради бездействие на органа по избиране (назначаване), „началото на неговия мандат следва да бъде отнесено към дължания момент на конкретното обновяване, което органът е пропуснал. Така не се подменя 9-годишният конституционно определен срок на мандата, който се дължи на всеки съдия, а се отнася към обективното му

конституционно начало, което гарантира непрекъсваемостта на правомощията – денят, следващ изтичането на мандата на съдията, чийто мандат е прекратен на основание чл. 148, ал. 1, т. 1“.

С определение от 7 ноември 2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 147, ал. 2, чл. 148, ал. 1, т. 1 и ал. 3 от Конституцията на Република България.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: министърът на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите, проф. д-р Емилия Друмева и д-р Благой Делиев.

Всички те застъпват виждането, че когато конституционен съдия е избран/назначен и е встъпил в длъжност след предвиденото в чл. 147, ал. 2 от Конституцията периодично обновяване на състава на Съда, той изпълнява правомощията си за оставащия срок до изтичане на 9-годишния мандат, считано от момента на дължимото периодично обновяване на Съда на всеки три години. В посочените становища и правни мнения се излагат аргументи в подкрепа на основните конституционни положения при конституиране на Конституционния съд – „квотния принцип“ и изискването за периодично обновяване на състава на Съда, и за даване приоритет на тези основни положения пред правилото за 9-годишен мандат на съдия от Конституционния съд.

Според министъра на правосъдието основният принцип, на който трябва да бъде подчинено тълкуването на всички останали норми, отнасящи се до конституирането на Конституционния съд, е квотният принцип, както и че неговото спазване е в корелативна зависимост с принципа на периодично обновяване на състава на Съда. Министърът се позовава на последователната практика на Конституционния съд в Тълкувателно решение №8 от 2000 г. по к.д. №9/2000 г., Решение №10 от 2000 г. (за предсрочно прекратяване мандата на съдия от Конституционния съд поради подаване на оставка), Тълкувателно решение №13 от 2010 г. по к.д. №12/2010 г., Решение №1 от 2004 г. по к.д. №1/2004 г. и Решение №1 от 2006 г. по к.д. №8/2005 г. В становището се изтъква, че нарушаването на предвидената „система на ротация“ би засегнало правилното конструиране на Съда и би довело до произволно съотношение на представителите от трите квоти в разрез с конституционната повеля. Относно продължителността на мандата на съдия от Конституционния съд министърът на правосъдието обосновава тезата, че тя не е обвързана с

личността, като „9-годишният мандат може да има един или повече носители“. Поддържа се, „че без разлика от причините за забавянето на избирането/назначаването на съдия, от който и да е от органите по чл. 147, ал. 1 от Конституцията, естественото закъсняло встъпване в длъжност, има за обективна последица редуцирането на времето, през което избраният/назначеният съдия изпълнява длъжността си“.

Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България и проф. д-р Емилия Друмева споделят тезата на вносителя, че водещият конституционен принцип при даване на задължително тълкуване по поставения от президента въпрос е този на задължителното обновяване на състава на Съда през три години, като и в трите становища са развити два основни аргумента в тази посока. На първо място, се изтъква, че закрепената в §2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за Конституционен съд (ПЗР на ЗКС) схема за първо обновяване на състава на Съда след създаването му предвижда две трети от съдиите от първия състав на Съда да имат мандат с продължителност по-малка от 9 години, като се набляга на обстоятелството, че тази разпоредба е приета от Седмото Велико народно събрание, макар и функциониращо вече като обикновено Народно събрание, т.е. застъпват виждане за възможна хипотеза за по-кратък мандат на съдия от Съда, за да се спази императивното изискване за периодично и ритмично обновяване. На следващо място, в становищата се излагат доводи, основани на практиката на Конституционния съд в Решение №8/2000 г. по к.д. №9/2000 г., в която се посочва, че при предсрочно прекратяване на мандата на съдия в Конституционния съд в хипотезата на чл. 148, ал. 1, т. 6 от Конституцията, избраният/назначеният на негово място съдия довършва мандата на починалия съдия, а не започва нов 9-годишен мандат.

В становището на Висшия адвокатски съвет е обърнато внимание на „драстичното незачитане на принципа на правовата държава“, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Основния закон, от страна на номиниращия субект, който със своето бездействие прави невъзможно надлежното изпълнение на изискването за едновременно обновяване на състава на Съда на всеки три години от съответните квоти.

Д-р Благой Делиев прави сравнителен анализ на няколко европейски законодателства, като съпоставя два алтернативни модела, относими към конституиране на Конституционен съд/Конституционен съвет в посочените държави – наличие на изрична норма за периодично обновяване на състава, в който случай тя следва да се изпълнява дори на цената на редуциране на индивидуалния мандат в случай на предсрочно прекратяване или при

закъснял избор/назначение, от една страна, и от друга – липса на правило за обновяване през определен времеви интервал, при което положение предвидената продължителност на индивидуалния мандат следва да бъде спазена във всички случаи. Направен е и обзор на дебатите при гласуването на тълкуваните конституционни разпоредби от Великото народно събрание. В правното мнение се застъпва, че тълкуваните разпоредби в своята взаимовръзка залагат както мандатността на съдиите, така и непрекъсваемостта на дейността на Съда като взаимно гарантиращи се принципи, които заедно осигуряват независимостта на конституционната юрисдикция. Отхвърлена е възможността номиниращите субекти да „изместват момента на последваща ротация посредством собствените си бездействия“. Обоснован е извод, че началото на 9-годишния срок на мандата, когато конституционен съдия е избран/назначен и встъпил в длъжност след обновяване на състава на Съда, следва да бъде определено към момента, в който назначаването или изборът е бил „конституционно дължим“, т.е. обновяването, което е пропуснато. Според д-р Делиев това „определя и неговия логичен закономерен край в хипотезата на чл. 148, ал. 1, т. 1 – периодичното обновяване след 9 години, формално клетвата на съдията, заемащ неговото място (чл. 11, ал. 3 ЗКС). На практика времето на забавянето винаги ще редуцира мандата на назначените съдии“.

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

Разпоредбата на чл. 147, ал. 1 от Конституцията предвижда Конституционният съд да се състои от дванадесет съдии, една трета от които се избират от Народното събрание, една трета се назначават от президента, а една трета се избират от общото събрание на съдиите от Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

Съгласно чл. 147, ал. 2, изр. първо и второ от Конституцията мандатът на съдиите от Конституционния съд е 9 години, без право на повторно избиране или назначаване. Като самостоятелно основание за прекратяване на мандата Конституцията изрично посочва в чл. 148, ал. 1, т. 1 „изтичане на определения срок“, какъвто е и общият случай. Съгласно чл. 148, ал. 3 от Конституцията при прекратяване на мандата на съдия от Конституционния съд в едномесечен срок на негово място се избира друг от съответната квота.

В чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията е заложено правилото, съгласно което съставът на Съда се обновява през три години от всяка квота по ред, определен със закон. Този ред е указан в §2 от Преходните и

заключителни разпоредби на Закона за Конституционен съд. След изтичане на 3 години от първия мандат, по жребий съставът на Съда се обновява с двама представители от квотата на Народното събрание и с един от квотата на президента и на съдебната власт (т.е. четирима съдии имат само 3-годишен мандат), а след 6 години обновяването е с двама съдии от квотата на президента и с по един от квотата на Народното събрание и на съдебната власт (или за четирима от съдиите мандатът е 6 години). Това правило е ясно и е изрично записано в §2 от ПЗР на ЗКС, за да може схемата за обновяване, установена в чл. 147, ал. 2, изр. трето от Основния закон, да бъде поставена в ход. Не следва да се пренебрегва фактът, че преходната разпоредба е приета през 1991 година – годината на приемането на ЗКС, и не е била променяна при последвалите изменения на закона. Законът за Конституционен съд е подготвен и гласуван от Седмото Велико народно събрание, но вече работещо като обикновено Народно събрание, след като Конституцията е влязла в сила. Внимание заслужава също така, че същият състав на Великото народно събрание, който е обсъждал и приел Конституцията, е обсъждал и гласувал и ЗКС, и то само няколко седмици по-късно. Разбиранията и основните положения, вложени в Конституцията, (която за първи път въвежда и урежда функционирането на системата на конституционно правосъдие чрез Конституционен съд), са проектирани в законите, които същото Велико народно събрание приема непосредствено след Конституцията, вкл. Закона за Конституционен съд.

Схемата за обновяване на състава на Съда, изрично и ясно очертана в ЗКС, съдържа хипотеза относно конституционни съдии с мандат, който е по-кратък от 9 години, извън възможностите, предвидени в чл. 148, ал. 1, т. 2 – 6 от Конституцията. Това само по себе си означава, че такава хипотеза има конституционна опора и е допустима според самия конституционен законодател, изградил концепцията за състава на Конституционния съд, неговото формиране и обновяване. Както се сочи в Тълкувателно решение №8 от 2000 г. по к.д. №9/2000 г. във връзка с правното разрешение относно обновяването на Съда според §2 от ПЗР на ЗКС, „от текста следва да се заключи, че това обновяване на състава на Съда следва да продължи по същия начин на всеки следващи три години, а именно: по четирима съдии едновременно от всяка от трите квоти“. В това решение Конституционният съд подчертава, че ако би се приело, че съдията, избран/назначен при условията на чл. 148, ал. 3 от Конституцията на мястото на съдия с предсрочно прекратен мандат (например поради смърт), има „пълен 9-годишен мандат“, то предвиденото обновяване на всеки три години от четирима съдии от всяка квота не би могло да се осъществи. Ще бъде

нарушено едно от водещите основни положения за конституирането на Конституционния съд като орган – квотният принцип, обявен в чл. 147, ал. 1 от Конституцията. В него се въплъщават установеният в Основния закон основополагащ принцип и възприетият конституционен механизъм на разделение на властите. Всяка от тези власти има квота при формирането на състава на конституционната юрисдикция, еднаква с квотите на другите власти, и в този смисъл посоченият принцип осигурява равновесието на властите при конституирането на непрекъснато действащ и непрекъснато обновяващ се състав на Конституционния съд като гарант за върховенството на Конституцията.

Наред с квотния принцип формирането на състава на конституционната юрисдикция се основава и на основополагащия за конституционния ред принцип за периодичното обновяване на състава на Конституционния съд – чл. 147, ал. 2, изр. 3 от Конституцията. Ако се допусне неспазването на този принцип, това би позволило в даден момент една от трите власти да получи превес в състава на Съда, което на свой ред би довело до „обезсмисляне“ на контрола за конституционност (Тълкувателно решение №8 от 2000 г. по к.д. №9/2000 г.).

Конституционният съд в решение №13 от 2010 г. по к.д. №12/2010 г. е възприел следното тълкуване на правната категория „мандат“ според Основния закон: „… мандатът за конституционното право е осъществяване на властнически правомощия (пълномощия, ако се акцентира на предоставянето на власт от възлагащия или учредяващия тези правомощия) в област от трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна, за определен период от време (срок). Двата елемента – пълномощия и срок, дават характеристиката на мандата. Първата е съдържателна, втората – времева“. Мандатът в демократичната правова държава оптимизира държавното управление, прави го предвидимо, като същевременно гарантира стабилност и независимост на органа за определен период от време. Конституционният съд е отбелязал, че правният режим на мандатите на органите е различен, и е очертал отликите между индивидуален мандат и мандат на колективен орган.

По Конституция мандатът на конституционните съдии е 9 години и е най-дългият от предвидените в нея мандати на конституционно установените държавни органи. Това обосновава заложеното ритмично и периодично (през три години) обновяване на състава, за да няма „вкаменяване“ на правните разбирания, както и за осигуряване на приемственост.

Изпълнението на посочените конституционни предписания в тяхното единство е възможно само ако изборът/назначаването на конституционните съдии от съответните квоти се осъществи съгласувано с периодичното обновяване на всеки три години. Това е било съзнавано от народните представители във Великото народно събрание, които са приели и Закона за Конституционен съд, като в §2 от неговите преходни и заключителни разпоредби са дали превес на периодичното обновяване за сметка на установената продължителност на мандата на съдията.

Прочитът в единство на посочените основни конституционни положения, отнасящи се до конституирането на състава на Конституционния съд, разкрива, че те имат потенциал да определят насоките за отговора на поставения тълкувателен въпрос в настоящото производство – относно продължителността на срока на овластяване (неговото начало и край) на конституционен съдия, избран след предвидения по смисъла на чл. 147, ал. 2 от Конституцията момент, съобразен с периодичното обновяване състава на Конституционния съд.

В доктрината е изяснено, че основно, водещо положение, заложено в Основния закон, е периодичното и ритмично обновяване на състава на Конституционния съд – чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията. Това обновяване на състава на Съда (заедно с допълващата уредба в Закона за Конституционен съд) се отнася към правилата на процедурната справедливост и цели, от една страна, да се избегнат резки промени в състава на Съда и да се осигури приемственост и от друга страна, да се даде възможност новите парламентарни мнозинства да се отразят в профила на Конституционния съд по един премерен начин. Обновяването на състава на Съда е конституционен императив. Никой от участващите в конституирането на Съда органи не може да бъде лишен от правото или да избегне задължението да участва в обновяването на състава на Съда на всеки три години. Това личи ясно от императивния и безусловен език на разпоредбата на чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията. Тази разпоредба създава конституционноправен ред, възлагащ изискване за периодично обновяване състава на Конституционния съд, за осъществяването на което са задължени органите по избор/назначаване – те са обвързани всеобхватно и непосредствено от този ценностен ред.

С оглед на посочената в искането за тълкуване конкретна хипотеза (неизбиране от Народното събрание в продължение на две години на съдии в Конституционния съд) и в контекста на възприетото в чл. 147, ал. 2, изр. трето от Основния закон базисно положение – изяснено по-горе, е

конституционно допустимо политическата самостоятелност на Народното събрание за вземане на решение за избор на конституционен съдия (на мястото на съдия с прекратен на основание чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията мандат) да бъде ограничена, така че да бъде предотвратено престъпването на конституционно установените носещи положения на схемата на обновяване на състава на Съда на всеки три години. За да гарантира реализирането на този установен ред, конституционният законодател е ограничил дискрецията на органите по избор/назначаване, включително на Народното събрание, като е определил периодичността на обновяване, с която е обвързано осъществяването на конститутивната компетентност на тези органи по отношение на попълването на състава на Конституционния съд – винаги през три години.

Заложеното в Конституцията базисно положение за периодично и ритмично обновяване на състава на Конституционния съд представлява конституционната граница на властовата дискреция на Народното събрание да вземе решение за избор на нови конституционни съдии на мястото на тези, чийто мандат е изтекъл. Дискреционната преценка на номиниращите органи не може да се упражнява по начин, който би я поставил отвъд конституционните времеви ограничения, наложени от основополагащото конституционно решение в полза на периодичното обновяване на състава на Съда.

Конституционният съд е подчертал, че „в конституционната демократична държава преодоляването от конституционните юрисдикции на отиващата твърде далеч традиционна толерантност към представителните учреждения е тенденция и националната конституционна юрисдикция не се отклонява от нея. Концепцията за лимитирана дискреция на всеки, на когото суверенът е възложил упражняването на държавната власт, включително на парламента, не противоречи на демокрацията и на принципа на правовата държава в една демократична държава под върховенството на правото“ (Тълкувателно решение №12 от 2022 г. по к.д. №7/2022 г.).

Изискването за периодичното обновяване и квотният принцип са сред основните положения, с които се урежда конституирането на Конституционния съд. Тълкуването на всички други норми, отнасящи се до това конституиране, трябва да му бъде подчинено. Това се отнася и до нормата на чл. 147, ал. 2, изр. първо от Конституцията (Тълкувателно решение №8 от 2000 г. по к.д. №9/2000 г.), чието тълкуване се иска в настоящото производство. С това правило е обвързана и продължителността

на срока на овластяване (неговото начало и край) на конституционен съдия, избран след предвиденото в чл. 147, ал. 2 от Конституцията обновяване на състава на Конституционния съд. Въпросът за времевите предели на мандата на новоназначения съдия и редуцирането на срока с времето на забавяне на органа по избора/назначаването след обновяване на Съда не е уреден изрично.

Ако органът по избор/назначаване държи на конституционно установения ред, на авторитета на своите назначения и на собствения си авторитет, той би действал с оглед нормативно установените моменти и срокове за обновяване на състава на Съда.

Според чл. 147, ал. 2, изр. първо от Конституцията „мандатът на съдиите от Конституционния съд е 9 години“. Тази норма е мислена (и редактирана) в контекста на стриктно придържане към периодичността, с която е обвързано осъществяването на конститутивната компетентност по отношение на попълването на състава на Конституционния съд от всяка овластяваща институция – винаги през три години. Категоричен приоритет на периодичното обновяване пред мандатността е отдал и Конституционният съд в Тълкувателно решение №8 от 2000 г. по к.д. №9/2000 г., с което е прието, че при предсрочно прекратяване на мандата на съдия в Конституционния съд поради смърт, на негово място се избира, респ. назначава друг съдия от съответната квота за срок до края на мандата на починалия съдия. Такъв е бил подходът на Съда и при предсрочно прекратяване на мандат на конституционен съдия в хипотезата на чл. 148, ал. 1, т. 5 (несъвместимост, съдия от Съда, избран за Председател на ВКС) и чл. 148, ал. 1, т. 2 (подаване на оставка) от Конституцията, като новоизбраният съдия е имал мандат до края на мандата на освободения съдия от същата квота.

Базисните положения, обективирани в първото и третото изречение на разпоредбата на чл. 147, ал. 2 от Конституцията, се срещат и съвместяват, когато с изтичане на 9-годишния срок на овластяване на конституционен съдия, на негово място положи клетва и встъпи в длъжност своевременно избраният/назначеният от съответната квота. Така своевременното изпълнение на конституционното задължение на овластяващите институции да изберат, респ. назначат конституционни съдии (на мястото на съдии, чийто срок на овластяване изтича) допринася за едновременното зачитане на защитените от нормите на изречения първо и трето на чл. 147, ал. 2 от Конституцията ценности.

Заложеният в разпоредбата на чл. 147, ал. 2 от Основния закон баланс между две еднакво важни за ценностния конституционен ред положения ще бъде нарушен, когато някоя от овластяващите институции произволно и необвързано от ценностния ред не осъществи своевременно (в определения от Конституцията момент) конститутивната си компетентност по отношение на състава на Конституционния съд. При така създадена фактическа ситуация („неконституционна ситуация“ според терминологията на Тълкувателно решение №12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г.), каквато е налице и в настоящия случай (както 47-ото, така и 48-ото и 49-ото Народно събрание не формират политическа воля за избор на конституционни съдии на мястото на съдии, чийто срок на овластяване е изтекъл), е ясно видима колизията между посочените базисни положения, установени в първото и третото изречение на чл. 147, ал. 2 от Конституцията. В такива случаи е налице правен интерес от тълкуване, което по дефиниция следва да анализира и претегля заложеното в тълкуваните конституционни норми, особено когато те въплъщават ценностен избор. Предимство следва да получи това тълкуване, което разгръща правното действие на относимите конституционни норми във висока степен, най-близо до възприетото в тях ценностно разрешение по отношение на заложения баланс между защитените от нормите на изречения първо и трето на чл. 147, ал. 2 от Основния закон принципи.

Обществено потребното и социално оправданото разрешение на проблема, предизвикан от бездействието на Народното събрание да осъществи (своевременно) конститутивната си компетентност по отношение на състава на Конституционния съд се постига чрез метода на практическото съгласуване, който предполага правните позиции относно намиращите се в напрежение принципи да бъдат предмет на един възможно най-щадящ тяхната реализация в пълнота компромис. Подобен подход за балансирана преценка е възприет и в практиката на българския Конституционен съд (Решение №7 от 2019 г. по к.д. №7/2019 г.).

Да се възприеме разбирането, че конституционен съдия, избран след предвиденото в чл. 147, ал. 2 от Конституцията обновяване на състава на Конституционния съд, се ползва с „пълен 9-годишен мандат“ (според терминологията в Тълкувателно решение №8 от 2000 г. по к.д. №9/2000 г.), означава, да се пренебрегне въздействието на конституционния ценностен ред върху проявата (мярата) на политическата дискреция на парламента и по този начин да се прегради осъществяването на конституционно възложената власт (на конституционно възложеното право – задължение)

за обновяване състава на Съда по начина, определен в Конституцията, т.е. да се препятства обновяването на състава на Съда на всеки три години от всяка квота. Виждане, според което конституционен съдия, избран след предвиденото в чл. 147, ал. 2 от Конституцията обновяване на състава на Конституционния съд, се ползва с пълен 9-годишен мандат, не може да бъде подкрепено като приемлив компромис, тъй като неговото следване би довело до несъответствие с конституционно предвидената схема на периодично обновяване на състава на Съда по указания ред на всеки три години.

Както вече се посочи, схемата на обновяване състава на Конституционния съд представлява конституционно разрешение, което създава задължение за органа по избор/назначаване да осъществява своевременно (в определения от Конституцията момент) конститутивната си компетентност. Това задължение е съответно на значимостта на конституционната гаранция, като предимство на принципа на периодично обновяване на състава на Съда пред продължителността на мандата на отделния съдия.

Ето защо при позоваване на принципа на щадящия баланс при колизия на правни положения, приоритет има принципът на периодично обновяване (за да бъде гарантирано осъществяването на функцията по обновяване на състава на Съда по реда, посочен в Конституцията и ЗКС). Такъв тълкувателен подход се вписва в защитния механизъм за спазване на установения демократичен конституционен ред, приложим в изключителни ситуации на бездействие на някой от конституиращите органи, имащо потенциал да наруши заложеното в Конституцията базисно изискване за периодично и ритмично обновяване на състава на Конституционния съд. Да се допусне, че такъв защитен механизъм е изключен от духа и разума на Конституцията, означава да се пренебрегне значението на принципа на периодично обновяване и да не се преценява въздействието на конституционния ценностен ред върху проявите на политическа дискреция, което е конституционно недопустимо.

Конституцията и ЗКС не приемат за допустимо ненавременно, извън пределите на едно забавяне в разумен срок, упражняване на правомощията на органите, формиращи персоналния състав на конституционната юрисдикция, тъй като това би означавало в една конституционна правова държава да се толерира неизпълнение на конституционните повели. Всяка хипотеза на конституционен конфликт, какъвто е налице и в конкретния

случай, изисква защитата на обществения интерес да бъде изведена на преден план.

Възприемането на такова разбиране за смисъла на тълкуваните конституционни разпоредби позволява да се постигне защита на принципа на периодично обновяване по щадящ за мандатността начин, защото не отменя 9-годишния срок на овластяване, както е предвиден в Основния закон, а обвързва реализирането му като цялостен процес с предвидените в Конституцията периоди на обновяване състава на Съда. Срокът по чл. 147, ал. 2, изр. първо от Конституцията за упражняване на правомощията е в съответствие с двете основни характеристики на демократичното управление – мандатност и изборност. От една страна, той отразява присъщата на всяка демокрация необходимост от ограничено във времето функциониране на държавния орган чрез конкретен персонален състав, явяващо се гаранция срещу възможни „изкривявания“ – злоупотреба с власт – в резултат на неограничено по време изпълнение от него на възложените му функции (Решение №12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г.). От друга страна, установеният в Конституцията начален момент на този срок има значение на защита срещу произволното прилагане на заложеното в Конституцията ценностно решение за периодично и ритмичното обновяване на състава на Конституционния съд, като стимулира своевременното му попълване.

Заложеното периодично обновяване на състава е функция на обективното изтичане на 9-годишния мандат на конституционните съдии, срокът на пълномощията на една трета от които ще изтече в точно определен момент, което ще задейства конституционното задължение за избиране и назначаване на нови съдии.

Според чл. 11, ал. 3 ЗКС, в случая на чл. 148, ал. 1, т. 1 от Основния закон законодателят е посочил, че прекратяването на мандата на съдия от Конституционния съд се обявява от председателя на Съда и настъпва с полагане на клетва от новоизбрания или новоназначения съдия. Смисълът на тази разпоредба от ЗКС е, в общия случай, в максимална степен да обвърже началото на мандата на един съдия с края на мандата на друг от същата квота (чл. 148, ал. 1, т. 1). Ето защо може да се направи извод, че посочените разпоредби на Конституцията – чл. 147, ал. 2 и чл. 148, ал. 1, т. 1 и ал. 3 и тези от ЗКС, имащи конституционна опора, предмет на тълкуване в тяхната взаимовръзка, залагат както на мандатността на съдиите, така и на непрекъсваемостта на дейността на Съда като относими принципи, всеки от които гарантира другия, а в цялост – независимостта на органа.

Както се вижда от изложеното дотук, връзката на мандата на съдията (от 9 години) с момента на обновяване на всеки три години е изначално заложена от конституционния законодател. Няма как на органите, на които е възложено да формират състава на Конституционния съд, да бъде призната (фактическа) дискреционна власт да променят момента на последващо обновяване посредством собствените си бездействия. Конституционно недопустимо е от неизпълнението на конституционно възложено право – задължение един конституционно предвиден държавен орган, със съответната функция и място в организацията на държавата, да извлича дискреционна власт за определяне реда на неговото осъществяване.

В настоящия случай Конституцията определя началото на мандата и това е моментът на всяко конкретно обновяване, с което съответният овластен държавен орган е обвързан. Поради това Конституционният съд приема, че цялостната конструкция на разпоредбите на чл. 147, ал. 2, чл. 148, ал. 1, т. 1 и ал. 3 се основава върху конституционните граници на определения от Конституцията мандат, като неговото начало и край са заложени в релевантните моменти на обновяване на състава на Съда.

Водещ принцип при конституционното тълкуване е, че тълкуването на конкретни разпоредби задължително трябва да обхване всяка друга конституционна разпоредба, имаща отношение към него. Една конституционна разпоредба не може да се тълкува изолирано, защото самата Конституция представлява единство от правни конструкции и принципи. През призмата на това единство конституционното тълкуване цели да не допуска или да изглади неясноти и несъответствия, които могат да възникнат в прилагането на отделните конституционни норми. Ето защо при отговора на поставения в това производство тълкувателен въпрос Конституционният съд държи сметка и за връзката на периодичното, ритмично обновяване на състава на конституционната юрисдикция от съответните квоти, вкл. и на Народното събрание.

С конституционната схема на периодично обновяване на състава на Конституционния съд се цели да се преодолее във висока степен евентуално спекулативно използване на политическата конюнктура, за да не се обезсмислят заложените механизми на конституционната демокрация. В това се състои ratio-то на тази схема.

Тълкуване, според което конституционен съдия, избран след предвиденото в чл. 147, ал. 2 от Конституцията обновяване на състава на Съда, има пълен 9-годишен мандат, не би било съобразено с демократичния принцип, защото изключва правото (и задължението) на съответното

Народното събрание да участва в обновяването на предоставената му квота от състава на Съда след изтичането на поредните три години. Какво значение придава конституционният законодател на ритмичното обновяване на състава на Конституционния съд, е видно и от възприетия в Закона за Конституционен съд (приет от Седмото Велико народно събрание и в единство с изразената от него воля като конституционен законодател) режим на обновяване чрез жребий на всеки три години през първите шест, където отново е осигурена приоритетна защита на принципа на ритмично обновяване, като конкуриращa се конституционна ценност с друга – мандатността, за да бъде осигурено осъществяването на функцията на Конституционния съд като гарант на върховенството на Конституцията.

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

РЕШИ:

Конституционен съдия, избран или назначен след предвиденото в чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията обновяване на състава на Конституционния съд, упражнява правомощията си само за оставащия срок от мандата, считано от конституционно дължимия момент за обновяването на състава на Съда.

Решение № 2 от 6 февруари 2024 г. по конституционно дело № 8/2023 г.[2]

Делото е образувано по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСмП; обн., ДВ, бр. 12 от 2015 г.; посл. изм. и доп., бр. 84 от 2023 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 6.02.2024 г. конституционно дело № 8/2023 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

[2] обн., ДВ, бр. 13/2024 г.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 19.04.2023 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (ЗСмП; обн., ДВ, бр. 12 от 2015 г.; посл. изм. и доп., бр. 84 от 2023 г.).

В искането са изложени аргументи в подкрепа на твърденията на вносителя за противоконституционност на чл. 55, ал. 2 ЗСмП. Съдебният състав обосновава противоречие на оспорената разпоредба с чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията. Посочва, че забраната за оспорване по съдебен ред на окончателните одитни доклади на Сметната палата лишава техните адресати от възможността за осъществяване на съдебен контрол върху административен акт, който непосредствено засяга техни права и интереси. Вносителят приема също, че това законодателно разрешение не позволява извършване на съдебна проверка за материалната законосъобразност на доклада и за спазването на административнопроизводствените правила по неговото издаване. Според съдебния състав чл. 55, ал. 2 ЗСмП нарушава правото на защита на одитираните субекти, като неоправдано ги лишава от процесуалната възможност да оспорват окончателните одитни доклади. В искането е изложен и аргументът, че тъй като с тези административни актове се нарушават или застрашават правата или законните интереси на одитираните лица, те са "засегнати" от тях по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, което е материалноправно основание за включването им в кръга на съдебнообжалваемите актове и легитимира процесуалноправния интерес от тяхното оспорване по съдебен ред. В искането е направен и извод за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, като се посочва, че изключването на възможността за съдебно оспорване не е обусловено от висша конституционна ценност, поради което се нарушава материалната справедливост като елемент от принципа на правовата държава.

С определение от 6.06.2023 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: министърът на финансите, Върховният касационен съд, Висшият адвокатски съвет, Сметната палата, Съюзът на юристите в България, Сдружението на одиторите в публичния сектор -

СОПС, проф. д-р Валери Димитров, проф. д-р Иван Стоянов и доц. д-р Евелина Димитрова.

Становищата на Върховния касационен съд, Висшия адвокатски съвет и Съюза на юристите в България със съответните аргументи подкрепят и допълват доводите в искането, което намират за основателно. Поддържат направения от вносителя извод, че окончателните одитни доклади, издавани по реда на Закона за Сметната палата, представляват индивидуални административни актове, които непосредствено засягат права и законни интереси на своите адресати. В становищата се посочва, че изключването на тези доклади от обхвата на съдебния контрол излиза извън рамките на конституционно допустимото ограничаване - не е обусловено от защитата на висш, признат от Конституцията публичен интерес при спазване на изискването за съразмерност, поради което противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Министърът на финансите, Сметната палата, Сдружението на одиторите в публичния сектор - СОПС, проф. д-р Валери Димитров и доц. д-р Евелина Димитрова поддържат, че искането е неоснователно и привеждат доводи за конституционосъобразност на чл. 55, ал. 2 ЗСмП.

В представените от тях становища и правни мнения е обоснован извод, че окончателните одитни доклади не са индивидуални административни актове. Изтъква се, че при осъществяването на одитната дейност на Сметната палата не се издават конкретни властнически разпореждания, които засягат правата или законните интереси на техните адресати. Посочва се, че с окончателните одитни доклади се изразява независимо одитно мнение, предоставя се информация и се отправят препоръки за подобрение на управлението на публичните средства. Подчертава се, че препоръките не са насочени към търсене на отговорност или засягане на права или законни интереси, тъй като тяхното евентуално неизпълнение не поражда самостоятелно юридически резултат, а е свързано единствено с правомощието на Сметната палата да изпрати доклад с предложения до компетентните органи за предприемане на съответните действия.

В правното мнение на проф. д-р Иван Стоянов не е направен изричен извод за неоснователност на искането, но е посочено, че на одитираното лице е предоставено право да направи възражения срещу съдържащите се в одитните доклади констатации, като при установени данни за вреди и за нарушения одитният доклад се изпраща на съответния компетентен орган

за търсене на имуществена или административнонаказателна отговорност, за които са предвидени достатъчно гаранции, сред които и съдебен контрол.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

По отношение на статуса и правомощията на Сметната палата в практиката на Конституционния съд е прието, че тя е конституционно установен държавен орган, като съществуването ѝ и начинът на нейното конституиране са уредени най-общо с разпоредбата на чл. 91, ал. 1 от Основния закон, според която Сметната палата се избира от Народното събрание като орган, който контролира изпълнението на държавния бюджет (Решение № 5/2011 г. по к. д. № 1/2011 г.). Функцията ѝ на одитор на публичните финанси според съда предопределя нейната институционална значимост и необходимостта съществуването ѝ да бъде предвидено на конституционно равнище. В същото време съдът подчертава, че значимостта ѝ не е от порядъка на други конституционно установени държавни органи, които имат базисно значение за организацията на публичната власт, което "намира израз в пестеливото дефиниране на този орган в чл. 91, ал. 1 от Конституцията и препращането с ал. 2 на същия текст към уреждане на нейната организация, правомощия и ред за дейност със закон". Конституционното възлагане с разпоредбата на чл. 91, ал. 2 от Конституцията предоставя голямо пространство за законодателна целесъобразност, упражнявана в параметрите, установени от чл. 91, ал. 1 от Конституцията, изискващи възлагането на правомощия със закон да бъде свързано с одитирането на публичните финанси.

Сметната палата е върховната одитна институция на Република България, която осъществява контрол за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно Закона за Сметната палата и международно признатите одитни стандарти. С разпоредбата на чл. 2 ЗСмП е определена основната ѝ задача да контролира надеждността и достоверността на финансовите отчети на бюджетните организации, законосъобразното, ефективно, ефикасно и икономично управление на публичните средства и дейности, както и да предоставя на Народното събрание надеждна информация за това.

Сметната палата не е административен или приравнен на него орган. Тя не упражнява правомощия в сферата на изпълнителната (административната) дейност на държавата. Сметната палата е независим орган с конституционен статус, извън системата на изпълнителната власт -

конституционната разпоредба, която я урежда, е в глава трета - "Народно събрание". По своя конституционно установен правен статус тя е парламентарен вид одитна институция, която чрез възложения й от Конституцията контрол за изпълнението на бюджета способства за реализацията на парламентарния контрол - функция на Народното събрание, установена в чл. 62, ал. 1 от Конституцията. Сметната палата е независима при осъществяването на своята дейност и се отчита само пред Народното събрание (чл. 3 ЗСмП).

Като независим орган с конституционен статус, който упражнява контрол над актовете и действията на правните субекти, разходващи публични средства, на Сметната палата са предоставени конкретни контролни правомощия. Одитната дейност, която тя осъществява, е правнорегламентирана контролна дейност, като съгласно § 1, т. 1 от допълнителните разпоредби на ЗСмП одитът включва действия по събиране и анализиране на финансова и нефинансова информация за оценка на управлението на бюджетните и другите публични средства и дейности и на отчетността в одитирания обект с цел тяхното подобряване. В своята съвкупност и последователност предвидените в чл. 38 - 54 ЗСмП действия изграждат самостоятелно производство със специфично предназначение. То започва на основание заповед на председателя или заместник-председателя на Сметната палата, преминава през установителна фаза и изготвяне на проект на одитен доклад и приключва с решение за приемане на окончателен одитен доклад.

Предмет на настоящото конституционно дело е конституционосъобразността на разпоредбата на чл. 55, ал. 2 ЗСмП, която гласи, че окончателните одитни доклади не подлежат на оспорване по съдебен ред. Нейното систематично място е в глава пета от Закона за Сметната палата, озаглавена "Одитна дейност. Правомощия и задължения на ръководните органи, директорите на дирекции, ръководителите на структурни звена и одиторите". В искането и в част от становищата, представени от заинтересуваните страни, като основен аргумент за противоконституционност на атакуваната разпоредба се посочва противоречието на разпоредбата с чл. 120, ал. 1 и 2 от Конституцията. Приведени са и примери от практиката на Конституционния съд главно с възприетите положения по отношение на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията на обжалване пред съдилищата подлежат всички административни актове, които засягат граждани и юридически лица.

В редица свои решения Конституционният съд е подчертавал, че осъществяваният от съдилищата по силата на чл. 120 от Конституцията контрол за законност на актовете и действията на административните органи е присъща характеристика на правовата държава, чрез която се проявява нейната правозащитна функция, и конкретен израз на принципа на разделение на властите и подчинението на държавната власт на нормите на правото (Тълкувателно решение № 13/1993 г. по к. д. № 13/1993 г.; Тълкувателно решение № 21/1995 г. по к. д. № 18/1995 г.; Решение № 5/2003 г. по к. д. № 5/2003 г.; Решение № 1/2012 г. по к. д. № 10/2011 г.; Решение № 4/2019 г. по к. д. № 15/2018 г. и др.). Възприетата с чл. 120, ал. 2 от Основния закон обща клауза за обжалване от гражданите и от юридическите лица на всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон, е израз на правовата държава, тъй като с нея е предвидено осъществяването на пряк съдебен контрол за законосъобразност от административните съдилища над всички административни актове, когато с тях се засягат или се застрашават права и свободи на адресатите им - граждани и юридически лица.

Понятието "засягане" е било предмет на обсъждане от конституционната юрисдикция, която с Решение № 21/1995 г. по к. д. № 18/1995 г. е посочила, че административният акт "засяга" по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията граждани и юридически лица, когато нарушава или застрашава техни права или законни интереси, като обективното нарушаване или застрашаване на субективно право или законен интерес на гражданин или юридическо лице е материалноправното основание за включване на административния акт в кръга на съдебно обжалваемите актове.

Поради значимостта на тази разпоредба Конституционният съд винаги е тълкувал ограничително възможността да се изключи съдебното обжалване на административните актове, която допуска чл. 120, ал. 2 in fine от Конституцията (Решение № 8/1999 г. по к. д. № 4/1999 г.; Решение № 3/2002 г. по к. д. № 11/2002 г.), и е подчертавал, че правото на законодателя да изключва отделни категории административни актове от съдебен контрол не е абсолютно. При неговото упражняване Народното събрание е длъжно да се съобразява с основните конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните права (Решение № 18/1997 г. по к. д. № 12/1997 г.). Когато достъпът до съдебна защита по отношение на определени административни актове се ограничава, законодателната целесъобразност не може да засяга реализацията на основните права и свободи на гражданина, освен ако не се налага за защитата на висши конституционни

ценности, свързани с особено важни интереси на обществото (Решение № 5/1997 г. по к. д. № 25/1996 г.; Решение № 1/2012 г. по к. д. № 10/2011 г.; Решение № 14/2014 г. по к. д. № 12/2014 г. и др.).

Както искането, така и част от становищата по делото търсят аргументи в тази практика на Конституционния съд по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, за да обосноват тезите си относно противоконституционността на чл. 55, ал. 2 ЗСмП. Поради това Конституционният съд приема, че основният въпрос, свързан с предмета на настоящото производство, на който следва да бъде отговорено, е дали окончателният одитен доклад притежава белезите на административен акт, по отношение на който да се прилага разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Българското законодателство не съдържа легална дефиниция за административен акт. Доколкото обаче са налице дефиниции за индивидуален административен акт (чл. 21, ал. 1 - 4 от Административнопроцесуалния кодекс; АПК), за общ административен акт (чл. 65, ал. 1 АПК) и за нормативен административен акт (чл. 75, ал. 1 АПК), то могат да бъдат изведени и основните характеристики на родовия термин. Административният акт е правна форма, чрез която се осъществява държавната (в частта изпълнителна, административна) власт. Той е волеизявление на административен или приравнен на него орган, направено въз основа на закона, което предизвиква едностранно и пряко правните последици, към които е насочен, и е скрепен с възможността за пряко изпълнение от издалия го орган.

Приеманите от Сметната палата окончателни одитни доклади (в своите три разновидности - одит за съответствие, одит за изпълнение и финансов одит) са юридически актове на независим висш държавен орган с изключителна, конституционно определена, контролна компетентност. Както приема Конституционният съд в Тълкувателно решение № 9/2014 г. по к. д. № 3/2014 г., "Правомощията на държавните органи да издават правни актове произтича от това, че те са носители на империум, който има публичноправна природа. Оттук следва и публичноправната същност на компетентността, включваща определена система от правомощия. Правният акт е юридически факт от категорията на юридическите действия, от които настъпват правни последици. Той поначало е резултат от правомерна юридическа дейност. Юридическите актове са особената юридическа форма, в която държавните органи упражняват своите правомощия".

Съгласно чл. 48, ал. 1, т. 1 ЗСмП окончателният одитен доклад съдържа констатации, изводи, оценки и препоръки във връзка с одитираната дейност. Констатациите, изводите и оценките са становища на одитния орган за съответствието на одитираната дейност с изискванията на закона, международно признатите стандарти и актовете на Сметната палата (чл. 45 ЗСмП). За да се подобри управлението на публичните средства, в окончателните одитни доклади, приемани въз основа на оценката на дейността на одитираната организация, Сметната палата може да отправя препоръки. Препоръките са насочени към одитирания субект, като съгласно чл. 50, ал. 2 ЗСмП за ръководителя на одитираната организация възниква задължение да предприеме мерки за тяхното изпълнение и да уведоми писмено председателя на Сметната палата в определен в доклада срок.

Отправените с приеманите от Сметната палата окончателни одитни доклади препоръки във връзка с одитираната дейност не са волеизявление, изпълнението на което издалият го орган може самостоятелно и принудително да наложи на адресата. Неизпълнението от одитирания субект на отправените до него с окончателен одитен доклад препоръки води до правна последица, различна от тази, която законодателят е предвидил за неизпълнението на административен акт - принудителното изпълнение. За Сметната палата законодателят не е предвидил да бъде и орган по изпълнението по смисъла на чл. 271 АПК. Единственото, което е предвидил, е правомощието по чл. 50, ал. 3 ЗСмП - да изпрати на Народното събрание, съответно на Министерския съвет или на общински съвет, доклад с предложения за предприемане на действия. По този начин на Сметната палата е предоставена единствено сезираща функция спрямо други органи, които могат да реализират съответния вид юридическа отговорност.

Сезираните от Сметната палата в изпълнение на правомощието й по чл. 50, ал. 3 ЗСмП органи обаче не са нормативно обвързани с предложението по задължителен начин. В дискрецията на всеки от сезираните органи е преценката за предприемане на действия, които пряко да предизвикат правни последици в правната сфера на одитирания субект. Именно действията на тези компетентни органи могат да засегнат одитираните лица по начин, който да категоризира волеизявлението им като административен акт, подлежащ на съдебен контрол по смисъла на чл. 120, ал. 2 от Конституцията.

Предприемането на действия от съответния сезиран компетентен орган в съответствие с препоръките на Сметната палата, извършено с нарочен акт, за който е предвиден съдебен контрол, гарантира правото на

защита на лицата в случай на засягане на техни права и законни интереси. Поради това изключването на окончателните одитни доклади от съдебен контрол съгласно чл. 55, ал. 2 ЗСмП не следва да се разглежда като отклонение от принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Изложеното позволява да се направи извод, че по своето естество окончателните одитни доклади на Сметната палата не са административни актове, поради което разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията е неотносима към предмета на настоящото дело и от нея не следва да се черпят аргументи за противоконституционност на чл. 55, ал. 2 ЗСмП. Както вече беше посочено, специфичната правна същност на окончателните одитни доклади е предопределена от конституционно установената функция на Сметната палата да осъществява контрол за изпълнението на бюджета, като по този начин подпомага осъществяването на конституционните правомощия на Народното събрание.

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

РЕШИ:

Отхвърля искането на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на чл. 55, ал. 2 от Закона за Сметната палата (обн., ДВ, бр. 12 от 2015 г.; посл. изм. и доп., бр. 84 от 2023 г.).

Решение № 3 от 8 февруари 2024 г. по конституционно дело № 13/2023 г. [3]

Делото е образувано по искане на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г., с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, прието от Народното събрание на 7.07.2023 г.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 8.02.2024 г. конституционно дело № 13/2023 г., докладвано от съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 14.07.2023 г. по искане на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г., с въпрос "Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?", прието от Народното събрание на 7.07.2023 г. (обн., ДВ, бр. 60 от 14.07.2023 г.; Решението от 7.07.2023 г.).

Искането за установяване на противоконституционност на Решението от 7.07.2023 г. вносителят мотивира с твърдения за липса на компетентност на Народното събрание да приеме оспореното решение, за подмяна на волята на народните представители, както и за нарушения на процедурата по приемане на решението. Въпроса, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, вносителят счита за съответен на изискванията на Конституцията, на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление и на правото на Европейския съюз. Иска Конституционният съд да установи самостоятелно съответствие на въпроса, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, с Конституцията.

[3] обн., ДВ, бр. 15/2024 г.

Конституционният съд с определение от 24.07.2023 г. е допуснал искането за разглеждане по същество и е изискал от Народното събрание заверени копия на документите, установяващи извършените от парламента действия и приети решения, релевантни за предмета на делото. С определение от 19.09.2023 г. представените от Народното събрание документи са приети от съда.

В отговор на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, Висшият адвокатски съвет, Българската народна банка, сдружение "Българска асоциация за европейско право", проф. д-р Пламен Киров, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Симеон Гройсман, доц. д-р Станислав Костов, доц. д-р Христо Христев и доц. д-р Юлия Захариева.

Заинтересуваните институции считат искането за неоснователно и аргументират становището си с противоречието на въпроса, съдържащ се в предложението за национален референдум, с чл. 1, ал. 3, чл. 4, ал. 1 и 3, чл. 5, ал. 4 и чл. 85, ал. 3 от Конституцията, както и с чл. 9, ал. 1 и 4 и чл. 10, ал. 2 и 4 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС/Закон за пряко участие). Министерският съвет акцентира на поетия от държавата ангажимент за участие в икономическия и паричен съюз с Договора между Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Италианската република, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Република Унгария, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Португалската република, Република Словения, Словашката република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави - членки на Европейския съюз) и Република България и Румъния за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз (обн., ДВ, бр. 103 от 2006 г.; попр., бр. 97 от 2007 г.; Договор за присъединяване), с Протокола относно условията и договореностите за приемането на Република България и Румъния в Европейския съюз (обн., ДВ, бр. 103 от 2006 г.; Протокол относно условията и договореностите), с Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (обн., ДВ, бр. 104 от 2006 г.; Акт относно условията за присъединяване) и със Заключителния акт по присъединяването на Република България и

Румъния към Европейския съюз (обн., ДВ, бр. 104 от 2006 г.; Заключителен акт). Министърът на финансите подчертава същността на критериите за конвергенция, установени в член 140, § 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (обн., ДВ, бр. 101 от 2009 г.; ДФЕС), която същност предпоставя невъзможност за определяне на конкретна дата за приемане в паричния съюз на държава членка с дерогация, каквато е България. Българската народна банка обръща специално внимание на еволютивното развитие на европейската интеграция и в частност на развитието на икономическия и паричен съюз и на обвързаността на българската парична единица с паричната единица на Европейския съюз - еврото. Министърът на правосъдието и Висшият адвокатски съвет изрично сочат, че изпълнението на конвергентните критерии би било невъзможно без провеждането на целенасочена политика, а и "в пълно несъответствие със задълженията на социалната и демократична държава". Заинтересуваните институции считат за недопустимо искането на вносителя Конституционният съд да се произнесе самостоятелно по съответствието на поставения от инициативния комитет въпрос, съдържащ се в предложението за национален референдум, с Конституцията.

От представилите писмени становища и правни мнения единствено проф. д-р Пламен Киров счита искането за основателно. Приема "без съмнение въвеждането на еврото като задължително", както и че приемането е "сложен процес на постигане на определени показатели в условията на взаимно сътрудничество и диалог между държавата с дерогация и различни органи" на Европейския съюз, но сочи, че от особено значение в контекста на делото е "да не бъде изкривявано разбирането за съдържанието на принципа на лоялното сътрудничество" - член 4, § 3 от Договора за Европейския съюз (обн., ДВ, бр. 101 от 2009 г.; ДЕС), тъй като "в действията на институциите на ЕС са налице примери за размиване съдържанието на принципа на лоялното сътрудничество". Мотивира, че този принцип "не може да възпрепятства провеждане на референдум за поставяне на времеви рамки на усилията на българския парламент в посока на постигане на критериите за членство в еврозоната". Според проф. Киров "прегледът на действията на парламента буди сериозни съмнения за неспазване на изискванията на закона за валидно произнасяне".

Останалите изтъкнати специалисти, представили правно мнение, и сдружение "Българска асоциация за европейско право" считат искането за неоснователно и акцентират на правната природа на Договора за присъединяване и на Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз, които като ратифицирани

отговарят на изискванията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, но действат паралелно с вътрешноправните норми на територията на държавата, поради което държавите членки не могат с едностранни свои актове да определят действието им. Доцент д-р Симеон Гройсман и доц. д-р Христо Христев обръщат внимание и на противоречието на въпроса, съдържащ се в предложението за национален референдум, с чл. 4, ал. 1 и 3 и чл. 85, ал. 3 от Конституцията. Доцент д-р Борислав Цеков, доц. д-р Симеон Гройсман и доц. д-р Христо Христев разглеждат Решението от 7.07.2023 г. и в контекста на принципа на народния суверенитет, като излагат доводи за правомощието на Народното събрание да извърши самостоятелна преценка за съответствие на въпроса, формулиран в предложението за национален референдум, с Конституцията. Доцент д-р Симеон Гройсман поддържа също така, че "нормативните промени, разширяващи, прекратяващи или модифициращи членството ни в Европейския съюз" "трябва по принцип да се разглеждат като част от учредената учредителна власт на Народното събрание, която - с цел гарантиране на нужното експертно обсъждане и на по-голяма представителност чрез завишени мнозинства, е конституционно поверена на суверена чрез властта му да избира народни представители, а не по пътя на прякото допитване". Посочените специалисти считат, че макар начинът на приемане на Решението от 7.07.2023 г. да е "недобра парламентарна практика", допуснатите нарушения при неговото приемане не обосновават противоконституционност. Намират за недопустимо произнасянето на Конституционния съд по исканата от вносителя самостоятелна преценка за съответствие с Конституцията и закона на въпроса, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум.

Конституционният съд, като обсъди твърденията и доводите в искането, представените по делото становища, правни мнения и документи, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Хронологията на относимите към предмета на делото правнозначими действия и актове е, както следва:

На 10.01.2023 г. инициативен комитет на граждани на основание чл. 12, ал. 2, т. 3 ЗПУГДВМС уведомява председателя на Народното събрание за започването на подписка за произвеждане на национален референдум с въпрос "Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?". Член на инициативния комитет и негов представител е народен представител от парламентарната група "Възраждане".

На 7.04. и на 10.04.2023 г. инициативният комитет внася в Народното събрание подписката заедно с документите по чл. 12, ал. 7, т. 1 във връзка с чл. 10, ал. 1, т. 5 ЗПУГДВМС, регистрирана под № ПГ-48-339-01-2, която се явява предложение за произвеждане на национален референдум по смисъла на чл. 13, ал. 5 ЗПУГДВМС (Предложението). С Предложението се иска да бъдат предприети "необходимите действия за вземане на решение от страна на Народното събрание" за произвеждане на национален референдум с въпрос "Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?", "тъй като това е поискано от повече от 400 000 (четиристотин хиляди) граждани с избирателни права съобразно изискването на чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС".

На 6.06.2023 г. главният директор на Главна дирекция "Гражданска регистрация и административно обслужване" в Министерството на регионалното развитие и благоустройството представя на Народното събрание протокол по чл. 13, ал. 2 ЗПУГДВМС, удостоверяващ 470 973 коректни записа в подписката.

На 7.06.2023 г. председателят на Народното събрание разпределя Предложението на четири постоянни комисии: Комисията по правни въпроси - водеща, Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество, Комисията по бюджет и финанси и Комисията по въпросите на Европейския съюз.

На 4.07.2023 г. трима народни представители от парламентарната група "Възраждане" внасят в Народното събрание проект за решение за произвеждане на национален референдум със следното съдържание: "Народното събрание на Република България на основание чл. 84, т. 5 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България реши: Одобрява предложението за произвеждане на национален референдум по следния въпрос за гласуване: Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?". Проектът за решение е регистриран с № 49-354-02-65.

На 4.07.2023 г. председателят на Народното събрание разпределя проекта за решение на тримата народни представители на четири постоянни комисии: Комисията по правни въпроси, Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество, Комисията по бюджет и финанси и Комисията по въпросите на Европейския съюз.

На 5.07.2023 г. Комисията по правни въпроси на свое заседание обсъжда Предложението и след проведеното обсъждане го поставя на гласуване, като 7 народни представители гласуват "за", 8 - "против" и 7 -

"въздържал се". Председателят на Комисията по правни въпроси запознава членовете й с проект за решение, "което трябва да изготви Комисията" "с оглед на задължението, което ни вменява Закона, и с оглед на проведеното гласуване". Проектът за решение гласи: "Народното събрание, като взе предвид резултата от гласуването, изразените мнения и становища в Доклада на Комисията по правни въпроси и на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията и чл. 9, ал. 4 и чл. 10, ал. 2 във връзка с чл. 13, ал. 7 ЗПУГДВМС реши: Отхвърля предложението за провеждане на национален референдум, с въпроса: "Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?". Мотивите са в доклад, който ще бъде изготвен към решението". Проектът за решение не е подложен на отделно гласуване от членовете на Комисията по правни въпроси, видно от протокола от нейното заседание.

Проектът за решение, изчетен от председателя на Комисията по правни въпроси на заседанието й от 5.07.2023 г., е представен на народните представители в пленарното заседание на 7.07.2023 г. ведно с "Доклад от Комисията по правни въпроси относно Предложение за произвеждане на национален референдум с въпрос "Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?", № ПГ-48-339-01-2, внесено от Инициативен комитет на граждани на 7 април 2023 г.". Народните представители след обсъждане по точката от дневния ред "Предложение за произвеждане на национален референдум с въпрос "Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?" са поканени от председателстващия пленарното заседание да изразят волята си, като прави следното уточнение: "[д]а поясня за всички - гласуваме предложението на Възраждане, на организаторите на референдума, което е неподкрепено от Комисията, тоест, който гласува "за", ще гласува за провеждане на референдума, който гласува "против", ще бъде против провеждане на референдум".

Резултатът от гласуването, видно от стенографския протокол от пленарното заседание, е: гласували 213 народни представители, от които 68 "за", 99 "против" и 46 "въздържал се", а при незабавното повторно гласуване на основание чл. 66, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн., ДВ, бр. 39 от 2023 г.; доп., бр. 41 от 2023 г.; попр., бр. 42 от 2023 г.; ПОДНС) гласували 212 народни представители, от които 68 "за", 98 "против" и 46 "въздържал се".

Непосредствено след проведеното гласуване и прегласуване и изричното съобщаване от председателстващия на пленарното заседание, че

"[п]редложението не е прието", народни представители от парламентарната група "Възраждане", от парламентарната група "Има такъв народ" и народен представител, който не е член на парламентарна група, са упражнили правото си на обяснение на своя различен вот от този на мнозинството.

Решението на Народното събрание, обнародвано в "Държавен вестник", бр. 60 от 14.07.2023 г., е със следното съдържание: "Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 13, ал. 8 във връзка с чл. 10, ал. 1, т. 5 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, като взе предвид доклада на Комисията по правни въпроси и становищата, отразени в него, реши: Не приема Предложението за произвеждане на национален референдум с въпрос "Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?".

Преди да се произнесе по съществото на искането, Конституционният съд счита за необходимо да отбележи, че съгласно чл. 84, т. 5 от Конституцията компетентен държавен орган да приеме решение за произвеждане на национален референдум е Народното събрание. Разпоредбата на чл. 6, ал. 1 ЗПУГДВМС гласи: "Споровете за конституционност на решението на Народното събрание за произвеждане на национален референдум се решават от Конституционния съд до определяне на датата за неговото произвеждане". Тази разпоредба следва да се тълкува в контекста на установеното в чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията правомощие на Конституционния съд да се произнася по конституционосъобразността на "законите и другите актове на Народното събрание". Това означава, че приетите от Народното събрание решения, в частност и решението, предмет на настоящото дело, попадат в обхвата на актовете на парламента, предмет на контрол за конституционосъобразност, по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. В тази разпоредба конституционният законодател "не прави разграничение между актове на Народното събрание с положително и актове с отрицателно съдържание с оглед на компетентността на Конституционния съд" (определение от 27.10.1992 г. по к. д. № 22/1992 г.). Следователно на контрол за конституционосъобразност по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията подлежи не само решение на Народното събрание, което подкрепя произвеждането на национален референдум, но и решение, което отхвърля направено предложение за произвеждане на национален референдум, каквото е постановеното в настоящия случай. Закон, включително и законът, уреждащ прякото участие на гражданите в

осъществяването на държавната власт, не може да промени параметрите на компетентност на Конституционния съд, установени в Основния закон.

Вносителят твърди, че в хипотезата на чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС парламентът няма компетентност да приеме "отрицателно" решение по предложението за произвеждане на национален референдум, защото "конституционният законодател установява като равнопоставени основните способи, чрез които суверенът властва" - чл. 1, ал. 2 от Конституцията.

От данните по делото, посочени по-горе, се установява, че внесеното в Народното събрание предложение за произвеждане на национален референдум е с подписка, съдържаща потвърдени от компетентния държавен орган подписи на повече от 400 000 български граждани с избирателни права. С оглед на това оспореното решение на Народното събрание по отправеното до него предложение за произвеждане на национален референдум от гледна точка на законовата уредба попада в хипотезата на чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС.

Съгласно чл. 1, ал. 2, изр. 1 от Конституцията цялата държавна власт произтича от народа. Конституционният законодател още в първата конституционна разпоредба, като определя формата на държавата (и конкретно формата на държавно управление), установява народния суверенитет като основополагащ принцип, основно начало на конституционния държавен ред. Разпоредбата определя единствено народа, неговата воля като фактор на демократично легитимиране на държавната власт в нейната пълнота. Народът е титуляр на държавната власт и източник на нейната легитимност в единството си като държавотворен народ, независимо от формите на нейното осъществяване - пряко или представително чрез установените в Конституцията органи. Разпоредбата на ал. 3 на чл. 1 от Конституцията изрично въвежда забрана за присвояване на народния суверенитет от която и да било част от народа, от политическа партия, от държавна институция или от отделна личност.

Конституционният законодател е установил две основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг - пряко и представително (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), които взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава. И двете форми на осъществяване на държавната власт в конституционната демокрация се основават на върховенството на правото, чието най-ярко проявление е върховенството на Основния закон на държавата, какъвто е и действащата българска Конституция. Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията България е правова държава и се управлява според Конституцията и

законите. "Народът като носител на суверенитета едновременно поставя ограничения на публичните власти (учредените власти)" чрез обективираната в Конституцията негова воля и "доброволно сам се поставя под действието на Основния закон", на установените правила, ценности и принципи, изразяващи тази воля - обща за всички и обвързваща всеки (Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г.).

Като предвижда пряко осъществяване на държавната власт от суверена, конституционният законодател изрично определя способите за това - избори за държавни и местни органи на властта и допитване до народа (чл. 42, ал. 1 от Конституцията). Референдумът като вид допитване до народа, както и изборите, се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване - чл. 10 от Конституцията. Член 42, ал. 2 от Основния закон препраща към законодателна уредба на организацията и реда за произвеждане на референдум. В чл. 84, т. 5 на Конституцията е определен органът, компетентен да вземе решение за произвеждане на национален референдум - Народното събрание, а в чл. 98 е определен органът, който е компетентен да определи датата за неговото произвеждане - президентът. Конституционният съд подчертава в Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г., че чл. 42, ал. 2 от Конституцията препраща към законодателна уредба относно организацията и реда за произвеждане на референдум, но не и относно изискванията за неговото произвеждане. Изискванията, при които е допустимо произвеждане на референдум, са установени в самата Конституция, разпоредбите на която като закон, върховен по отношение на всички останали правни норми, се прилагат непосредствено - чл. 5, ал. 1 и 2 и § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията.

Националният референдум като начин за пряко осъществяване на държавната власт от народа решава пряко въпроса, поставен на референдум. Това решение, обективиращо народната воля по различни въпроси относно общите дела, е определящо за действията, които трябва да предприеме компетентният държавен орган, за да осъществи неговото изпълнение. Естеството на дейностите при осъществяването на държавната власт определя като възможно прякото й реализиране от суверена в полето на законодателната власт, в пределите на възложените правомощия на представителното учреждение. На Народното събрание - като изразител на волята на титуляря на държавна власт - Конституцията възлага приемането на решение за произвеждане на национален референдум в съответствие с основополагащия за конституционния ред принцип на разделение на властите. Смисълът на един национален референдум е непосредствено

изразената воля на суверена по въпроси от кръга на компетентност на Народното събрание и произведен въз основа на негово решение (чл. 84, т. 5 от Конституцията) да обвърже народното представителство с предприемане на действия за нейната реализация. Ако въпросът, предмет на предложението за национален референдум, не е от компетентността на Народното събрание, исканият от суверена резултат не би могъл да бъде постигнат, защото парламентът не би могъл да приведе в действие, да осъществи решението, взето чрез националния референдум, а суверенът не може сам да изпълни взетото на референдума решение. Именно това конституционно изискване установява и чл. 9, ал. 1 ЗПУГДВМС.

Следователно резултатът от един решаващ референдум, произведен при спазване на установения в правото ред, задължава Народното събрание, но това не означава, че Народното събрание е обвързано автоматично от отправеното до него предложение за произвеждане на национален референдум с поставения в него въпрос, включително когато са спазени изискванията на закон, към който препраща Конституцията. Дори когато волята на активното гражданство е обективирана чрез подписите на повече от 400 000 граждани с избирателни права, това не задължава парламента да вземе решение единствено за произвеждане на национален референдум (чл. 1, ал. 3 от Конституцията). Народното събрание като представителство на целия народ е длъжно при осъществяване на възложената му компетентност да спазва конституционните ценности и принципи, включително и когато приема решение по чл. 84, т. 5 от Конституцията. Това разбиране Конституционният съд поддържа в Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г. и не намира основания да се отклони от него в настоящото производство. Броят на гражданите с избирателни права, които са подписали предложението за произвеждане на национален референдум, не може да замени ценностите, установени от общата воля на суверена в Конституцията, в частност - принципа на върховенство на правото, на който са подчинени и който ограничава едновременно както учредените власти, така и титуляря на държавната власт.

При упражняване на правомощието по чл. 84, т. 5 от Конституцията Народното събрание, когато е сезирано с предложение за произвеждане на национален референдум чрез подписка от повече от 400 000 граждани с избирателни права, самостоятелно формира воля по предложението, преценявайки го както с оглед на спазването на изискуемата организация и ред, уредени от текущия законодател въз основа на изричното конституционно възлагане, така и относно съответствието с конституционните изисквания на съдържащия се в предложението въпрос

за инициирания референдум. Такава преценка представителното учреждение следва да прави независимо и задължително по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Основния закон.

Като се основава на тези съображения, Конституционният съд приема за неоснователно твърдението на вносителя за липса на компетентност на Народното събрание да приеме решение за отхвърляне на предложение за произвеждане на национален референдум, когато е сезирано чрез подписка от повече от 400 000 граждани с избирателни права - такова твърдение е в несъответствие с логиката, духа и разума на основополагащите за съвременната представителна демокрация принципи на народен суверенитет, върховенство на правото и разделение на властите.

Вносителят твърди, че с обнародваното в "Държавен вестник", бр. 60 от 14.07.2023 г., решение на Народното събрание е подменена волята на народните представители, изразена при гласуването в пленарното заседание на 7.07.2023 г. Довод в подкрепа на твърдението счита включително, че в пленарното заседание е подложено на гласуване предложението на инициативния комитет, а не проектът на решение на Комисията по правни въпроси, не и въпросът, формулиран от инициативния комитет и съдържащ се в предложението за референдум.

В своята практика Конституционният съд утвърждава разбирането, че принципът на правовата държава задължава всички държавни органи и на първо място Народното събрание, което е ядрото на държавната власт, в дейността си да спазват Конституцията и законите, а по отношение на парламента - да спазва включително и собствения си правилник, който според съда има нормативен ранг на закон (Решение № 17 от 1997 г. по к. д. № 10/1997 г., последно в Решение № 5 от 2023 г. по к. д. № 5/2023 г.). Съгласно чл. 42, ал. 2 от Конституцията организацията и редът за произвеждане на референдуми се определят със закон, а съгласно чл. 73 от Конституцията Народното събрание приема правилник, въз основа на който осъществява организацията и дейността си, включително и реда, по който приема своите решения, като вид акт, изрично посочен в чл. 86, ал. 1 от Конституцията. Относимата към Решението от 7.07.2023 г. разпоредба на Закона за пряко участие - чл. 13, ал. 5, предвижда изготвянето на проект за решение на Народното събрание по постъпило в парламента предложение за произвеждане на национален референдум да става от водещата измежду комисиите, на които това предложение е разпределено от председателя на парламента за становище. Действащият към датата на приемане на оспореното решение чл. 85, ал. 1 ПОДНС установява право на народните

представители и на парламентарните групи да внасят в Народното събрание проект за решение, но не и на постоянните комисии (идентична е разпоредбата и във всички правилници за организацията и дейността на Народното събрание, приемани от съответните парламенти).

Тази нормативна уредба на реда за приемане от Народното събрание на решението по чл. 84, т. 5 от Конституцията разкрива определено несъответствие. Задължение на Народното събрание е да синхронизира действащите закони и процедурните правила в правилника си, така че да не се поражда неяснота относно реда, по който представителното учреждение приема своите решения. Съществено за конституционосъобразното формиране и изразяване на волята на народното представителство обаче е това да се осъществи чрез един демократичен, публичен процес, основан на процедурни правила, които гарантират достатъчна информираност на народните представители и свобода на изразяване на техните мнения, осигуряват задълбочен дебат по разглеждания въпрос, ясно и точно разбиране на обсъждания въпрос, независимо формиране и изявяване на волята на народните представители при неговото разрешаване.

Конституционният съд в своята практика последователно се придържа към разбирането, че при преценката за конституционосъобразност на процедурата за приемане на актовете на Народното събраните се основава на стенографските протоколи от заседанията на парламента. "Стенографските протоколи са официални документи на Народното събрание и имат пълна доказателствена сила за отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации" (Решение № 3 от 1993 г. по к. д. № 2/1993 г., последно в Решение № 16 от 2018 г. по к. д. № 4/2018 г.).

Стенографският протокол от пленарното заседание на Народното събрание от 7.07.2023 г., когато е прието оспореното (обнародвано в "Държавен вестник", бр. 60 от 14.07.2023 г.) решение, показва, че преди да пристъпят към гласуване, народните представители са провели продължителен дебат по съответната точка от приетия дневен ред на същото пленарно заседание - "Предложение за произвеждане на национален референдум с въпрос: Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?". Следователно предмет на обсъждане е било именно предложението на инициативния комитет за произвеждане на национален референдум. Дебатът е започнал със запознаване на народните представители с доклад и с представен проект за решение на Народното събрание по предложението на инициативния

комитет за произвеждане на национален референдум, изготвени от Комисията по правни въпроси в качеството ѝ на водеща комисия и в изпълнение на задължението по чл. 13, ал. 5 ЗПУГДВМС. С този доклад и проект за решение, основан на него, в изпълнение на изискването на чл. 13, ал. 7 ЗПУГДВМС Комисията по правни въпроси е обосновала и предложила отхвърляне на предложението на инициативния комитет за произвеждане на национален референдум. Непосредствено след доклада на Комисията по правни въпроси изложение от името на инициативния комитет е направил народен представител от парламентарната група "Възраждане". От посочения по-горе стенографски протокол се установява също така, че председателстващият пленарното заседание след проведената дискусия и преди да се пристъпи към гласуване, е направил уточнение, с което чрез максимално опростяване на изказа е дефинирал предмета на гласуване - "гласуваме предложението на Възраждане, на организаторите на референдума, което е неподкрепено от Комисията, тоест, който гласува "за", ще гласува за провеждане на референдума, който гласува "против", ще бъде против провеждане на референдум".

При така формулиран и поставен предмет на гласуване, макар и не чрез прецизен изказ, но достатъчно ясно обяснен, не може да се подкрепи твърдяното от вносителя, че волята на народните представители е неоднозначно изразена - изразената воля е една и съща при проведеното едно след друго гласуване и прегласуване. Нещо повече, народни представители са упражнили правото си на обяснение на изразен различен от този на мнозинството вот, включително и народни представители, сезирали Конституционния съд с настоящото искане. Посоченото означава, че народните представители са имали ясна представа за какво гласуват и как гласуват.

Фактът, че други легислатури (41-вото и 43-тото Народно събрание) при произнасяне по отправено до тях предложение за произвеждане на национален референдум са се произнесли по проект за решение на водещата комисия, но при отсъствие на проект за решение, представен от народни представители, сам по себе си не доказва подмяна на волята на народните представители, както твърди вносителят на настоящото искане. От стенографския протокол от пленарното заседание на Народното събрание, когато е прието Решението от 7.07.2023 г., се установява по несъмнен начин, че народните представители не само са били наясно какво точно предложение гласуват, но и еднозначно са изразили волята си при проведено два пъти последователно гласуване в съответствие с изискванията на чл. 81, ал. 2 и 3 и чл. 88, ал. 2 от Конституцията. Спазено е

и изискването на чл. 13, ал. 8 ЗПУГДВМС - Народното събрание е приело решение именно по предложението за произвеждане на национален референдум на инициативния комитет.

Данните от обсъждания стенографски протокол от пленарното заседание на Народното събрание показват, че след проведеното гласуване председателстващият е обявил, че "[п]редложението не е прието". "Неприемането" на едно предложение е действие - гласуване, чрез което се изразява волята на правоимащите за отхвърляне на направеното предложение, обективирана в съответен акт на парламента. В българския език общоприетият смисъл на думата "приемам" в съответното значение е "утвърждавам, одобрявам нещо, обикновено чрез гласуване", а негативът - "не приемам" - е със значение "не утвърждавам, не одобрявам". Последицата от "не приемам" е, че искането се счита за отхвърлено, в конкретния случай - отхвърляне на предложението за произвеждане на национален референдум. Макар и използваният от председателстващия пленарното заседание изказ да не е прецизен, за да обозначи изразената от народните представители воля, тази непрецизност не е от естество на достатъчно и самостоятелно основание за противоконституционност на оспореното решение. Съдът отново подчертава, че за валидността на изразената воля на народните представители релевантни са яснотата на въпроса - предмет на проведеното гласуване, свободата на формиране и изразяване на волята на народните представители и полученият еднозначен краен резултат от гласуването, в настоящия случай потвърден и при проведеното повторно гласуване.

Обнародваното в "Държавен вестник", бр. 60 от 14.07.2023 г., оспорено решение на Народното събрание е идентично по своя смисъл - "не приема", с решението, документирано в стенографския протокол от заседанието на Народното събрание от 7.07.2023 г., на което е прието. И в стенографския протокол, и в "Държавен вестник" диспозитивът на решението на Народното събрание е идентичен - не приема предложението за произвеждане на национален референдум. Действителните мотиви на оспореното решение могат ясно да бъдат изведени от проведения дебат в пленарната зала, отразен в същия стенографски протокол.

Поради изложеното Конституционният съд намира за неоснователен довода на вносителя за подмяна на волята на народните представители, изразена при проведеното гласуване в пленарното заседание на 7.07.2023 г., чрез обнародваното в "Държавен вестник", бр. 60 от 14.07.2023 г., решение на Народното събрание.

В подкрепа на твърдението за подмяна на волята на народните представители вносителят посочва още, че Народното събрание не може "да гласува директно предложението на вносителя, тъй като Инициативният комитет не разполага с т. нар. "законодателна инициатива" по чл. 87, ал. 1 от Конституцията", поради което такова гласуване "няма как да бъде действително и да породи правни последици". Както бе посочено, за валидността на едно решение на Народното събрание е важно да е прието въз основа на установено в Конституцията правомощие на парламента (в настоящия случай това е чл. 84, т. 5 от Конституцията), с необходимото мнозинство съгласно чл. 81, ал. 1 и 2 от Конституцията (в случая са гласували 212 народни представители, от които 68 "за", 98 "против" и 46 "въздържал се", поради което предложението за произвеждане на референдум е отхвърлено), в съответствие с конституционните основи на организацията и на реда на дейност на Народното събрание съгласно чл. 88, ал. 2 от Конституцията (в настоящия случай е проведено едно гласуване, повторното гласуване е на основание чл. 66, ал. 2 ПОДНС) и при спазване на изискванията на представителната демокрация - решението да бъде взето след обстоен дебат, при който свободно са изложени различни гледни точки и волята на народните представители се формира независимо и се изразява адекватно при гласуването (което в случая се потвърждава от стенографския протокол от пленарното заседание, когато оспореното решение е прието). Спазването на всички тези изисквания в случая прави несъстоятелен довода на вносителя за подмяна на волята на народните представители.

Вносителят поддържа алтернативно, че Народното събрание е следвало да се произнесе по самия въпрос, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, и тъй като това не е сторено, волята на народните представители е подменена. Както бе посочено, конституционната разпоредба на чл. 84, т. 5 установява правомощие на Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум, което е различно от това да се произнесе с решение - отделно и самостоятелно, по въпроса, съдържащ се в предложението по смисъла на чл. 13, ал. 5 ЗПУГДВМС. Нито Законът за пряко участие, нито Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание изискват от народните представители да проведат самостоятелно, отделно гласуване по формулирания въпрос, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум. Съгласно чл. 13, ал. 6 ЗПУГДВМС Народното събрание може да редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението въпрос или въпроси, както и тяхната поредност. А съгласно чл. 13, ал. 8 ЗПУГДВМС Народното събрание приема решение по

предложението за референдум, а не отделно по въпроса, съдържащ се в предложението за референдум. Въпросът, съдържащ се в предложението за национален референдум, е част от предмета на приеманото решение, който предмет е предложението за произвеждане на национален референдум. Ето защо Конституционният съд не намира за основателен довода на вносителя за подмяна на волята на народните представители, защото не е подложен на отделно гласуване въпросът, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум.

Що се отнася до самостоятелното искане на вносителя Конституционният съд да се произнесе отделно по съответствието на въпроса, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, с Конституцията, тъй като този въпрос не е самостоятелен предмет на преценка от Народното събрание, той не може да е и предмет на преценка за конституционосъобразност от Конституционния съд, извън решението на Народното събрание по предложението за произвеждане на национален референдум (съдържащо този въпрос), независимо от характера на съдържанието на решението - негативен или позитивен. Конституционният съд в Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г. поддържа, че "[п]ротиворечащ на Конституцията би могъл да бъде оспореният акт на парламента", тъй като въпросът не би могъл да бъде предмет на самостоятелна преценка за конституционосъобразност. В настоящото производство съдът не намира основания да се отклони от своята практика, основана на конституционната разпоредба на чл. 149, ал. 1 от Основния закон, поради което счита искането за произнасяне по съответствието на въпроса, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, с Конституцията за недопустимо и то следва да бъде отклонено.

Вносителят твърди, че оспореното решение е противоконституционно поради допуснати нарушения на процедурата по неговото приемане и липсата на мотиви към акта.

Според вносителя направеното от председателя на Народното събрание разпределение на предложението на инициативния комитет за произвеждане на национален референдум на Комисията по правни въпроси вместо на Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество е в нарушение на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, което нарушение обосновава противоконституционност на оспорения акт.

Конституционната уредба на дейността на постоянните комисии на Народното събрание е пестелива. Съгласно чл. 79, ал. 1 от Конституцията Народното събрание избира от своя състав постоянни и временни комисии, а съгласно ал. 2 на същия член постоянните комисии подпомагат дейността на Народното събрание и упражняват от негово име парламентарен контрол. Конституционният законодател изрично е предоставил автономия на всяко новоизбрано представително учреждение самò да уреди организацията и дейността си, включително и по отношение на постоянните комисии, в правилник. Трайна е практиката на Конституционния съд, че преценката за конституционосъобразност на акт на Народното събрание е с оглед на спазването на конституционните разпоредби, а не тези на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (Решение № 3 от 1991 г. по к. д. № 17 от 1991 г., последно в Решение № 2 от 2021 г. по к. д. № 13 от 2020 г.). Евентуалното нарушаване на процедурни правила, уредени в правилника по чл. 73 от Конституцията, самò по себе си не може да обоснове противоконституционност на акт на парламента, освен ако това нарушение не обосновава нарушение на установени в Конституцията ценности, принципи и конкретни разпоредби и не възпрепятства необходимата приоритетна защита на други конституционно установени ценности.

От тази принципна позиция Конституционният съд не намира основание да се отклони в настоящото производство. Внимателният прочит на действащия правилник на Народното събрание показва, че в него дори няма установено специално правило предложението за произвеждане на национален референдум да бъде разпределено на Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество като водеща. В правилника отсъства също така изрично изискване за определяне на водеща комисия и на проектите за решения на парламента - разпределението на проектите на решения между съответните постоянни комисии е предоставено на преценката на председателя на парламента - чл. 85, ал. 3 ПОДНС, поради което Конституционният съд намира за неоснователен този довод на вносителя за противоконституционност на Решението от 7.07.2023 г.

В искането се поддържа също така, че Решението от 7.07.2023 г. е противоконституционно, защото на заседанието на Комисията по правни въпроси не са "изчетени или включени никакви мотиви" към проекта на решение, с което се отхвърля предложението на инициативния комитет, което е в нарушение на чл. 13, ал. 7 ЗПУГДВМС, както и че проектът на решение е немотивиран. Конституционният съд не приема тези доводи. В Решение № 1 от 2013 г. по к. д. № 5/2012 г. съдът подчертава, че

"[с]ъщността на парламентарните комисии като помощни органи на парламента определя и препоръчителния характер на решенията им, които едва с приемането им от пленарния състав на Народното събрание придобиват юридически характер" (и цитираната в решението практика на съда). Ето защо, дори да има допуснато процедурно нарушение в работата на Комисията по правни въпроси, само то не може да обоснове противоконституционност на съответното решение на парламента. Наред с това, когато един колективен орган обсъжда и приема даден акт, мотивите на такъв акт обективно се извеждат от проведените разисквания. Съдържанието на доклада на Комисията по правни въпроси, както е депозиран и с който са запознати народните представители в пленарното заседание (видно от протокола от заседанието на Комисията и от стенографския протокол от пленарното заседание от 7.07.2023 г.), обективно възпроизвежда проведената във водещата комисия дискусия и фактически представлява мотиви на проекта за решение, предложен от комисията.

Що се отнася до твърдяната от вносителя липса на мотиви на Решението от 7.07.2023 г., видно от посочения стенографски протокол от пленарното заседание на Народното събрание, в хода на обсъждане на предложението за произвеждане на национален референдум народните представители са били запознати с доклада на Комисията по правни въпроси, с нейния проект за решение, с мотивите на вносителите на предложението за произвеждане на национален референдум, провели са обширна дискусия и свободно са изразени различни, включително противоположни, тези. Предоставена е необходимата и достатъчна информация за формиране на вътрешно убеждение у народните представители. В настоящия случай от обсъждането ясно се извеждат мотивите на оспореното решение, поради които мнозинството от Народното събрание е гласувало за неговото отхвърляне. В обнародвания акт се сочи именно "доклада на Комисията по правни въпроси и становищата, отразени в него". Мотивировката на един акт може да се съдържа и в друг акт, на който органът се позовава, както това е в настоящия случай. Този акт е публично достъпен на електронната страница на Народното събрание. Фактът на запознаване на народните представители с този акт е удостоверен в стенографския протокол от пленарното заседание на Народното събрание, на което е прието решението за отхвърляне на предложението за произвеждане на референдум.

Важно е да се отбележи, че от стенографския протокол от пленарното заседание на парламента, когато оспореното решение е прието, е ясно

основанието, което е мотивирало мнозинството да приеме Решението от 7.07.2023 г. - разбирането, че въпросът, съдържащ се в предложението за национален референдум, би представлявал пряко нарушение на Договора за присъединяване на България към Европейския съюз, както и на член 140 ДФЕС.

В обнародваното решение на Народното събрание като основание за неговото приемане са посочени чл. 86, ал. 1 от Конституцията и чл. 13, ал. 8 във връзка с чл. 10, ал. 1, т. 5 ЗПУГДВМС. Член 86, ал. 1 от Конституцията установява видовете актове, които Народното събрание приема, и сочи, че приетият от Народното събрание акт е с наименование, което фигурира в номенклатурата на приеманите от него актове. Разпоредбата на чл. 13, ал. 8 ЗПУГДВМС урежда начина и срока за приемане на решението на Народното събрание по предложение за национален референдум, като самата тя в частта си относно начина на приемане на решението повтаря разпоредбата на чл. 88, ал. 2 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 10, ал. 1, т. 5 ЗПУГДВМС посочва правен субект, който има право да сезира Народното събрание с предложение за произвеждане на национален референдум. Основание за приемане на оспореното решение е разпоредбата на чл. 84, т. 5 от Конституцията, която не е посочена. Тази непрецизност в оспореното решение сама по себе си не го прави несъответно на Конституцията, защото това, което е определящо за неговата конституционосъобразност, е наличието на ясни мотиви на мнозинството, а те са установими и установени по-горе. Неточното посочване на правните норми, основание за приемане на оспореното решение, е показател за конкретната "правна прецизност", с която общонационалното представително учреждение осъществява своите правомощия. Правната прецизност по никакъв начин не следва да бъде подценявана, но тя не води автоматично до противоконституционност на приет от парламента акт.

Вносителят твърди, че въпросът, съдържащ се в предложението за национален референдум, е съобразен с изискванията на Конституцията, в частност с принципа на народния суверенитет и на правовата държава.

Както беше посочено, прякото осъществяване на държавната власт от суверена в лицето на гражданите с избирателни права чрез национален референдум е възможно в полето на законодателната власт - в пределите на възложената на Народното събрание компетентност. Това, което чрез един референдум политически активното гражданство направи като избор от посочените от инициаторите на референдума потенциално възможни решения, следва да бъде осъществено, защото приетото чрез референдум

решение е пряко осъществяване на държавната власт от предварително самоограничилия се титуляр на държавната власт. За това е необходимо решението, прието чрез национален референдум в една конституционна, правова държава, да бъде изпълнимо при зачитане на върховенството на Конституцията.

Съгласно чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията Народното събрание ратифицира със закон договори, които предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от Конституцията, и ал. 2 на същия член установява квалифицирано мнозинство (две трети от всички народни представители) за приемане на закона за ратифициране на такива договори. Това е гаранция за "една висока степен на обществено съгласие и отразява значимостта на акта на присъединяването на конституционно равнище" (мотиви на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията, внесен от народни представители, сигнатура № 454-01-137, приети от Временната комисия за обсъждане и подготовка на предложенията за промени в Конституцията; обн. ДВ, бр. 18 от 2005 г.). Наред с това ал. 3 на чл. 85 от Конституцията изрично установява условията, при които ратифицираните от Народното събрание договори могат да бъдат изменяни или денонсирани - само по реда, посочен в самите договори, или в съответствие с общопризнатите норми на международното право. С ратификацията на тези договори и влизането им в сила за България националният правен ред се отваря за прилагането на правото на Европейския съюз като самостоятелен правопорядък. Логиката на посочените по-горе конституционни разпоредби в тяхната взаимна връзка е, че въпросите, уредени в договори, с които се предоставят правомощия на Европейския съюз, не могат да бъдат преуреждани от България едностранно и по ред, който не е предвиден в самите договори, дори на основата на решение чрез референдум, задължаващо Народното събрание. Отделна държава - членка на Европейския съюз, може да упражни право на инициатива за изменение на Учредителните договори на Съюза (член 48, § 2 и 6 ДЕС), но не може сама да наложи такова изменение, нито сама, по свое желание да се отклони от изпълнението на съюзни задължения. Докато държавата членува в Европейския съюз, неговите Учредителни договори я обвързват в цялост. Договорите обвързват държавата правно и това се проектира на плоскостта както на представителното, така и на прякото осъществяване на държавната власт.

За да прецени конституционосъобразността на решението на Народното събрание за отхвърляне на предложението за произвеждане на национален референдум, съдът счита за необходимо най-напред да посочи

накратко действието на Договора за присъединяване, на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз относно ангажимента на България за приемане на единната европейска валута.

На 11.05.2005 г. 39-ото Народно събрание ратифицира със закон Договора за присъединяване на България към Европейския съюз. Неразделна част от Договора за присъединяване са Актът относно условията за присъединяване, Заключителният акт по присъединяването и Протоколът относно условията и договореностите по приемането. Съгласно чл. 2, ал. 1 и 2 от Договора за присъединяване, при условие че Договорът за създаване на Конституция за Европа не е в сила на датата на присъединяването, условията за приемане на България в Съюза са посочени в Акта относно условията за присъединяване. С оглед на това действащи от приложенията на Договора за присъединяване са Актът относно условията за присъединяване и Заключителният акт. Протоколът относно условията и договореностите по приемането не е действащ акт. Този факт изрично е посочен и от Конституционния съд в Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 г. Поради това позоваването, включително в мотивите на инициативния комитет за произвеждане на национален референдум, на член 5 от Протокола относно условията и договореностите по приемането е позоваване на недействащ договор.

Ратифицирани от Народното събрание при изискуемото от чл. 85, ал. 2 от Конституцията мнозинство са и действащите понастоящем Договор за Европейския съюз и Договор за функционирането на Европейския съюз (закон за ратификация, обн., ДВ, бр. 36 от 2008 г.). Тези договори имат статус на първично право на Съюза, на автономен източник на интеграционния правопорядък, който действа самостоятелно и при установени в него принципи на взаимодействие с вътрешното право на държавата членка (Тълкувателно решение № 3 от 2004 г. по к. д. № 3/2004 г.; Решение № 3 от 2012 г. по к. д. № 12/2011 г.; Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 г.; Тълкувателно решение № 7 от 2018 г. по к. д. № 7/2017 г.).

Нито в статуса си на международни договори, нито в този на първично право на Съюза Договорът за присъединяване на България, Договорът за Европейския съюз и Договорът за функционирането на Европейския съюз могат да бъдат едностранно изменяни от българския парламент. Съгласно член 2 от Акта относно условията за присъединяване от датата на присъединяване разпоредбите на Учредителните договори (относими към

датата на присъединяването са Договорът за Европейския съюз и Договорът за създаване на Европейската общност, а понастоящем - Договорът за Европейския съюз и Договорът за функционирането на Европейския съюз) са задължителни за България и се прилагат при условията, предвидени в договорите и в този акт. Съгласно член 48 ДЕС изменение на Договорите (Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз) е възможно при спазване на изрично установена процедура, която изисква свикване на нарочен Конвент, съставен от представители на националните парламенти, на държавните или правителствените ръководители на държавите членки, на Европейския парламент и на Комисията (§ 3) или чрез Конференция на представителите на правителствата на държавите членки, свикана от Европейския съвет (§ 4, ал. 1), като измененията влизат в сила, след като бъдат ратифицирани от всички държави членки в съответствие с конституционните им изисквания (§ 4, ал. 2 - член 48 ДЕС).

Следователно, както приема Конституционният съд в Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 г., Народното събрание не разполага "с правомощие да спира едностранно действието" на Договора за присъединяване, както и няма правомощие със свой едностранен акт да предизвика промяна в този договор, защото в него "няма предвиден и ред за едностранно изменение или спиране на действието на договора" по отношение на предмета на конституционното дело. От това разбиране за правомощието на Народното събрание по отношение на Договора за присъединяване, с позоваване на разпоредбата на чл. 85, ал. 3 от Конституцията и съдържанието на Договора за присъединяване, Конституционният съд не намира основание да се отклони в настоящото производство. С оглед на обвързаността на преценката за конституционосъобразност на допустимостта на националния референдум с правомощията на Народното събрание, т. е. в пределите на законодателната власт, установени от Конституцията, следва, че и суверенът при пряко осъществяване на държавната власт не би могъл да предизвика изменение в тези договори чрез национален референдум.

Що се отнася конкретно до поетото с член 5 от Акта относно условията за присъединяване задължение на България от датата на присъединяване, т. е. от 1.01.2007 г., да участва в икономическия и паричен съюз като държава членка с дерогация по смисъла на член 122 от Договора за създаването на Европейската общност, понастоящем член 139 и 140 ДФЕС, е необходимо да се посочи, че "държави членки с дерогация" съгласно член 139, § 1 ДФЕС са тези, за които Съветът не е решил, че

отговарят на установените в член 140, § 1 ДФЕС критерии за приемане на еврото. Решението за отпадане на дерогацията, т. е. за изпълнение на критериите, Съветът съгласно член 140, § 2 ДФЕС взема по предложение на Комисията след консултация с Европейския парламент, след обсъждане в Европейския съюз и след препоръка от квалифицирано мнозинство от държавите членки, чиято парична единица е еврото.

От установените в тези разпоредби на Договора за функционирането на Европейския съюз критерии, компетентност и процедура е видно, че в договор, който от гледна точка на чл. 85, ал. 1, т. 9 и ал. 3 от Конституцията е международен договор, ратифициран от Народното събрание при специалните условия на чл. 85, ал. 2 от Конституцията, а от гледна точка на правото на Съюза е източник на автономен правен ред, действащ едновременно с вътрешното право на основата на установени в правото на Съюза и зачитани от държавите членки правни принципи, националният парламент на държава членка не може едностранно да приема решение, чрез което да предизвика промяна на съдържанието на относимите разпоредби на член 139 и 140 ДФЕС за тази държава.

Поради това, че не съществува правна възможност националният парламент чрез свой акт да предизвика едностранно промяна в Договора за присъединяване, в Договора за Европейския съюз и в Договора за функционирането на Европейския съюз относно материята, предмет на предложението за произвеждане на национален референдум, не съществува такава възможност това да бъде сторено и от суверена чрез национален референдум.

Вносителят твърди, че въпросът, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, не нарушава правото на Съюза и не води до изменение на установеното в него (в обсъжданата материя), тъй като в член 140 ДФЕС не е определен конкретен срок за отпадане на дерогацията, т. е. за приемане на еврото като парична единица на България - държава членка с дерогация, а той само "уточнява" съдържанието на международен договор.

От разпоредбата на член 140 ДФЕС е видно, че тя не съдържа конкретно определена дата, на която държава членка с дерогация, включително и България, следва да приеме еврото. Разпоредбата съдържа условията, които, ако и когато бъдат изпълнени от съответната държава членка с дерогация, са предпоставка да възникне за компетентните субекти задължение да се произнесат при спазване на установената процедура за замяна на валутата на съответната държава членка с еврото. Този подход на

Съюза произтича от естеството на европейската интеграция като динамичен процес на обединение на Европа. Разбирането на този подход и на същността на установените в член 140 ДФЕС условия за приемане на еврото като парична единица от държавите членки, както и отсъствието в договорите на конкретно определен за това срок предполагат разбиране на принципите, въз основа на които Европейският съюз е изграден и се развива, както и на инструментариума, чрез който постига своите цели, включително и в обсъжданата сфера.

Съгласно преамбюла на Договора за Европейския съюз държавите членки са "[р]ешени да постигнат укрепването и конвергенцията на своите икономики и да създадат икономически и паричен съюз, включващ, в съответствие с разпоредбите на настоящия договор и на Договора за функционирането на Европейския съюз, единна и стабилна валута". За целта според член 3, § 4 ДЕС Съюзът установява икономически и паричен съюз, чиято парична единица е еврото.

Установяването на икономически съюз е основополагаща цел на държавите - членки на Европейския съюз, които в член 3 на Договора за създаване на Европейската икономическа общност (Римския договор - 1957 г.; обн. като притурка на ДВ, бр. 103 и 104 от 2005 г., том 2; ДЕИО) определят като една от основните дейности за постигане на тази цел създаването на общ пазар, основан на четирите свободи на движение (на стоки, хора, капитали и услуги). За постигането на тази цел държавите се задължават да третират политиката си по отношение на обменните курсове като въпрос от общ интерес - член 107, § 1 ДЕИО. Развитието на общия пазар и сближаването на икономическите политики на държавите членки води в началото на 70-те години до разбирането за необходимостта от поетапното изграждане на икономически и паричен съюз, а по-късно и до изграждането на Европейска парична система, функционирала до декември 1998 г. и подготвила въвеждането на еврото и изграждането на икономическия и паричен съюз. Един от елементите на Европейската парична система е Валутнокурсовият механизъм (Exchange Rate Mechanism - ERM). Чрез него се осигурява валутна стабилност в Общността - необходимо условие за ефективността на икономическата интеграция в рамките на Европейския съюз (и основание за задълбочаване и развитие на общата регионална политика, чието проявление е създаването на Кохезионния фонд).

Установяването на икономически и паричен съюз, чиято парична единица е еврото, е договорено между държавите членки с Договора за Европейския съюз (член G на който изменя Договора за създаване на

Европейската икономическа общност, като на мястото на Европейската икономическа общност се създава Европейска общност - Договорът от Маастрихт, обн. като притурка на ДВ, бр. 103 и 104 от 2005 г., том 4; ДЕО). Съгласно член 3а ДЕО дейността на държавите членки и на Общността включва "необратимо фиксиране на обменните курсове, което води до въвеждането на единна валута, екюто, до създаването и осъществяването на единна парична политика и политика на обменния курс". Съгласно Договора за създаване на Европейската общност установяването на икономически и паричен съюз преминава през три етапа: от 1990 г. до 1993 г. - установяване на свободно движение на капитали между държавите членки; от 1994 г. до 1998 г. - координиране на паричните политики на държавите членки, увеличаване на сътрудничеството между техните централни банки и сближаване на икономиките им (икономическа конвергенция); от 1.01.1999 г. - постепенно въвеждане на еврото и прилагане на единна парична политика под отговорността на Европейската централна банка. Към Договора за създаване на Европейската общност е подписан специален протокол относно преминаването към третия етап на икономическия и паричен съюз, чрез който договарящите се страни декларират "необратимия характер на движението на Общността към третия етап на икономическия и паричен съюз чрез подписване на новите разпоредби на Договора за икономическия и паричен съюз. Следователно всички държави членки трябва, независимо дали отговарят на необходимите условия за приемане на единна валута, или не, да зачетат волята на Общността да навлезе по-бързо в третия етап и следователно никоя държава членка няма да възпрепятства навлизането в третия етап".

Договорът за Европейския съюз влиза в сила на 1.11.1993 г., като по отношение на Великобритания и Дания е договорена клауза "право на неучастие" (дерогация) в третия етап на икономическия и паричен съюз - приемането на еврото.

В изпълнение на постигнатите с Договора за Европейския съюз договорености със започването на третия етап на европейския икономически и паричен съюз Валутнокурсовият механизъм (ERM) на Европейската парична система се замества от Валутнокурсов механизъм II (Exchange Rate Mechanism - ERM II). Валутнокурсовият механизъм (или механизмът на обменния курс) свързва валутите на държавите членки, които не са приели еврото за своя официална валута, с еврото. Целта на този механизъм е да предпази общия пазар от "несъответствия в реалния обменен курс или от прекомерни колебания на номиналния обменен курс между еврото и другите валути на Съюза", отчитайки задължението на държавите

членки, които не са приели еврото за своя официална валута, по член 124 ДЕО да третират политиката си на обменния курс като въпрос от общ интерес при съблюдаване на основополагащите принципи на европейското обединение - на предоставената компетентност и на зачитане на националната идентичност. Механизмът функционира в съответствие с многостранно споразумение между Европейската централна банка и централните банки на държавите членки, които са извън еврозоната (сключено на 1.09.1998 г. между Европейската централна банка и централните банки на Дания, Гърция, Швеция и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, ОВ, С 345/05, 13.11.1998 г., стр. 6). Участието във Валутнокурсовия механизъм II (ERM II) е доброволно (т. 1.6 от Резолюция на Европейския съвет относно създаването на механизъм за валутен курс в третия етап на икономическия и паричен съюз, Амстердам, 16.06.1997 г., ОВ, С 236/03, 2.08.1997 г., стр. 5), като се очаква държавите членки извън еврозоната да се включат в него. Управителите на централните банки на държавите членки, които са извън еврозоната, участват, но нямат право на глас в осъществяването на механизма. Дания и Гърция се включват във Валутнокурсовия механизъм II (ERM II), докато Швеция и Обединеното кралство остават извън него.

Конституционният съд обръща внимание, че за всички държави, които искат да се присъединят към Европейския съюз след влизане в сила на Договора за Европейския съюз (1.11.1993 г.), съгласието за участие в икономическия и паричен съюз, включително и за приемане на еврото като парична единица, е неотменимо предварително условие за започване на преговорите и за приемане в Съюза. Приемането на еврото се осъществява при изпълнение на установените в член 140, § 1 ДФЕС критерии, без за това да е определян предварително конкретен срок, и при спазване на установената в договора процедура и компетентност. Всяка от държавите, станала член на Европейския съюз след влизане в сила на Договора за Европейския съюз, при изпълнение на предвидените конвергентни критерии става член и на еврозоната, като за никоя от държавите това не е било обвързано с конкретна дата или срок от датата на членството. Така Австрия и Финландия стават членове на Европейския съюз през 1995 г. и на еврозоната през 1999 г., Словения, Кипър, Малта, Словакия, Естония, Латвия и Литва стават членове на Съюза през 2004 г. и съответно на еврозоната през 2007 г. (Словения), 2008 г. (Кипър и Малта), 2009 г. (Словакия), 2011 г. (Естония) и 2014 г. (Латвия). Хърватия става член на Съюза през 2013 г. и на еврозоната през 2023 г.

От държавите, които са станали членове на Съюза след 1993 г., не са членове на Валутнокурсовия механизъм II (ERM II) и следователно на еврозоната Швеция (от 1995 г.), Полша (от 2004 г.), Чехия (от 2004 г.), Унгария (от 2004 г.) и Румъния (от 2007 г.). Договорът за присъединяване на Швеция към Европейския съюз я обвързва с Договора за Европейския съюз, включително и със задължението да се присъедини към икономическия и паричен съюз, включващо и приемането на еврото. Към датата на приемане на еврото в Европейския съюз - 1.01.1999 г., Швеция се явява държава с дерогация по смисъла на член 122 и 123 ДЕО, тъй като към тази дата нейното законодателство, уреждащо дейността на националната й банка (най-старата действаща национална банка в света), не е синхронизирано със законодателството на Съюза. Наред с това към тази дата Швеция не се е включила във Валутнокурсовия механизъм II (ERM II). Полша, Чехия, Унгария и Румъния към настоящия момент не са членове на Валутнокурсовия механизъм II (ERM II). Дания, която е член на Съюза от 1973 г., има договорена клауза "право на неучастие" (държава с дерогация), член е на Валутнокурсовия механизъм II (ERM II), т. е. нейната национална валута поддържа фиксиран обменен курс с еврото, но не е член на еврозоната.

Обобщавайки, Конституционният съд подчертава, че от представените данни за развитието на паричния съюз е видно, че до момента, когато България започва преговори за приемане в Европейския съюз - 2000 г., приемането на еврото от държавите членки е резултат на дълъг повече от четири десетилетия процес, който нито е свързан за всички държави членки с конкретно определена дата, нито е функция от сбъдването на едно бъдещо сигурно събитие. Изграждането и утвърждаването на паричния съюз е резултат на постигнати от всяка държава членка в съответствие с нейните конкретни възможности предварително договорени от държавите членки условия, едновременно с единодушното съгласие на държавите членки, чиято парично единица е еврото.

България започва преговори за присъединяване към Европейския съюз през м. февруари 2000 г. Действащият към този момент Договор за Европейския съюз, както бе посочено, не допуска договаряне от държава - кандидат за член на Европейския съюз, на клауза "право на неучастие". За всички държави - кандидати за членство в Европейския съюз, присъединяването към Съюза изисква "необратимо фиксиране на обменните курсове, което води до въвеждането на единна валута" - член 4 (предходна номерация член 3а) ДЕО. В хода на преговорите за членство в Европейския съюз България в рамките на преговорната глава 11

"Икономически и валутен съюз" декларира, "че от датата на присъединяването й към ЕС ще третира своята валутна политика като въпрос от общ интерес", като "от датата на членството си" "ще действа в съответствие с целта за приемане на еврото", както и заявява "намерението си за прилагането на системата на паричния съвет като едностранен ангажимент в периода до приемането на страната за член на еврозоната".

Към датата на започване на преговорите за присъединяване на България към Европейския съюз, както и към датата на присъединяването, в страната от 1997 г. е установен паричен съвет ("валутен борд") в съответствие с който официалният валутен курс на лева - паричната единица на България (чл. 24 от Закона за Българската народна банка; ЗБНБ), е определен към германската марка (чл. 29, ал. 1 ЗБНБ), в отношение 1 лев за 1 германска марка, като, когато законно платежно средство във Федерална република Германия стане общата валута на Европейския съюз, официалният валутен курс на лева към еврото се определя чрез умножаване на курса по ал. 1 по официалния курс, по който германската марка се е конвертирала към еврото. По силата на тази законова разпоредба от 1.01.1999 г. левът е официално обвързан с еврото при законово определен курс.

С влизането в сила на Договора за присъединяване съществуващото в правото на Съюза задължение за участие в паричния съюз е валидно установено и с оглед на това - обвързващо за България. Считано от 1.01.2007 г. България е член и на Европейската система на централните банки, но с оглед на член 18 от "Споразумението от 16 март 2006 г. между Европейската централна банка и националните централни банки на държавите членки извън Еурозоната за определяне на процедурите за работа на Механизма на обменните курсове в третия етап от Икономическия и паричен съюз" (ОВ, С 73/08, 25.03.2006 г., стр. 21) няма право на участие в решенията на системата.

На 29.06.2018 г. министърът на финансите и управителят на Българската народна банка (писмо изх. № 91-00-181 на Министерството на финансите и изх. № БНБ-70010 на Българската народна банка) официално заявяват на Европейската централна банка, на министрите на финансите на държавите членки, чиято парична единица е еврото, на министъра на финансите и на управителя на централната банка на Дания, както и на Комисията, че България желае да стане член на Валутнокурсовия механизъм II (ERM II) в изпълнение на поетите от държавата ангажименти при присъединяването й към Европейския съюз. Това е действието, което

България в съответствие с установеното в т. 1.6 от Резолюцията на Европейския съвет от 16.07.1997 г. осъществява доброволно по своя самостоятелна преценка относно момента, в който да бъде извършено. На 10.07.2020 г. България става член на Валутнокурсовия механизъм II (ERM II) при курс 1,95583 лева за евро - курс, съответен на установеното в чл. 29, ал. 1 и 2 ЗБНБ, а от 1.10.2020 г. България е член и на Европейския банков съюз - елемент на икономическия и паричен съюз (Решение (ЕС) 2020/105 на Европейската централна банка от 24 юни 2020 г. за установяване на тясно сътрудничество между Европейската централна банка и Българската народна банка, ОВ, L 2241, 13.07.2020 г., стр. 1).

Включването във Валутнокурсовия механизъм II (ERM II) и спазването в нормални граници на отклонение, без да е осъществено девалвиране спрямо еврото в продължение на най-малко две години, е едно от установените в член 140, § 1 ДФЕС изисквания за преценка от компетентните субекти на изпълнението на конвергентните критерии. Това обаче не води автоматично до незабавно приемане на еврото, а е само предпоставка за осъществяване на предвидената в член 140 ДФЕС процедура на оценка.

Предвид изложеното Конституционният съд поддържа, че даденото от България в хода на присъединителния процес съгласие за участие в паричния съюз, включително и за приемането на еврото, е предварително и обвързващо държавата условие за членство в Европейския съюз. Чрез Договора за присъединяване - надлежно ратифициран от Народното събрание, България е поела валидно задължение за участие в паричния съюз. Изграждането на паричен съюз в рамките на Европейския съюз е подчинено не на определянето на конкретни дати за държавите членки с дерогация, а на изпълнението от тях на критерии, установени в първичното право на Съюза, което държавите членки чрез подписаните от тях договори са приели доброволно да изпълняват. Преценката за момента, когато държавата членка с дерогация се включва във Валутнокурсовия механизъм II (ERM II), е предоставена на държавата членка, но от нея се очаква да се присъедини към механизма. Преценката за момента, когато държава членка с дерогация е готова да приеме еврото, т. е. изпълнила е конвергентните критерии, установени в член 140, § 1 ДФЕС, се извършва не едностранно от националния парламент на държавата членка, а от Съвета на Европейския съюз по предложение на Комисията след консултация с Европейския парламент, след обсъждане в Европейския съвет и след препоръка, отправена от квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета, представляващи държавите членки, чиято парична единица е еврото. Това

означава, че българският парламент след доброволното включване на България във Валутнокурсовия механизъм II (ERM II) с едностранно свое действие не може да определи конкретна дата, до която няма да приема еврото, защото това би било пренаписване на установените в член 140 ДФЕС условия и ред за приемане на еврото, което е в несъответствие с правото на Европейския съюз и е конституционно недопустимо.

Конституционният съд намира, че предложението за произвеждане на национален референдум, съдържащо въпрос за определяне на конкретен срок, до който еврото няма да се приема като национална валута, не е "уточняване на съдържанието на елемент на международен договор" чрез формата на пряко осъществяване на държавната власт, както твърди вносителят, което "не противоречи на същността на договора", а е по същество пренаписване на условията в противоречие на установеното с ратифициран от Народното събрание договор. Поради това произвеждането на национален референдум като форма на осъществяване на държавната власт от суверена с поставения от инициативен комитет въпрос би било в нарушение на конституционните изисквания и по-конкретно на чл. 85, ал. 3 от Конституцията.

Предложението за произвеждане на национален референдум, съдържащо поставения от инициативен комитет въпрос, е в несъответствие и с чл. 4, ал. 3 от Конституцията. Съгласно цитираната конституционна разпоредба България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.

Конституционният съд в Решение № 7 от 2018 г. по к. д. № 7/2017 г. посочва разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията като "един от основополагащите принципи на установения конституционен ред", който "отваря националната правна система за включването и действието" на правото на Европейския съюз и "въвежда европейското измерение в дейността на държавата". Приемането на тази конституционна разпоредба (Закон за изменение и допълнение на Конституцията - обн., ДВ, бр. 18 от 2005 г.) е мотивирано от разбирането, че "[и]зграждането на обединена Европа се разглежда като един напреднал, но все още незавършен интеграционен процес, чиято крайна цел е обхващането на всички европейски държави, които зачитат ценностите на Европейския съюз и поемат задължението да ги доразвиват" (мотиви на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията, внесен от народни представители, сигнатура № 454-01-137, приети от Временната комисия за обсъждане и подготовка на предложенията за промени в Конституцията).

Този мотив се проектира в разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Основния закон - в израза "участва в изграждането и развитието на Европейския съюз". Конституционният съд в цитираното по-горе решение подчертава, че конституционният законодател ясно разграничава "участието в изграждането и участието в развитието на Европейския съюз, отразявайки динамичния и непрекъснат характер на интеграционния процес", както и че "участието в изграждането е свързано не само с акта на присъединяването на Република България към европейското обединение, а по-широко - с идеята за членството в Европейския съюз, а следователно със самото израстване на европейската конституционна архитектура, която протича на етапи".

Участието на България в паричния съюз като неотменима част от изграждането и развитието на Европейския съюз (член 3, § 4 ДЕС) при поетите от държавата чрез подписаните договори условия е проявление именно на това разбиране на конституционния законодател за участие на България в изграждането и развитието на Европейския съюз, защото паричният съюз надгражда и развива постигнатото от държавите членки в европейската интеграция.

Конституционният съд не намира основание в настоящото производство да отстъпи от разбирането за същността и значението на чл. 4, ал. 3 от Конституцията в цитираното по-горе Решение № 7 от 2018 г. по к. д. № 7/2017 г. и подчертава, че функционирането на конституционно установените органи в съответствие с поетите с Договора за присъединяване задължения е конституционна повеля и тя трябва да бъде следвана при осъществяването на държавната власт, включително и когато това става пряко от суверена - обратното означава неизпълнение на конституционния ангажимент на държавата, така както повелява разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Основния закон.

Произвеждането на национален референдум по въпрос, който е извън обхвата на конституционно установената компетентност на Народното събрание, е и нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който България като правова държава се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният съд неизменно поддържа в своята практика, че принципът на правовата държава "освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложени в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти" (Решение № 22 от 1996 г. по к. д. № 24/1996 г.). Като носител и източник на държавна власт

суверенният народ, когато осъществява пряко държавната власт, също е обвързан от фундаменталните конституционни принципи, обективиращи общата воля за конституционен ред, както приема съдът в Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г. - "[к]онституционализмът е несъвместим с разбирането, че суверенът стои извън правото, което сам създава", тъй като той "доброволно се поставя под действието на Основния закон".

В заключение Конституционният съд намира за необходимо да припомни приетото в Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г., "че националният референдум по своята същност и действие е мощно средство за пряко упражняване на държавната власт от гражданите" и това налага Народното събрание да упражнява правомощията си така, че "да не допусне народът да бъде подвеждан да участва в гласуване, за което изначално е ясно, че резултатът от националния референдум няма да произведе целените правни последици", каквото би било налице в настоящия случай при приемане от Народното събрание на решение за произвеждане на референдум по направеното предложение на инициативен комитет, внесено в Народното събрание на 7.04.2023 г., рег. № ПГ-48-339-01-2.

Конституционният съд по изложените съображения приема, че искането за установяване на противоконституционност на Решение по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г., с въпрос: "Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?", прието от Народното събрание на 7.07.2023 г., е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

Въз основа на изложеното на основание чл. 13 и 19 от Закона за Конституционен съд и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отклонява искането на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за самостоятелно произнасяне за установяване на конституционосъобразност на въпроса „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, предмет на предложение за произвеждане на национален референдум, внесено в Народното събрание от Инициативен комитет на 7 април 2023 г., и прекратява производството в тази му част.

Отхвърля искането на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г., с въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, прието от Народното събрание на 7.07.2023 г. (ДВ, бр. 60 от 14.07.2023 г.).

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов

Особеното мнение е по втората част на диспозитива, с която Конституционният съд отхвърля искането на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 07.07.2023 г. по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г. в Народното събрание.

Разгледаното дело е от категорията на трудните. Трудността е в предмета на делото, в който юридическата страна на спора само условно може да се отдели от обществено-политическата, а неговото решаване зависи от правната квалификация според националната нормативна уредба – конституционна и законова – и според правото на Европейския съюз (ЕС). С оглед на обстоятелствата по делото и на приложимата правна уредба Съдът е следвало да установи противоконституционност на решението, с което Народното събрание е отхвърлило предложението за произвеждане на национален референдум по въпроса „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, въпреки

известни неточности във формулировката на въпроса. Доводите за това се отнасят както до валидността на оспорения акт на Народното събрание, така и до неговата основателност.

Народното събрание в отговор на „искане“, направено от инициативен комитет, особено когато е достигнат изискуемият от закона по-висок праг за броя на участващите в подписката за национален референдум, трябва точно да прилага конституционните и законовите норми. Според този стандарт Конституционният съд е следвало да установи, че оспореното решение на Народното събрание, с което то отказва да приеме предложението за произвеждане на национален референдум, внесено от инициативен комитет и подкрепено с подписка от над 470 хиляди граждани (броят на признатите за редовни участници в подписката според служебната проверка), е прието в противоречие с Конституцията и със Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (Закона за прякото участие).

Всяко Народно събрание с приет от него правилник урежда организацията и дейността си, но това не изключва възможност такива разпоредби да се съдържат и в закон. В обсъждания случай правилото на чл. 13, ал. 5 от Закона за прякото участие е специално по отношение на общите правила за приемане на решения, съдържащи се в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Това правило съгласно принципа lex specialis derogat legi generali има предимство пред общия ред, по който народните представители и парламентарните групи внасят проекти за актове на Народното събрание. Затова не споделям изложеното в мотивите на конституционното решение, че относимата към оспореното решение „нормативна уредба на реда за приемане на решението на Народното събрание по чл. 84, т. 5 от Конституцията разкрива определено несъответствие“. Народното събрание не е изправено пред неясната, за да тълкува, или пред несъответствие, за да синхронизира правните разпоредби, а следва да ги прилага съобразно посочения принцип. Предписаният от Закона за прякото участие ред не изключва правото на народните представители по чл. 85, ал. 1 ПОДНС да правят предложения във връзка с искането за произвеждане на национален референдум, внесено от инициативен комитет, но основен е проектът на решение на водещата постоянна комисия, определена от председателя на Народното събрание. В противоречие с чл. 13, ал. 5 от Закона за прякото участие председателстващият заседанието на Народното събрание вместо проект на водещата комисия подлага на гласуване проекта за решение, внесен от народни представители.

В случая водеща е Комисията по правни въпроси. Тя, въпреки заявеното намерение, не е приела решение. В доклада на комисията е отразен резултатът от гласуването на нейните членове по предложението за произвеждане на национален референдум (7 са „за", 8 – „против" и 7 – „въздържал се"). Представен е текст, оформен като решение, но той не е гласуван и приет от комисията (този факт е отбелязан и в мотивите на решението на Съда, който анализира представените от Народното събрание доказателства – стенограми от заседания). Посочените нарушения на Закона за прякото участие и на ПОДНС обаче нямат самостоятелно правно значение, защото се отнасят до актове на помощни органи (постоянни комисии) на Народното събрание, които подпомагат неговата дейност (чл. 79, ал. 2 от Конституцията).

Отбелязаните нередности са могли да бъдат отстранени в хода на обсъждането и гласуването по съответната точка от дневния ред на пленарното заседание на Народното събрание, но това не е било направено. Проследяването и анализът на дискусията и на гласуването, включително неговото оспорване и възраженията на вносителите на искането до Конституционния съд, дават възможност, въпреки допуснатите отклонения от предписания от Закона за прякото участие ред, да се установи каква е била волята на народните представители по искането за произвеждане на референдума. Тази воля обаче, особено при произнасяне по предложение за произвеждане на национален референдум, подкрепено с подписка от граждани, не трябва да се извежда чрез логически заключения от изказвания и гласувания на народните представители, като се пренебрегват конституционни разпоредби. Констатираният от Съда проблем не се свежда до прецизността на решението на Народното събрание и до това как да се установят неговите мотиви. Съществените проблем е по отношение на валидността на решението.

В определени парламентарни производства, както е при гласуване на законопроекти и на процедурни предложения в Народното събрание, за да не се приеме един проект или предложение, е достатъчно той/то да не събере необходимия брой гласове. Обратно, за да се приеме валидно решение, задължително за всички адресати според чл. 86, ал. 2 от Конституцията, неговото съдържание трябва да е част от гласувания проект. Народното събрание приема законите и другите актове с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители (чл. 81, ал. 2 от Конституцията). Един от начините то да изразява своята воля е като приема решения с положително или с отрицателно съдържание (не приема, не подкрепя, не одобрява и т. н.). Народното събрание, за да отхвърли

направено предложение, в случая за произвеждане на национален референдум, трябва да го направи изрично с гласуване на съдържанието на проекта на решение, т. е., за да стане той валидно решение, за него трябва да гласуват положително („за“) повече от половината от присъстващите народни представители.

В мотивите на решението по настоящото конституционно дело се твърди, че „оспореното решение на Народното събрание е идентично по своя смисъл – „не приема“, с решението, документирано в стенографския протокол от заседанието на Народното събрание на 07.07.2023 г., на което е прието“. Важно е да се подчертае, че установяване, разкриване на смисъл от определено действие не е равнозначно на идентичност на обнародвания акт с гласувания. Стенографският протокол от пленарното заседание на Народното събрание, проведено на 07.07.2023 г., показва, че председателстващият заседанието подлага на гласуване предложението на организаторите на референдума. То е за одобряване на предложението за произвеждане на национален референдум. При гласували 213 народни представители 68 са „за”, 99 – „против” и 46 – „въздържал” се (при първото гласуване), а при гласували 212 народни представители 68 са „за”, 98 – „против” и 46 – „въздържал се” (при прегласуването). Резултатът от гласуването показва единствено, че мнозинството от народните представители от 49-ото Народно събрание не е искало да допусне произвеждане на референдум със зададения въпрос и тази воля е изразена от председателстващия заседанието на Народното събрание. Трябва обаче да се прави разлика между самата политическа воля и предписаните от Конституцията действия, чрез които тя се превръща в юридически акт. Очевидно при получения резултат от гласуването липсва мнозинство, приело акт с обявеното и публикувано съдържание.

Обнародваното в Държавен вестник, бр. 60 от 14.07.2023 г. решение не е идентично с гласувания от народните представители проект в заседанието от 07.07.2023 г. Едно са гласували народните представители – „за“ или „против“ произвеждане на референдума, друго е подписаното от председателя на Народното събрание и обнародвано в Държавен вестник съдържание на решението. Последното гласи: „Народното събрание…Не приема Предложението за произвеждане на национален референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“. Началото на формулировката на цитирания текст е дадена след проведеното от Народното събрание гласуване по проекта на вносителите на предложението за референдум в подписаното от неговия председател и изпратено за обнародване в

Държавен вестник решение, като са добавени правни основания, каквито липсват в текста, гласуван от Народното събрание. Освен това нито едно от позоваванията в допълнително включения текст на решението нямат характер на правно основание за неговото приемане: чл. 86, ал. 1 от Конституцията установява видовете актове, които Народното събрание приема; другата разпоредба – чл. 13, ал. 8 от Закона за прякото участие – определя начина и срока за приемане на решения на Народното събрание по предложение за произвеждане на национален референдум; третата разпоредба – чл. 10, ал. 1, т. 5 от същия закон – сочи субекта, който има право да сезира Народното събрание с предложение за произвеждане на национален референдум.

Изложените факти и доводи налагат извод, че Народното събрание не е приело валидно решение, защото императивната разпоредба на чл. 81, ал. 2 от Конституцията изисква мнозинство от участвалите в гласуването народни представители, за да има решение. Поради това оспореното пред Съда решение на Народното събрание от 07.07.2023 г. е нищожно и не поражда правни последици.

По изложените съображения Съдът не е трябвало да се ограничи с констатацията за правна непрецизност от страна на общонационалното представително учреждение при осъществяване на неговите правомощия, а да установи порока в решението на Народното събрание, който е повече от нарушение на хода на процедурата и поради това няма как да бъде отстранен. Следователно Съдът не разполага с валиден юридически акт, върху чието съдържание да упражни контрол за съответствие с Конституцията. Той, вместо да прекрати производството и да укаже необходимостта от произнасяне на Народното събрание с решение, прието в съответствие с Конституцията, е продължил производството и се е произнесъл по същество. Това налага да изразя мнение и по съществото на решението, което отхвърля искането, оспорващо решението на Народното събрание, с което то не приема предложението за произвеждане на национален референдум с поставения въпрос.

Произнасянето по процесния спор предполага преди всичко отговор на въпроса длъжно ли е Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум, ако са изпълнени изискванията на чл. 10, ал. 2 от Закона за прякото участие. Този отговор следва от ролята на пряката демокрация според конституционния законодател, от мотивите към проекта на Закона за прякото участие и от изказвания на народните представители от 40-ото Народно събрание, подкрепили неговото приемане.

Пряката и представителната демокрация според Конституцията са допълващи се и равностойни по своето правно значение, но решение, прието на национален референдум, има най-висока демократична легитимност. Конституционната уредба на пряката демокрация не съдържа правила относно нейния предмет и граници, а само закрепва правото на гражданите да участват в допитвания до народа и разпределя компетентността между Народното събрание и президента във връзка с произвеждане на национални референдуми. За сметка на това интензитетът ѝ като основополагащ конституционен принцип е много силен – „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция.” (чл. 1, ал. 2 от Конституцията). В тези две изречения са прогласени принципът на народния суверенитет и производния от него принцип на демокрацията – пряка и представителна. Нито Конституцията, нито Законът за прякото участие определят въпроси, по които произвеждането на национален референдум е задължително.

Инициативата за реализация на пряката демокрация е предоставена алтернативно на определени от закона органи и на граждани, организирани в инициативен комитет. Във втората хипотеза има случаи, при които приемането на решение за произвеждане на национален референдум не бива да бъде поставяно изцяло в зависимост от одобрението на народните представители. В съответствие с този конституционен замисъл Законът за прякото участие гарантира възможност за предизвикване на национален и местен референдум, когато е направено предложение от инициативен комитет, подкрепено с подписка от достатъчен брой граждани. За приемане на решение за произвеждане на национален референдум е необходимо в подписката да участват не по-малко от 400 хиляди български граждани с избирателни права (чл. 10, ал. 2). Дори наличието на тази подкрепа “не означава, че Народното събрание е обвързано автоматично от отправеното до него предложение за произвеждане на национален референдум с поставения в него въпрос”. Основанието за това обаче не е чл. 1, ал. 3 от Конституцията, на която се позовава Съдът. Тази разпоредба е неотносима към обсъждания въпрос, защото само в резултат на волята на гражданите, участвали в референдума (национален или местен), може да се стигне до резултат, обвързващ представителните органи, по чието решение той е произведен. Сферите и пределите на пряката демокрация могат да се ограничават само с оглед на други също толкова важни конституционни принципи (зачитане на основни права на гражданите, разделение на властите, правова държава) и в съответствие със Закона за прякото участие, но не и в зависимост от отношението на народните представители към

поставен от инициативен комитет въпрос, събрал с подписка от граждани достатъчна подкрепа според същия закон.

Друго законово изискване е поставеният за решаване въпрос да не противоречи на ограниченията по чл. 9, ал. 2, 3 и 4 от Закона за прякото участие. В случая няма спор, че въпросът в искането за национален референдум не попада в обхвата на 9, ал. 2 и 3. При спазване на Конституцията и при предвидените в закона условия на правото на гражданите, подкрепили искането за произвеждане на референдум, кореспондира задължението на Народното събрание да приеме решение за неговото произвеждане. Парламентът подобно на действията на административен орган в условията на обвързана компетентност е длъжен да провери дали са зачетени конституционните принципи и изискванията на Закона за прякото участие, но не и целесъобразността на направеното предложение. Да се предостави свобода на преценка на Народното събрание в обсъжданата хипотеза би означавало връщане към модела на допитване до народа, предшестващ приемането на сегашната конституция и специално на чл. 42, ал. 1 от нея, т. е. референдум да е възможен само тогава, когато властта в лицето на Народното събрание е съгласна да допусне гражданите пряко да решат въпрос от неговата компетентност. Изпълнението на коментираното задължение на Народното събрание гарантира предвидената от закона възможност за произвеждане на референдум (национален или местен), а гражданите, участващи в него, отговаряйки на поставения въпрос, да определят съответните последици. Следователно при зачитане на водещите конституционни принципи и в съответствие със Закона за прякото участие Народното събрание трябва да приеме решение за произвеждане на национален референдум по предложение на инициативен комитет, подкрепено с подписка от поне 400 хиляди граждани с избирателни права.

Най-дискусионен и централен за изхода на настоящото производство е въпросът дали приемането на решение за произвеждане на национален референдум с поставения от инициативния комитет въпрос не противоречи на задължения на Република България, произтичащи от членството ѝ в Европейския съюз, включително от Акта относно условията на присъединяване, както и на ограничението по чл. 9, ал. 4 от Закона за прякото участие. Оттук следват още конкретни въпроси: дали изпълнението от една държава от ЕС на критериите за приемане в еврозоната е необходимо и достатъчно условие за това; може ли Република България да определя срок на присъединяването си към еврозоната и накрая какви са правните последици по отношение на Република България и на ЕС от прието

на национален референдум решение по въпрос, свързан с въвеждане на еврото като единствена валута.

Съгласно чл. 4, ал. 3 от Конституцията Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. Освен това чл. 9, ал. 4 от Закона за прякото участие ограничава времето за произвеждане на референдум по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори – до тяхната ратификация. С присъединяването си към Европейския съюз Република България се ангажира с постигане на целите на икономическия и паричния съюз и се задължава да въведе еврото като единствена валута. Участието на Република България в изграждането и развитието на ЕС обаче не ѝ отнема възможностите, стига да има необходимата воля и да не нарушава правото на Съюза, да го прави по начин, който съответства на нейните национални интереси.

Не споделям изразеното в мотивите на решението на Съда тясно разбиране за компетентността на Народното събрание по смисъла на чл. 9, ал. 1 от Закона за прякото участие. Дори след ратификацията на договора за членството на Република България в ЕС Народното събрание остава сред органите, които разполагат с правомощия във връзка с това членство. Това че България с присъединяването си към ЕС е поела редица задължения, които не може едностранно да променя по силата на чл. 85, ал. 3 от Конституцията, не означава „обезправяване“ нито на Народното събрание, нито на българските граждани да приемат актове, адресирани към държавните институции. Нещо повече, актуалната практика на Конституционния съд разпростира компетентността на Народното събрание върху поне толкова специализирани въпроси като този, който е предмет на настоящото дело (последно Определение № 6 от 11.05.2023 г. по к. д. № 3/2023 г.). Разликата в пределите на компетентността на Народното събрание, когато приема актове по въпроси, отнасящи се до членството на Република България в ЕС, е, че в повечето случаи то не е в състояние самостоятелно и изцяло да постигне резултата, вложен в отговора на въпроса от националния референдум, но дължи определени действия съобразно изразената на референдума воля от българските граждани.

Необходимо е също да се внесе яснота дали евентуалното произвеждане на референдум по въпрос, свързан с членството на Република България в еврозоната, не би влязло в противоречие с принципа на лоялното сътрудничество – чл. 4, § 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). Съгласно тази разпоредба Съюзът и държавите членки, при пълно взаимно зачитане, трябва да се подпомагат с оглед изпълнение на задачите,

произтичащи от Договорите, но задължението за сътрудничество в правото на Съюза не урежда вертикалното и хоризонталното разпределение на компетенциите, а само упражняването на тези компетенции. Решаващият критерий в това отношение е дали действията на държавите членки могат да възпрепятстват или затрудняват действията на Съюза като цяло.

Чл. 3, § 4 ДЕС предвижда, че Съюзът установява икономически и паричен съюз, чиято парична единица е еврото. В Договора за присъединяване на Република България и Румъния към ЕС е предвидена дерогация по отношение на приемането им в еврозоната – докато се постигнат определените за това критерии. Въвеждането на еврото с дерогация има характер на условие (модалитет). Тази дерогация предполага, че държавата се стреми да изпълни определените правни и икономически критерии, за да се присъедини към еврозоната. Съгласно чл. 131 от Договор за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) държавите членки са длъжни да осигурят съответствие на националното законодателство с правото на ЕС. Икономическите критерии се съдържат в чл. 140, § 1 ДФЕС и са конкретизирани в критериите за конвергенция, посочени в Протокол № 13 (ниво на държавния дълг, процент на бюджетния дефицит, процент на допустимо превишение на инфлацията спрямо тази в еврозоната и др.). На тази основа Комисията на ЕС в своите периодични доклади анализира паричната и икономическата политика, за да прецени постигнатия напредък на държава, на която предстои присъединяване към еврозоната. Решаващо значение за приключване на този процес освен становището на Комисията има решението на Съвета на ЕС в състав на държавите от еврозоната, както и съгласието на самите държави членки на еврозоната.

Изпълнението на нормативно установените количествени изисквания обаче не е достатъчно, за да възникнат съответните им последици. Практиката на ЕС сочи, че на държава кандидат, дори когато е изпълнила определените изисквания, не е гарантирано присъединяване в съответния формат на ЕС (скорошното решение за включване на Република България в шенгенското пространство по въздушните и морски граници, но не и по сухоземните е красноречив пример). Вярно е и обратното – държавата може да не отговаря на всички критерии и въпреки това да бъде приета (неотдавнашното приемане на Хърватия в еврозоната, макар и под условие, защото инфлацията там превишава максимално допустимата). Дадените примери потвърждават, че нормативно установените критерии не се прилагат изолирано от политическите съображения, а едните и другите в цялост определят крайното решение. При тези обстоятелства и съгласно принципа на реципрочност може да се твърди, че държавите, на които

предстои приемане в еврозоната, също разполагат с възможност да определят темпото на присъединяването си към нея. Такава гъвкавост позволява както на институциите на ЕС, така и на държавите от Съюза, без да пренебрегват съюзния правен ред, да съобразяват множество фактори и тяхната тежест в различните измерения на европейската интеграция.

Съгласен съм с написаното в мотивите на конституционното решение, че "изграждането и утвърждаването на паричния съюз е резултат от постигнати от всяка държава членка, в съответствие с нейните конкретни възможности (бих допълнил – и преценка), предварително договорени от държавите членки условия…". От икономическа гледна точка обаче включването на една държава в даден паричен съюз не винаги способства за повишаване на нейния икономически капацитет и за намаляване на социално-икономическите неравенства, т. е. наличието на обща парична единица не винаги стимулира, а още по-малко гарантира реално икономическо сближаване и развитие. Поради това юридическите решения трябва да се съобразяват с потребностите на икономическото развитие, а инструментите на паричната политика и критериите за членство в еврозоната да се разглеждат не изолирано, а във връзка с икономическите и социалните цели, които си поставят ЕС и включените в него държави. Аргументи за такова разбиране дава чл. 3, § 3 ДЕС, според който Съюзът насърчава икономическото и социалното сближаване между държавите членки. Това разбиране дава възможност на всяка държава, на която предстои да стане член на еврозоната, да преценява конкретните стъпки и темпа на присъединяване към нея, като отчита различни икономически, социални и други фактори в този процес. Потвърждение на този извод са държавите, станали членове на ЕС след 2004 г., сред които е Република България. Тогава участието в икономическия и паричния съюз, включително приемането на еврото като обща парична единица, вече е задължително. В последствие едни от тези държави – Словакия, Кипър, Малта, Словения, Естония и др. са станали членове на еврозоната, а други – Полша, Румъния, Унгария и Чехия – не. Ако дадена държава не може да съобразява времето на своето присъединяване към еврозоната, това на практика би означавало да се допусне възможност, ако тя иска да забави този процес, да поддържа един или повече от финансовите си показатели над определените нива.

В случая с Република България присъединяването ѝ към еврозоната фактически е започнало още с обвързването на курса на лева към еврото. Инициативата за произвеждане на национален референдум се поставя на дневен ред след приемане на решения и действия на национално и на

европейско ниво за присъединяване към еврозоната. В резултат на искане от Република България и по решение на компетентните европейски институции и на държавите от еврозоната от 10.07.2020 г. тя е включена във валутнокурсовия механизъм (Exchange Rate Mechanism – ERM II), в чакалнята на еврозоната, образно казано, т. е. България е на финалния етап, предшестващ влизането в еврозоната с определен курс за замяна на лева с еврото. Произвеждането на референдум в момент, когато техническата подготовка за въвеждане на еврото вече е започнала, би усложнило значително отношенията на Република България с институциите на ЕС, защото след като държавата участва във валутнокурсовия механизъм преценката дали тя изпълнява конвергентните критерии, съгласно чл. 140, §1 ДФЕС и кога да бъде приета в еврозоната, зависи от европейските институции и от държавите членки, чиято парична единица е еврото. Въпреки това Република България на практика не е лишена от възможност да заявява и аргументира свои позиции по хода на процеса – с оглед на неговото ускоряване или забавяне, макар тези позиции сами по себе си да не са юридически обвързващи европейските институции и държавите от еврозоната.

Проблем във формулировката на въпроса за референдума е отдалечаването на момента на присъединяване към еврозоната за срок от около две десетилетия. Това може да предизвика обосновано възражение, че Република България се отклонява от изпълнение на договорно поет ангажимент. Трябва обаче да се вземе предвид, че правилата на демокрацията предполагат, че ако едно решение е прието на референдум, неговата промяна също трябва да стане с референдум. Според чл. 23, ал. 2 от Закона за прякото участие, ако въпросът, поставен на референдум, не получи необходимата подкрепа, по него не може да бъде отново провеждан референдум преди да са изтекли поне две години от датата на предишния. Обратната хипотеза – ако на референдум е прието решение, може ли отново да се произведе референдум по същия или по подобен въпрос, не е законово уредена. Тази празнота може да се преодолее по аналогия на закона, като се приеме, че след изтичане на поне две години въпросът може да бъде поставен за пререшаване чрез национален референдум. Така гражданите на евентуален последващ референдум могат да съкратят срока за присъединяване към еврозоната или той изцяло да отпадне.

От гледна точка на правната сила на резултата от референдума по отношение на държавните и местните органи, той е решаващ, т. е. задължителен или консултативен (препоръчителен). Решението на националния референдум е задължително по смисъла на чл. 23, ал. 1 от

Закона за прякото участие, ако в него са участвали необходимия брой избиратели и мнозинството от участвалите са дали положителен отговор на въпроса. Това следва от чл. 9, ал. 6, изречение първо на същия закон – решението, прието с национален референдум, не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание. В интеграционния правопорядък, формиран от вътрешното за държавите право и от това на ЕС, задължителността на решението, прието на национален референдум, се отнася до националните институции, които обаче трябва да съобразяват своите правни актове и действия и със съюзното право. Поради това решение по поставения в разглежданото предложение въпрос, прието на национален референдум, не обвързва институциите на ЕС, защото те не се ръководят от националното законодателство, а от актовете на Съюза, включително от договорите между Съюза и държавите членки. Чл. 85, ал. 3 от Конституцията задължава Република България да се съобразява с реда за изменение на международните договори. Но от произвеждането на национален референдум по поставения в предложението на инициативния комитет въпрос Съдът не би следвало a priori да прави извод, че така България едностранно би променила условията на своето членство в ЕС.

Необходимо е също да се отчита, че решенията, приети с референдум, обикновено не са от категорията на т. нар. самоизпълними актове. Затова законът предвижда, че Народното събрание приема акт, когато това е необходимо за изпълнение на решението (чл. 9, ал. 6, изречение второ от Закона за прякото участие). Така волята на българските граждани, определила резултата от националния референдум, може да накара компетентните държавни институции в комуникацията с институциите на ЕС и с държавите членки в хода на присъединяване към еврозоната да се стремят да постигнат най-доброто както за Република България, така и за ЕС. Резултатът от такъв референдум би потвърдил провежданата от българските държавни институции политика или евентуално би послужил за нейната промяна във взаимодействие с европейските институции и с използване на наличните правни инструменти.

По изложените съображения, като отчитам сложността на проблема и доводите на Съда, не приемам неговото заключение, че произвеждането на национален референдум, на който българските граждани да се произнесат по поставения от инициативния комитет въпрос, е в несъответствие с чл. 4, ал. 3 от Конституцията, а оттам и с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Както учредените власти, включително Народното събрание, така и самите граждани могат и трябва да упражняват демокрацията съобразно принципа на правовата държава, но когато

Конституционният съд се позовава на този принцип следва да се ръководи от един и същ стандарт, като преценява контролираните актове за формално и съдържателно съответствие с Конституцията. Правовата държава има формална и „материална“ страна. Няма как, ако не е зачетена първата, да се претендира за защита на втората. Формалните черти на правовата държава са отчетливо определени като юридически категории за разлика от т. нар. материални, които, макар и конституционно прогласени, често се конкурират като различни ценностни съждения. При паралел между двете страни на правовата държава прави впечатление, че в преценката за валидност на решението на Народното събрание по предложението за произвеждане на национален референдум, Съдът е проявил занижена взискателност в сравнение със съдържателната преценка, направена по отношение на предложението за референдум на инициативния комитет.

Принципите на демокрацията и на правовата държава са с най-висок ранг в конституционното устройство на Република България, поради което тяхното зачитане и действие трябва да се съчетават в максимално възможната степен. Националният референдум като израз на пряката демокрация осигурява решаващо участие на народа в държавната власт не само при избора на негови представители в Народното събрание, а и при приемане на решения по важни за гражданите и за държавата въпроси. Определянето на времето на присъединяване на Република България към еврозоната е именно такъв въпрос, защото той засяга всеки български гражданин и всички юридически лица, регистрирани по българското законодателство. Освен това пререшаването на въпроса за включването в еврозоната е почти невъзможно и обвързва българската държава за години и дори за десетилетия напред. Именно по такива въпроси, особено когато мненията в обществото са разделени, произвеждането на национален референдум е необходимо или поне желателно. Преграждането на пътя към пряко участие на гражданите в решаването на въпроси с такава важност води до разколебаване на тяхното доверие към държавните институции и към ЕС.

В преамбюла на Конституцията на Република България народните представители от VII-то ВНС са прогласили своята решимост да създадат демократична, правова и социална държава, а в чл. 1, ал. 2, изр. второ те са предписали, че държавната власт се осъществява от народа непосредствено и от органите, предвидени в Конституцията. След като по въпрос, свързан със замяната на един от символите на държавността – националната валута с общата европейска валута – националната представителна институция е отказала произвеждане на референдум, трябва да се запита има ли въобще

важни за националната съдба на България въпроси, по които такъв би се допуснал. Отказът на Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум по въпроса кога да се въведе еврото като единствена валута в Република България, предложен от инициативен комитет и подкрепен от стотици хиляди български граждани с избирателни права, противоречи на принципа на демокрацията, прокламиран в чл. 1, ал. 2 от Конституцията.

Становище на съдия Атанас Семов

Представям това становище, тъй като не споделям част от мотивите на настоящото решение на Конституционния съд (КС).

Предмет на делото е установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание (НС) относно предложение за произвеждане на национален референдум.

„Условията, организацията и редът за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт" са уредени в специален закон – Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и честното самоуправление (обн. ДВ, бр. 44 от 12. 6. 2009 г., посл. изм. ДВ, бр. 15 от 22. 2. 2022 г., ЗПУГ). Този закон заменя изцяло действалият преди това и в значителна степен отклоняващ се от духа и буквата на Конституцията Закон за допитване до народа[1] – и в много по-голяма степен отразява смисъла и уплътнява базовото принципно значение и регулативния потенциал на разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от Конституцията. Въпреки това имам някои резерви относно съобразеността с Конституцията на някои негови разпоредби, които ще изразя нататък.

I. Относно наличието на валиден акт на Народното събрание

Правната норма е единство на воля и форма. В настоящото решение на КС ясно се посочва, че „в своята практика Конституционният съд утвърждава разбирането, че принципът на правовата държава задължава всички държавни органи, и на първо място Народното събрание, което е ядрото на държавната власт, в дейността си да спазват Конституцията и законите, а по отношение на парламента да спазва включително и собствения му правилник".

Конституцията предвижда в чл. 42, ал. 2, че „организацията и редът за произвеждане на /…/ референдуми се определят със закон". Следователно

приложим е именно и само предвиденият в специалния закон (ЗПУГ) ред. НС е обвързано от този ред, докато съответната законова разпоредба действа.

Този ред определя, че решение на НС по предложение за произвеждане на референдум се приема от НС само по представен от водещата парламентарна комисия проект за такова решение (чл. 13, ал. 5 от ЗПУГ), а не по „предложението на инициаторите“. Ако общият ред – уреден в ПОДНС, макар и на основата на чл. 73 от КРБ – позволява на всеки народен представител да предлага и проект на решение с такъв предмет (чл. 85, ал. 1 ПОДНС), какво е правното значение – и по-общо изобщо смисълът – на специалната разпоредба на чл. 13, ал. 5 от ЗПУГ?

В конкретния случай е спорно дали такъв проект на решение е приет от водещата комисия – на нейно заседание е обсъдено и гласувано „предложението” (с неговия въпрос), а не проект на решение. Поради непостигане в комисията на мнозинство за одобрение на предложението за произвеждане на референдум, се изготвя доклад, съдържащ проект на решение за отхвърляне на предложението, по какъвто в комисията не е провеждано гласуване. Да се приеме гласуването против едно решение като приемане на друго решение с обратен смисъл ми изглежда твърде произволно.

В дневния ред на НС е включена точка „Предложение за произвеждане на национален референдум с въпрос…”. Самото предложение е направено от трима народни представители (по общия ред на ПОДНС), а не от водещата комисия (както предвижда специалният ред по ЗПУГ)[2].

В заседанието на НС е представен докладът на водещата комисия със съдържащия се в него „проект на решение на НС”. Цялото проведено обсъждане в НС е посветено единствено на „предложението” (и съдържащия се в него въпрос за национален референдум), но не и проект на решение за отхвърляне на внесеното в НС с подписка предложение.

В края на заседанието председателстващият прави уточнение, „с което чрез максимално опростяване на изказа е дефинирал предмета на гласуване” (както се посочва в настоящото решение на КС): „гласуваме предложението на „Възраждане”, на организаторите на референдума” – очевидно не на проект на решение, вкл. не на представения от водещата комисия проект с отрицателен диспозитив. И дори е уточнено: „който гласува „за“, ще гласува за провеждане на референдума…”.

За мен това не е „непрецизен изказ", както приема Съдът. Това е приемане на решение чрез гласуване против друг предложен акт. Несъмнено е, че „волята на народните представители е неоднозначно изразена" (против произвеждане на референдум с предложения въпрос). Проблемът е в това дали тази воля е обективирана във валиден правен акт – такъв, който е получил мнозинство „за" от гласуващите народни представители. Народните представители гласуват не по внесения от комисията проект на решение, а по текст, предложен от председателстващия заседанието, различен от проекта на комисията и в общи части съответстващ на предмета на предложението от група народни представители, по което се провежда обсъждане...

В чл. 13, ал. 7 от ЗПУГ ясно се посочва: „Проектът за решение одобрява предложението за произвеждане на референдум с въпроса или въпросите, по които трябва да се проведе гласуването, или мотивирано отхвърля предложението". Проект на решение, което мотивирано отхвърля предложението, не е представян, обсъждан, гласуван и приет. Въпреки възможните езикови аргументи, в правото „не приемам" едно предложение няма как да означава „приемам обратното"… И като се има предвид, че „данните от стенографския протокол …показват, че след проведеното гласуване председателстващият е обявил, че „предложението не е прието" (както коректно е посочено в настоящото решение на КС). Намирам за озадачаващо как „неприемането на едно предложение" може да е равностойно на „приемане на решение", било то и с обратен смисъл. При обсъждане в НС на проект на закон гласуването против една предложена разпоредба не се приема за гласуване за (и още повече за „приемане" на) разпоредба с обратния смисъл, каквато при това не е предложена…

И неизбежно след това обнародваното в ДВ решение на Народното събрание, е… „идентично по своя смисъл" с решението, документирано в стенографския протокол от заседанието на НС (по израза в настоящото решение на КС).

Накрая, в обнародваното решение са посочени разпоредбите, които очертават компетентността на НС, но нито една, на която се основава отрицателният му диспозитив – порок на предложението, респ. основание за противоконституционност и/или противозаконност, поради което НС го отхвърля. Не е посочена дори спорната разпоредба на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ (относно ратифицираните международни договори), на която изрично или имплицитно се позовават повечето от изказванията при обсъждането в НС.

В обобщение, приемам, че в конкретния случай волята на народните представители е налице, тя е ясна и не е „подменена" (както се твърди в искането) – и до такова заключение достига КС в настоящото решение. Както и че не подлежи на политическо съмнение какъв би бил резултатът от гласуването в НС по един адекватен и валидно внесен („както са подходили други легислатури") проект на решение за отхвърляне на предложението за произвеждане на референдум. Смятам обаче, че дори да приеме (в знак на толерантност към „ядрото на държавната власт") наличие на валиден акт на НС, конституционната юрисдикция трябваше да даде много ясен знак за недопустимост на подобно пренебрегване на съществени изисквания към реда за приемане на акт на законодателния орган, за каквато изрази като „непрецизност" не са достатъчни. Още повече като се има предвид, че в същото решение по друг въпрос Съдът посочва достатъчно категорично: „задължение на Народното събрание е да синхронизира действащите закони и процедурните правила в правилника си, така че да не се поражда неяснота относно реда, по който представителното учреждение приема своите решения".

II. Относно народния суверенитет

1. Смятам за водещи за предмета на настоящото дело – и за съществения смисъл на решението на КС извън преценката относно конкретния оспорен акт на парламента –разпоредбите на чл. 1 от Конституцията (КРБ), които следва да бъдат разглеждани във взаимовръзка и в светлината на изградения демократичен политически режим.

Първата разпоредба (ал. 1) определя фòрмата на държавата: република с парламентарно управление. Нюансите по отношение на разбирането за „парламентарна република" са известни и не са определящи за разглежданата проблематика.

Втората разпоредба (ал. 2, изр. първо) прогласява принципа на народния суверенитет: цялата власт произтича от народа.

Третата разпоредба (ал. 2, изр. второ) доразвива принципа на суверенитета по относително специфичен за Република България начин. Тя предвижда две ясно отграничени основни форми на осъществяване на държавната власт (а именно начинът на осъществяване на държавната власт е ядрото на народния суверенитет): непосредствено от суверена (народа) и опосредено („чрез", не от, предвидените в Конституцията органи, несъмнено на първо място – националното представително учреждение, Народното събрание). Поради това дори да е безспорно, че народното представителство (в НС) е легитимно да изразява волята на (да

представлява) суверена, не смятам, че може да се отстоява нито разбиране, че то/той е суверенът, нито че осъществяването на властта от представителите на суверена е „непосредствено осъществяване" от суверена.

Четвъртата разпоредба (ал. 3) може да се разглежда като конституционна гаранция за народния суверенитет. Според мен разпоредбите на ал. 2 и ал. 3 прогласяват и гарантират действително народовластие, с което ясно изразяват въплътената в Конституцията от 1991 г. воля за пълно прекратяване/ликвидиране на политическия модел на съществувалата преди това тоталитарна държава[3].

2. Българският конституционен модел не достига до познато в други европейски държави (напр. Швейцария) ефективно постоянно народовластие чрез провеждане на множество референдуми по много широк кръг управленски въпроси. Той обаче съдържа правно основание за ефективно пряко осъществяване на властта от народа. Степента на интензивност на прякото упражняване на властта от народа зависи единствено от инициативността на субектите, които имат право да предизвикат произвеждане на референдум (сред които и група граждани). Позволявам си да смятам обаче референдумната демокрация за най-висша/чиста форма на демокрация, макар това да не е възприето в някои несъмнено демократични държави (напр. Федерална република Германия). „Единната и неделима учредителна власт на нацията обгръща в себе си основанията на всички други „власти" и на всякакви възможни „разделения на властите". По такъв начин самото разделение на властите, което се явява основен организационен принцип на модерната държавност, не е нищо друго, освен изява in pluralis на тази единна и неделима учредителна власт. /…/Нацията може да упражнява своята учредителна власт по различен начин, тъй като не съставлява организиран в някаква завършена форма субект на политическо решение: „по какъвто и начин нацията да желае нещо, достатъчно е, че тя го желае". При това учредителната власт на нацията не се изчерпва в резултата на нейното еднократно упражняване"[4]. Това разбиране не е несъвместимо с разбирането за „самоограничаване" на суверена в рамките на Конституцията – но и не позволява неговото абсолютизиране.

III. Относно прякото осъществяване на държавната власт от суверена

1. За централна за предмета на разглежданото дело приемам именно разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ, предвиждаща (в езикова и смислова връзка с първото изречение), че „цялата държавна власт се осъществява от

народа непосредствено” и чрез предвидените в Конституцията органи. Смятам за несъмнено, че както езиковото, така и телеологичното тълкуване на разпоредбите на чл. 1, ал. 2, първо и второ изречение налагат разбиране за смислова и регулаторна свързаност. Местоимението „тя” във второто изречение несъмнено се отнася за „цялата държавна власт” (без да е възможно каквото и да било отделяне/пренебрегване на прилагателното „цялата”), както „него” несъмнено се отнася единствено и само за „народа” и то именно в смисъла му на суверен (от когото „произтича” и който „осъществява” цялата държавна власт – непосредствено или чрез предвидените в Конституцията органи, на практика и от непредвидени в нея, но създадени на основата на изградения в нея властови механизъм, органи). Нормата (всъщност принципът на народовластие, осъществявано пряко или представително), закрепена във второто изречение на ал. 2, е невъзможна без смисловата основа на първото изречение (определящо кой и какво „осъществява”).

Несъмнено трябва да се отчита, че предвиденото непосредствено осъществяване на държавната власт от народа не е характерно за голяма част от европейските конституции[5], но и че в никакъв случай не е и уникално. Повечето европейски конституции не съдържат такава разпоредба, но подобни има във Френската конституция („Принципът на републиката е: управление на народа, от народа и за народа” – чл. 2, ал. 5; „Националният суверенитет принадлежи на народа и се упражнява от неговите представители и чрез референдум” – чл. 3, ал. 1), в Италианската конституция („Суверенитетът принадлежи на народа и се упражнява от народа във формите и границите, определи от Конституцията” – чл. 1), в Хърватската конституция („Народът осъществява властта чрез избиране на представители и чрез пряко приемане на решения”, direct decision-making – чл. 1) и др.

Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ е специфична и може да се разглежда като съществен елемент от българската конституционна специфика (идентичност). Но тя е факт – и нейното пренебрегване, още повече нарушаване, по каквито и да било съображения, е несъвместимо с всяка идея за върховенство на Конституцията. В този смисъл именно принципът на правовата държава, въплътен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и в частност едното негово измерение – принципът на правна сигурност – не търпи произволно ограничаване на предметния обхват или регулативния потенциал на чл. 1, ал. 2 от КРБ.

В реализация на основополагащия за демократичната държавност принцип на народния суверенитет в тази разпоредба е въплътено разбирането, че суверенът (народът) може да се произнася относно (и то именно в смисъл на „да решава", не просто да изразява мнение, с оглед на което после друг – бил той и парламентът – да решава) конкретни управленски въпроси (по отношение на „националните референдуми" чл. 9, ал. 1 от ЗПУГ въвежда уточнението „по въпроси с национално значение"[6]). В настоящото решение на КС се потвърждава еднозначно: „конституционният законодател е установил две основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг – пряко и представително (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), които взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава. И двете форми на осъществяване на държавната власт в конституционната демокрация се основават на върховенството на правото, чието най-ярко проявление е върховенството на основния закон на държавата, какъвто е и действащата българска Конституция."

2. Прогласеното в чл. 1, ал. 2, изр. второ изначално правомощие на суверена сам и непосредствено да осъществява цялата държавна власт естествено включва и гарантирана възможност той сам да предизвика свое произнасяне по управленски въпроси – чрез съответната форма на осъществяване на властта, по „въпроси с национално значение" – чрез национален референдум. Затова напълно споделям и изразеното в решението на КС разбиране за „равностойност" („равностоен конституционен ранг") на двете форми на осъществяване на държавната власт – пряко и представително – както и че те „взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава", тъй като се „основават на върховенството на правото".

Поради изложеното смятам обаче за напълно несъвместимо с духа на Конституцията всяко разбиране за референдума като „вид допитване до народа", извадено от същностния му смисъл на „решаване от народа" и натоварено (вкл. езиково) с разбиране за ограничена социологическа, евентуално политико-консултативна, функция на инструмента на прякото народовластие. Вярно е, че чл. 42, ал. 1 от КРБ използва израза „допитвания до народа", но именно в същия смисъл, като израза в ал. 2 „референдуми" – а двете заедно в смисъла на чл. 1 „осъществява пряко държавна власт". Възможната роля на допитване (консултиране) на някои референдуми, които не са получили достатъчно широка представителност (достатъчно голям брой участвали в него граждани), не само не лишава произнасянето на мнозинството от гласувалите на такъв референдум граждани от

незаобиколима политическа значимост, но и не позволява всеки референдум да се възприема като „консултация". Самият закон, който урежда произвеждането на референдуми (ЗПУГ), е озаглавен „за пряко участие на гражданите" – не за „допитване" или друго в този смисъл. Неговата ал. 1 ясно определя, че законът „урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт" – не просто „участие", а участие в „осъществяването" на държавната власт.

Затова смятам, че беше необходимо настоящото решение на КС ясно да изрази разбиране за националния референдум като начин „за пряко решаване от гражданите". При достатъчна представителност, с всеки национален референдум суверенът приема управленско решение. Именно това разбиране според мен е отразено и в ал. 6 на чл. 9 от ЗПУГ: „Решението, прието с национален референдум, не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание".

3. Дори да може да се спори относно ролята на тази разпоредба на гарант за широко представителство на суверена – с оглед неотклонно спадащата избирателна активност в парламентарни избори – очевидно ми се струва, че по този начин легитимността на такъв референдум е най-малкото приравнена на легитимността на избраното при същата избирателна активност (брой участвали избиратели) Народно събрание. Когато суверенът с мнозинство се произнесе на национален референдум при „участие" на поне такъв брой избиратели, какъвто са участвалите в последните към момента парламентарни избори, той взима решение.

С произнасянето на суверена по този начин (и още от деня на обнародването на „решението, прието чрез национален референдум" в ДВ – чл. 25, ал. 1 и 2 от ЗПУГ) е налице прието решение. Затова и неговата правна сила е обвързваща и за самото НС. Народното събрание приема акт, САМО „когато това е необходимо за изпълнение на решението" (чл. 9, ал. 6, изр. второ от ЗПУГ). Очевидно е и разбирането, че е напълно възможно за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента. Евентуалната необходимост от приемане на акт от НС (и/или от друг държавен орган) не е от естество да ограничи, още по-малко да препятства правната задължителност на прието на референдум решение и в този смисъл – на непосредственото осъществяване на държавната власт от суверена.

4. Политическото значение на резултата от произведен национален референдум също е отразена ясно в закона. Дори когато в такъв референдум

„са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание", ако техният брой представлява „повече от 20 на сто от гражданите с избирателни права", можем да приемем, че е налице относително представителен референдум. И произнасянето на мнозинството от участвалите (гласувалите) в него задължава Народното събрание да разгледа подкрепеното от мнозинството от участвалите „предложение" (и то без забавяне – арг. от чл. 23, ал. 3 във вр. с чл. 52 от ЗПУГ). В този смисъл произнасянето на част от суверена в такъв референдум не е годно да произведе управленско решение с правни последици и може да се разглежда като консултиране, допитване в тесен смисъл, а самият референдум – като „консултативен": очертаващ желаното (не от мнозинствена, но и не от пренебрежимо малка част от народа – 20 % от всички избиратели, които в някои случаи може да се окажат повече от всички, които са гласували на последните парламентарни избори…) съдържание на бъдещ правнозадължителен акт на парламента. Но точно толкова вярно е и обратното: когато в един референдум са участвали значителна част от избирателите (според Закона поне колкото в последните парламентарни избори), произнасянето на мнозинството от тях представлява не израз на виждане, а управленско решение, с което са безусловно длъжни да се съобразят всички държавни органи (и именно такова разбиране е въплътено в ЗПУГ).

Несъмнено е: валидните актове на парламента са задължителни за гражданите. Както и обратното: решенията на широко представителен национален референдум са задължителни за всички държавни органи, вкл. (ако не и на първо място) за парламента. В този смисъл – и с оглед относително ниската (и неотклонно спадаща!) електорална представителност на политическите партии/коалиции – всеки, дори „консултативен", а несъмнено „задължителният", референдум представлява и изключително важен за същинската демокрация инструмент за определяне или коригиране на политическите решения (в частност в парламента). „В най-ново време парламентарната форма на управление не е нищо друго, освен конституционна организация на борбата на политическите партии за овладяване и осъществяване на публичната власт"[7]. Затова според мен пълноценната демокрация изисква наличието на ефективен коректив.

5. Смятам за правилно разбирането, че в духа на чл. 1, ал. 2 именно най-съществените решения за развитието на държавата и/или обществото следва да се вземат чрез референдум[8]. Смисълът на представителната демокрация е не в това относително малък брой представители на суверена да решават най-важните въпроси, а в оперативната способност на

относително малък брой представители на суверена да решават бързо и ефективно множеството текущи управленски въпроси, респ. още по-малък брой „изпълнители", избрани легитимно от представителите на народа, да решават текущите въпроси на управлението в органите на централната изпълнителната власт (Министерския съвет). „Осъществяването непосредствено от народа" на „цялата държавна власт" може да бъде ефективно именно ако е съсредоточено към най-важните въпроси, по които е необходима висока степен на съгласие и произтичащите от него демократична легитимност и стабилност на взетото решение.

Прякото участие на гражданите в управлението е един от основните начини за намаляване на недоверието към политическото и за осигуряване на подкрепа и повишаване на тяхната отговорност за приеманите управленски решения[9]. Убедено смятам, че значителното ограничаване на кръга на въпросите, които може да бъдат решавани с референдум, и още повече на възможностите определен брой граждани на предизвикат провеждането на референдум по такъв въпрос, има силно негативно влияние не само върху доверието на обществото към политическия процес, но и за авторитета на държавното управление и по-общо за осъществяването на държавната власт в цялост.

В този смисъл смятам, че според чл. 1 от нейния основен закон Република България може да се разглежда като република с парламентарно управление в условията на пряка и представителна демокрация. Между разпоредбите на първата и на втората алинея на чл. 1 не може и не бива да се прокарва разграничение, още по-малко противопоставяне. Възможността за пряко осъществяване на държавната власт не противоречи на представителното осъществяване чрез парламентарното управление.

6. Имам резерви към разбирането, че „пряко осъществяване на държавната власт от суверена" се осъществява и чрез „избори": изборите (когато са демократични) са механизъм именно за представително осъществяване на държавната власт – като „една от двете основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг" (по израза в настоящото решение на КС).

Посочените до тук разпоредби от ЗПУГ разглеждам именно като приложение на разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията и, което е по-съществено, ясно изражение на разбирането на законодателя за нейния дух и нейните принципи. Към други разпоредби от ЗПУГ обаче имам резерви, които излагам нататък.

В обобщение изразявам виждане, че беше необходимо мотивите на настоящото решение на КС да съдържат недвусмислено потвърждаване на въплътеното в Конституцията разбиране за народния суверенитет и за ролята на референдума като една от основните форми за неговото демократично осъществяване.

IV. Относно правомощията на Народното събрание по отношение на внесено предложение за произвеждане на национален референдум

Конституцията предоставя право да участват в допитвания до народа на българските граждани (които са навършили 18 години, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода – чл. 42 ал. 1). Народното събрание е компетентно да определя със закон организацията и реда за произвеждане на референдуми (чл. 42, ал. 2)[10] и е изпълнило това свое конституционно задължение с приемането на действащия ЗПУГ. За уплътняване на регулативния потенциал на чл. 1, ал. 2, изр. второ от КРБ и в изпълнение на предвиденото в чл. 42, ал. 2 от КРБ конституционно задължение, законодателят е приел закон, който необходимо урежда реда за осъществяването на това основно право на суверена[11]. Решения за произвеждане на национален референдум е компетентно да приема единствено Народното събрание (чл. 84, т. 4). Неговата компетентност обаче според мен е рамкирана от разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ, която въплъщава заложения в чл. 1, ал. 2 от КРБ принцип на народния суверенитет.

1. Конституцията не определя изрично кой може да поиска/предизвика непосредствено осъществяване на държавната власт от народа (т.е. произвеждане на референдум). Законът (в чл. 10, ал. 1) уточнява, че „предложение до Народното събрание за произвеждане на национален референдум може да бъде направено от не по-малко от една пета от народните представители; Президента на Републиката; Министерския съвет; не по-малко от една пета от общинските съвети в страната; инициативен комитет на граждани с избирателни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с избирателни права”. Намирам за спорно посочването на последно място на гражданите (като част именно от суверена – за разлика от всички други субекти). Независимо от това тази разпоредба ясно урежда възможност суверенът, именно чрез само част от съставляващите го граждани, да може да поиска („предложи”) прилагане на механизма за пряко осъществяване от него на властта.

Без очевидно да произтича от Конституцията, Законът закрепва два вида гражданска инициатива за референдум, които може условно ще

определя като „тясна” и „широка”. В случая на „тясна инициатива” – предложение от поне 200 000 граждани с избирателни права[12] – Народното събрание е длъжно „да обсъди” предложението[13] за произвеждане на референдум по даден въпрос, ако „подписката”, чрез която се прави това предложение[14], отговаря на законовите изисквания (чл. 13, ал. 3), които не включват предварителна преценка дали предложението е съобразено с ограниченията, предвидени в чл. 9 (или произтичащи от самата Конституция). Смятам за несъмнено, че в този случай „обсъждането” е относително свободно и може да включва преценка за целесъобразността на произвеждането на референдум с предлагания с подписката въпрос, респ. че Народното събрание може и по съображения за неуместност, ненавременност или друга целесъобразност да вземе решение, с което „мотивирано отхвърля предложението” (чл. 13, ал. 7). То може и да вземе решение за произвеждане на референдум, като „редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението въпрос или въпроси, както и тяхната поредност” (чл. 13, ал. 6). В този смисъл в случай на тясна гражданска инициатива Народното събрание е напълно свободно в преценката си дали да удовлетвори или да отхвърли (мотивирано) искането за произвеждане на национален референдум.

В случай обаче на „широка инициатива” – предложение от поне 400 000 граждани с избирателни права – свободата на преценка на НС е изрично ограничена от разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ: „Народното събрание приема решение за произвеждане на национален референдум, когато това е поискано от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права, и не противоречи на ограниченията по чл. 9, ал. 2, 3 и 4”.

Дори ако с Конституцията „суверенът се е самоограничил”, както се посочва в настоящото решение на КС, според мен няма нито разпознаваема правна основа, нито демократична или друга логика правото му да поиска непосредствено осъществяване на държавната власт да е напълно ограничено от преценка по целесъобразност на …неговите представители (в НС). И обратно – ако с разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ законодателят се е самоограничил, смятам за вярно, че това произтича именно от духа и регулативния ефект на разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията, и не смятам за вярно, че от Конституцията произтича отсъствие (или пълна невъзможност за налагане) на каквото и да било задължение на парламента.

От една страна без подобно разбиране (за задължение при „широка инициатива”) би останало без какъвто и да било смисъл прокараното в закона разграничение между подписка, подкрепена от поне 200 000, и подписка, подкрепена от поне 400 000 избиратели. Ако и в двата случая НС има пълна свобода да преценява по целесъобразност, защо изобщо е необходимо законодателно разграничение на двата случая?

От друга страна редакцията на цитираната законова норма е напълно ясна: НС трябва (е длъжно) да приеме решение за произвеждане на референдум, когато това е поискано от поне 400 000 граждани. И може да вземе решение, с което отхвърля поискано по този начин произвеждане на референдум само ако (установи, че) предложението не спазва ограниченията (самият закон говори именно за „ограничения”!, чл. 10, ал. 2) по чл. 9, ал. 2, 3 и 4 от ЗПУГ. Разбира се – и всяко друго ограничение, което произтича от самата Конституция (и не е необходимо това да се посочва изрично в закона, тъй като произтича от здравия разум на конституционната правова държава). Несъмнено тези ограничения (докато са действаща норма) трябва да бъдат спазени и от/в самото предложение – и именно това е овластено да провери Народното събрание.

По аргумент за обратното обаче, ако то не установи неспазване на което и да било от тези ограничения, е длъжно да вземе решение за произвеждане на национален референдум с предложения въпрос (и с резервата за възможност за преформулиране[15] на въпроса /чл. чл. 13, ал. 6 от ЗПУГ/, макар в тази хипотеза и това да ми изглежда спорно по изложените нагоре съображения). Затова смятам, че при наличие на предложение, подкрепено от 400 000 граждани (валидни „подписи”), Народното събрание има ролята на „своеобразен посредник” (по израза, използван, макар и наистина в по-широк смисъл общо за ролята на НС по отношение на инициатива за референдум, в Решението на КС по к.д. 8/2016). В този случай обаче не намирам за уместно да се говори за „обвързана компетентност”. На въпроса за самите ограничения ще се върна по-нататък.

Изразявам и резерви относно потвърденото от КС разбиране, че „въпросът на референдума не подлежи на самостоятелен контрол” за конституционосъобразност. Едно предложение за референдум е форма и въпрос, нищо друго. И съществената преценка е относно въпроса. В този смисъл категорично не приемам и че „няма противоконституционни въпроси”. Искането за провеждане на референдум е неделимо от въпроса, предмет на предлагания референдум. Няма искане без въпрос. Преценката (по предвидения в ЗПУГ ред) за законосъобразност на предложението се

прави както по формални критерии (чл. 13, ал. 3 във вр. с чл. 10-12 и др.), така и по отношение на предлагания въпрос (един или повече от един – и за всеки по отделно, чл. 9). Неизбежно – също и преценката за конституционосъобразност на акта на НС относно предложението. И затова по-голямата част от мотивите на настоящото решение на КС са посветени на това, от което зависи конституционосъобразността на предложението за произвеждане на референдум, респ. на решението на НС по него – т.е. именно и само на предложения въпрос (неговия предмет): дали той попада в обхвата на компетентността на НС, дали той противоречи на Конституцията и т.н. И това е напълно естествено – иначе обхватът на контрола за конституционност би бил ограничен само до преценка относно изискванията за форма.

2. Смятам също за изкуствено прокарването на разграничение или противоречие между разпоредбите на втората и третата алинея на чл. 1 от КРБ: осъществяването на държавна власт от народа, по инициатива на една част от него, не е и по никакъв начин не би могло дори да се уподобява на „присвояване на осъществяването на народния суверенитет". Още по-малко мога да приема, че „присвоява" осъществяването на народния суверенитет група граждани (400 000), която задължава НС да приеме решение за произвеждане на национален референдум. Тя по никакъв начин не изземва и изобщо не осъществява власт – но е достатъчно представителна, за да може да поиска/предизвика осъществяване от НС в рамките на неговите конституционни правомощия (с участието и на Президента) на процедурата за осъществяване на власт именно от суверена (целия народ). Последното според мен Конституцията не само предвижда, но и гарантира.

Изискуемият брой валидни подписи на български граждани с избирателни права (колкото и да е трудно да се обори произволността в определянето на точно такъв брой, а не по-голям или по-малък) отрежда на тази група граждани основателна роля на „съществена част от народа" или на инцидентен представител на суверена. Тази група граждани не изземва правомощие на НС, а само ангажира неговото произнасяне в рамките на Конституцията и закона и в рамките именно на неговите правомощия.

Именно за да не се стигне до „присвояване" на народния суверенитет (и на държавната власт) от „част от народа", в чл. 23, ал. 1 от ЗПУГ се прогласява, че решение е взето само когато в произведения референдум са участвали поне толкова избиратели, колкото и в последните избори. Такъв референдум смятам трябва да се разглежда като представителен (поне колкото и действащия парламент).

„Присвояване” според мен ще е налице именно в обратната хипотеза: когато една малка част от народа, като народните представители (и понякога дори само над ¼ от тях с оглед правилата за обикновеното мнозинство) – макар и демократично овластена да го представлява – взема решения, каквито не позволява да бъдат взети/коригирани от самия суверен. Особено типичен пример е ратифицирането на международен договор, след което произнасянето по него на суверена чрез референдум е определено за недопустимо (чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ, който анализирам нататък).

Допускането, че е възможно НС по собствена свободна преценка (и извън изрично предвидените в закона или произтичащи от самата Конституция основания за това) да откаже произвеждането на референдум, което е валидно поискано от законово предвиденото количество избиратели (400 000, условно 10 % от действителното електорално тяло[16]), би означавало допускане на възможност „част от народа“ (мнозинство от присъстващите народни представители), била тя и демократично легитимна (и пълноправна да приеме решение като акт на парламента), да си „присвои“ (макар и еднократно/инцидентно) „осъществяването на народния суверенитет“ – като лиши самия суверен от гарантираната от чл. 1, ал. 2 възможност сам да се произнесе.

3. От друга страна не смятам, че е конституционно допустимо – на каквото и да било основание – да се отрече и правото на едно малцинство (каквото формално представляват 400 000 граждани) да предизвика произнасяне на суверена, в резултат на което да стане ясно и кое е „малцинствено” и кое – „мнозинствено” виждане, воля – и в резултат на това: управленско решение. Всъщност задължаването на НС да приеме решение за произвеждане на национален референдум според мен трябва да се разглежда като право на едно формално малцинство (но все пак достатъчно значително по численост) да предизвика произнасяне на обективното мнозинство, без това да може да бъде препятствано от група представители на суверена в парламента по съображения, каквито Конституцията и законът не допускат.

Едва произнасянето на мнозинството от гласувалите на референдума (на практика мнозинството от достатъчно представителен брой гласували на референдум граждани, съпоставим с броя гласували на парламентарните избори, както изисква чл. 21, ал.1 от ЗПУГ – т.е. със същата демократична легитимност, като тази на самия парламент) вече представлява приемане на правнозадължително решение, респ. осъществяване на държавна власт. Именно такова разбиране според мен отразява и задължителността на

решенията на националните референдуми, прогласена в чл. 21, ал. 1 от ЗПУГ и въплътена в същността на чл. 1, ал. 2 от КРБ.

4. Затова не мога да приема, че: „…резултатът от един решаващ референдум, произведен при спазване на установения в правото ред, задължава Народното събрание, но това не означава, че Народното събрание е обвързано автоматично от отправеното до него предложение за произвеждане на национален референдум с поставения в него въпрос, включително когато са спазени изискванията на закон, към който препраща Конституцията. Дори когато волята на активното гражданство е обективирана чрез подписите на повече от 400 000 граждани с избирателни права, това не задължава парламента да вземе решение единствено за произвеждане на национален референдум (чл. 1, ал. 3 от Конституцията).”.

Подобно заключение създава според мен невярната представа, че дори когато не е налице нито едно от основанията за отхвърляне на едно такова предложение (предвидени изчерпателно в Закона и/или произтичащи от самата Конституция), парламентът е свободен в преценката си дали да вземе решение за произвеждане на референдум. Наистина в настоящото решение на КС такъв извод не е изрично формулиран – но според мен беше необходимо ясно да бъде формулиран обратният извод: че когато не е налице нито едно основание за отхвърляне, НС не е свободно по съображения за целесъобразност (без съображения за конституционосъобразност или законосъобразност) да вземе решение за отхвърляне на предложение, направено чрез подписка от поне 400 000 български граждани с избирателни право.

Разбира се, напълно възможно е – както навярно би се установило и в конкретния случай – въпросът на референдума да получи отрицателен отговор от гласувалите избиратели. Както е напълно възможно под едно предложение за референдум да са се подписали и избиратели, които при провеждането му биха гласували отрицателно по поставения въпрос – но смятат за необходимо именно по този въпрос да се произнесе целият народ /суверена.

Въпросът дали и при какви условия НС е длъжно да приеме решение за произвеждане на национален референдум е поставен в искането до КС, предмет на настоящото дело (макар и не по достатъчно убедителен начин, както и повечето други релевирани основания за противоконституционност на оспореното решение на НС). Според мен в настоящото дело въпросът има ли НС задължение да приеме решение за произвеждане на национален референдум, поискано от поне 400 000 граждани с избирателни права, стои

единствено ако се установи, че не е налице валидно основание за отрицателно решение (както бе посочено по-горе и ще бъде анализирано нататък).

В обобщение смятам, че в мотивите на своето решение Съдът следваше (и имаше добър – и легитимен! – повод) да изрази недвусмислено и съответстващо на чл. 1 ал. 2 от КРБ разбиране за правомощието (и параметрите на задължението) на НС: когато произвеждането на национален референдум е предложено от 400 000 избиратели, НС не е длъжно автоматично да вземе решение за произвеждане на референдум, но може да откаже произвеждане на референдум само ако предложението не спазва предвидените в закона и произтичащи от Конституцията ограничения. И когато предложението отговаря на всички изисквания, НС е длъжно да вземе решение за произвеждане на референдум. Обратното означава НС свободно да преценява дали да позволи пряко осъществяване на властта от суверена, което намирам за несъвместимо с принципа, заложен в чл. 1, ал. 2 от Основния закон.

V. Относно ограниченията пред национален референдум

Приех за установено, че ако валидно подкрепено от над 400 000[17] граждани предложение за произвеждане на национален референдум е внесено в Народното събрание, то може да отхвърли предложението само ако мотивирано установи, че предложението не е съобразено с някое от валидните ограничения.

В закона, който „урежда условията[18], организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт” (съгласно формулировката в чл. 1), законодателят е посочил (в Раздел II „Национален референдум”, чл. 9 „Предмет”, ал. 1-4) изчерпателно ограниченията[19], с които трябва да бъде съобразен предметът, очертан от предложения за решаване с референдум въпрос (един или повече):

Да се отнася до въпрос с национално значение (очевидно по това изискване преценката е неизбежно субективна и като такава – в свободна дискреция на НС, която обаче следва да се осъществява от него ограничително);

Въпросът/предметът/решението да е в компетентността на Народното събрание (това ограничение анализирам разгърнато нататък);

И в рамките на компетентността на НС да не се отнася до правилата на вътрешната организация и дейност на Народното събрание и до негова

компетентност, произтичаща от разпоредбите на чл. 84, т. 4, 6, 7, 8, 10, 12, 16 и 17, чл. 91, 91а, чл. 103, ал. 2, чл. 130, ал. 3, чл. 132а и чл. 147, ал. 1 от Конституцията (тези разпоредби са ирелевантни за настоящото дело, поради което оставям без анализ тук въпроса защо всички тези или защо само тези въпроси от компетентността на НС са извадени от възможния предмет на един референдум);

както и за размера на данъците, таксите и трудовите и осигурителните плащания и вноски и за държавния бюджет;

да няма за предмет (фактически одобрение на приет) кодекс или друг закон, който уреждат изцяло материята в дадена област (намирам за много спорно дали и това ограничение съответства на чл. 1, ал. 2 от КРБ)

или въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, след тяхната ратификация (на това може би най-спорно ограничение се спирам нататък).

Намирам за спорно дали някои от тези ограничения са съобразени с Конституцията. Ще се спра само на тези две от тях, на които се основават в голямата си част мотивите на настоящото решение на КС и по същество мотивите на оспореното решение на НС (доколкото могат да бъдат установени от хаотичните дебати в НС при приемането на оспореното негово решение).

Приемам за несъмнено, че едно предложение за референдум трябва да бъде съобразено и с всяко имплицитно произтичащо от Конституцията (доколкото според мен не може да се установи изрично) ограничение, макар законът да оставя впечатление, че произтичат именно от Конституцията изчерпателно изброените в него ограничения и е възможен въпрос защо не са посочени и други, ако могат обосновано да бъдат изведени от нея. Затова ми е трудно да приема за установено, че в мотивите на настоящото решение на КС се извежда „конституционно ограничение", различно от посочените в Закона. В частност според мен в това решение предвиденото в закона изискване предметът на референдума да е в компетентността на НС се разглежда именно като произтичащо от Конституцията и то във връзка с другото ограничение относно уредените в ратифициран международен договор въпроси, което иначе е материя от компетентността на НС.

1. Относно ограничението само до рамките на компетентността на НС

Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от КРБ е не само императивна, но и ясна: ЦЯЛАТА държавна власт (може да) се осъществява пряко от гражданите! В съответствие с това самият законодател е посочил в чл. 1, ал.

1 от ЗПУГ, че този закон урежда „…урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната… власт“. Разбира се, това не означава отсъствие на каквито и да е ограничения. Извън всякакъв разум е да се мисли, че един референдум може да нарушава основни конституционни принципи. Немислимо е с референдум да се решават въпроси, които рушат устоите на конституционната правова държава и сред тях основните права. Както и въпроси от компетентността на съдебната власт („Народен съд” е напълно несъвместим с всяка представа за конституционна правова държава).

Не съм убеден обаче, че ограничаването само до въпросите от компетентността на Народното събрание напълно съответства на Конституцията. Самата идея, че НС може нещо, което народът/суверенът не може, намирам за озадачаваща, ако не и за несъвместима с духа на чл. 1. Включително ако е вярно, както е посочено в настоящото решение на КС и както приемам и аз, че „конституционният законодател е установил две основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг – пряко и представително (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), които взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава. И двете форми на осъществяване на държавната власт в конституционната демокрация се основават на върховенството на правото, чието най-ярко проявление е върховенството на основния закон на държавата, какъвто е и действащата българска Конституция.”.

Затова и в ал. 6 на чл. 9 от ЗПУГ е изразен еднозначен постулат: националният референдум е начин за пряко решаване от гражданите на управленски въпрос (и в решението на КС ясно се посочва, че „приетото чрез референдум решение е пряко осъществяване на държавната власт”) и такова „решение не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание”. Това е властово решение, което е задължително за всички и подлежи на изпълнение. Ако изпълнението изисква приемане на акт от парламента, той е длъжен да приеме такъв акт (затова второто изречение на чл. 9, ал. 6 посочва, че „Народното събрание приема акт, когато това е необходимо за изпълнение на решението”.

Не приемам аргумента, че въпросът, предмет на национален референдум, трябва да е в компетентността на НС, „за да може след това НС да изпълни решението, прието с референдума”. Защо да не е възможен референдум, чието решение не изисква приемане на акт на НС (нали „когато е необходимо”). Или да изисква изпълнение само от изпълнителната власт?

Или дори да е самоизпълнимо, каквито са голяма част от законовите норми?... Кой и как ще трябва да изпълни едно решение от референдум според мен не може да предопределя неговия предмет. Затова намирам за непълно посоченото в настоящото решение на КС, че „смисълът на един национален референдум е …да обвърже народното представителство с предприемане на действия за изпълнение на изразената воля на суверена“. Както посочих и нагоре, самият Закон (в чл. 9, ал. 6, изр. второ) изразява разбирането, че е напълно възможно за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента.

В частност това, че някои от мерките по присъединяването към единната валута напр. са в компетентността на други държавни органи (като МС и БНБ), по никакъв начин не отрича ролята/компетентността на самото НС в рамките на този сложен и в същината си и нормотворчески процес. Достатъчен пример са необходимите за въвеждането на единната валута изменения в действащи закони. Евентуалната необходимост от приемане на акт от НС (и/или от друг държавен орган) не е от естество да ограничи, още по-малко да препятства правната задължителност на прието на референдум решение и в този смисъл – на непосредственото осъществяване на държавната власт от суверена.

Поради това смятам, че предметът на един национален референдум не може да бъде ограничаван само до въпроси от компетентността на НС.

Не приемам и разбирането, че въпросите от компетентността на Великото народно събрание (ВНС) изначално са извън допустимия обхват на национален референдум[20]. ВНС е предвидената в КРБ форма за осъществяване от суверена на учредителната власт в пълнота. Избирателите могат да определят свои представители, които да се произнасят по всяка (!) разпоредба от Конституцията (и дори да приемат „нова Конституция” – чл. 158 от КРБ). Какво обаче ги лишава от легитимност изобщо да се произнасят по такава разпоредба? Очевидно по действащия по силата на ЗПУГ ред ако би бил произведен референдум за изменение/отмяна на разпоредба, по която компетентно е единствено ВНС, би следвало НС да приеме решение за свикване на ВНС, за да изпълни волята на суверена. Именно поради това всички въпроси от компетентността на ВНС според мен са в компетентността на НС да вземе решение за свикване на ВНС (по чл. 159, ал. 2 от КРБ) – и поради това в компетентността на НС да вземе решение за произвеждане на национален референдум (по чл. 84, т. 5 от КРБ).

Поради това смятам, че е конституционно допустим референдум, решението на който изисква НС да приеме проект за изменение на Конституцията, който да бъде внесен в свикано за тази цел ВНС.

Отделен въпрос е, че последиците от евентуално неизпълнение (или частично или привидно изпълнение) от НС или след това от ВНС на волята на суверена, изразена чрез референдум, са само политически, не и правни.

2. Относно обхвата/рамките на компетентността на НС по отношение на международните договори

Ако приемем, че предмет на референдум може да бъде само въпрос от компетентността на НС, съществен става въпросът за рамките/обхвата на тази компетентност. В частност по отношение на международните договори на страната.

В настоящото решение на КС според мен най-съществено (носещ мотив) е разбирането, че не е в компетентността на НС въпрос, който то не може да реши едностранно. В частност с оглед предмета на искането до Съда в неговото решение по същество се приема, че става дума за „едностранно" изменение на Учредителните договори на ЕС и/или на Договора за присъединяване на Република България с оглед произтичащо от тях задължение за държавата, каквото „едностранно" изменение се приема, че НС не може да направи.

Ключово тук според мен е абсолютизирането на разбирането за едностранна мярка. В настоящото решение на КС се разглеждат във взаимовръзка разпоредбите на чл. 85, ал. 1-3 от КРБ. И се прави извод, че ако изменение или денонсиране на ратифициран от НС международен договор е възможно само по посочения в самия договор ред (или в съответствие с общопризнатите норми на международното право[21]), то когато този ред не предвижда едностранно изменение/денонсиране и НС не е компетентно едностранно да го измени/денонсира (което в конкретния случай намира отражение по отношение на договорите, свързани с ЕС, на които се спирам нататък).

В настоящото решение на КС се посочва, че „е необходимо решението, прието чрез национален референдум в една конституционна, правова държава да бъде изпълнимо при зачитане на върховенството на Конституцията". След което обаче се прави извод, че решението, което може да се вземе чрез предлагания в конкретния случай референдум, не може да бъде изпълнено от Народното събрание. Този извод се основава на „логиката на посочените по-горе конституционни разпоредби /чл. 85 ал. 1,

т. 9, ал. 2 и ал. 3 от КРБ – б. м./ в тяхната взаимна връзка". Смятам, че от тези разпоредби на КРБ не може да бъдат изведени – както изглежда, че прави настоящото решение на КС – „конституционен стандарт" или „граници на конституционно допустимия обхват" на предмета на един национален референдум по въпрос, който е уреден в международен договор (вкл. „договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС").

В ал. 1 на чл. 85 се изброяват изчерпателно международните договори, за които задължително се изисква ратификация от НС. В т. 9 логично бяха добавени и всички международни договори, с който на ЕС се предоставят произтичащи от Конституцията правомощия[22]. Това означава, че сключването на всеки такъв договор трябва да бъде „одобрено" (чрез ратификация) от националното представително учреждение, но по никакъв начин не препятства провеждането на референдум както преди сключването/ратификацията (вкл. с въпрос дали да бъде сключен), така и след като бъде сключен и дори след като влезе в сила (вкл. с въпрос трябва ли договорът да бъде изменен или денонсиран).

В ал. 2 се закрепва изискване за завишено („квалифицирано") мнозинство за ратификацията на такъв договор (по т. 9) и според мен тази разпоредба няма никакво отношение към евентуален референдум относно уреден в такъв договор въпрос.

Разпоредбата на ал. 3 е конституционен акт на зачитане на международното право и закрепва принципа, според който всеки международноправен ангажимент може да бъде изменян или прекратен само по предвидения от самото международно право (в конкретния международноправен акт или в общопризнатите норми на международното право) ред. Тя няма никакво отношение нито към примата на международното право (прогласен в чл. 5, ал. 4), нито към референдумите.

От тези разпоредби – вкл. последната – според мен по никакъв начин не може да бъде изведена конституционна пречка с референдум да се вземе решение за изменение/денонсиране на международен договор, в изпълнение на което МС и НС да предприемат необходимите мерки в съответствие с предвиденото в конкретния международноправен акт или в общопризнатите норми на международното право. В частност денонсирането в крайна сметка е именно „едностранна" мярка от страна на държавата и е в компетентността на Народното събрание (макар и не единствено). Ако НС може да денонсира един международен договор, защо да не може да направи това в изпълнение на решение в този смисъл, взето чрез референдум?! Какво може да реши един референдум преди ратификацията на даден международен договор

(което очевидно позволява разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ)? Най-очевидно: дали да бъде ратифициран, т.е. дали държавата да се обвърже с такъв договор (вкл. и дали да се присъедини към дадена международна или интеграционна организация). Защо по-късно (след ратификацията) да не може да бъде поставен на референдум същият по същество въпрос – да остане ли държавата обвързана от конкретния договор, респ. да остане ли член на конкретната организация?

Напълно вярно е, че в частност както Договорът за присъединяване, така и Учредителните договори на ЕС, „не може да бъдат едностранно изменяни" („от българския парламент"). Но Договорът за присъединяване може да бъде едностранно денонсиран (нещо, за което, надявам се, все още малцина биха изразили подкрепа и засега никой не предлага официално/публично) – а по този начин и самите Учредителните договори, по които България чрез него е станала страна.

В частност денонсирането на ДЕС, ДФЕС и ДЕОАЕ („оттегляне от Съюза") може да се направи от „всяка държава-членка, в съответствие с нейните конституционни изисквания"), било и при спазване (в светлината на принципа на лоялно сътрудничество по чл. 4, § 3 от ДЕС и на изискването на чл. 85, ал. 3 от КРБ) на определената в тях (в случая в чл. 50, § 2 от ДЕС) процедура. А ако прилагането на тази процедура (или приемане на заключителен акт – „споразумение за оттегляне") е невъзможно (напр. непостигане на квалифицирано мнозинство в Съвета или одобрение от ЕП), прекратяването на членството в ЕС настъпва автоматично – именно по силата на едностранната воля на прекратяващата членството си държава (две години след датата, на която е уведомила Европейския съвет за това свое намерение, или на единодушно договорена друга дата). Точно така – автоматично… – настъпи прекратяването на членството в ЕС на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия.

От това следва еднозначен извод, че прекратяването на членството в ЕС може да се постигне и „едностранно" от всяка членуваща суверенна държава. Поради това не мога да приема за вярно, че „Народното събрание не разполага с правомощие да спира едностранно действието на Договора за присъединяване", тъй като НС може – по реда на чл. 85, ал. 1 и при спазване на изискването на чл. 85, ал. 3 от КРБ – едностранно да денонсира Договора за присъединяване към ЕС (именно както е предвидено в самия Договор за ЕС, чл. 50). И за мен е несъмнено, че в Република България това може да бъде направено в изпълнение на прието с национален референдум решение в този смисъл. Разбира се, изпълнението на едно евентуално такова

решение на национален референдум би изисквало и отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията (отново дори от „обикновено" Народно събрание по реда на чл. 15 във вр. с чл. 153), на което се спирам нататък.

Поради изложеното не мога да споделя никакво разбиране, че Конституцията (чрез тези или други разпоредби) определя граници на конституционно допустимия обхват на предмета на един национален референдум. Включително по отношение на въпрос, който е уреден в „международен договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС". Освен всичко друго, такова разбиране би означавало да е невъзможен референдум с въпрос дали България да прекрати членството си в ЕС или друга организация. Самото допускане на подобно внушение е годно единствено да подхрани евроскептицизма и внушенията за загубен суверенитет – които при това нямат никакво основание и в самото право на ЕС. Независимо дали изобщо има причини да се предположи, че референдум с въпрос да прекрати ли България членството си в ЕС би могъл към настоящия момент да получи положителен отговор от мнозинството от избирателите, евентуалното им лишаване от правото изобщо да се произнесат вече представлява истинско руиниране както на самата идея за народовластие, така и на разбирането за държавен и за народен суверенитет. Разбира се, едно подобно решение би изисквало и отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията (който анализирам нататък).

Според мен референдум с въпрос относно членството на Република България във всяка организация (вкл. ЕС) и по-общо относно всеки обвързващ я международен договор не само може да бъде произвеждан, но и по всяко време – както преди, така и след ратификацията на този договор. В този смисъл споделям разбиране, че разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ е противоконституционна, тъй като налага не само непредвидено, но и несъвместимо и с духа, и с буквата на чл. 1, ал. 2 от КРБ ограничение.

3. Относно компетентността на НС по отношение на изменение на ратифициран международен договор и предвиденото в чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ ограничение пред националните референдуми

На следващо място, смятам, че след като НС (респ. решение на референдум) може по-голямото – денонсиране на международен договор, то може и по-малкото: да предприеме (или предизвика предприемането от правителството на) мерки/инициатива за изменение на такъв договор (вкл. „договор, предоставящ на ЕС произтичащи от Конституцията правомощия"). Логично е първо да се направи именно опит за изменение на разпоредбата от съответния международен договор, по отношение на която

евентуален референдум се е произнесъл, а след това при неуспех на инициативата за изменение да се мисли/да се предприемат действия за денонсиране на целия договор.

Всеки международен договор може да бъде изменян от страните по него. В частност ДЕС и ДФЕС може да бъдат изменяни (чл. 48 от ДЕС) – вкл. по инициатива на една (дори една-единствена!, „всяка") държава-членка (чл. 48, § 2 и § 6[23]) и дори по отношение на „…ограничаване на областите на предоставена на ЕС компетентност" (§ 2, второ изр.). Според мен в Българската конституция не съществува никаква пречка с национален референдум да бъде взето и решение за предприемане на такава инициатива.

Възможен е според мен и референдум относно това как точно да бъдат изпълнявани задълженията, произтичащи от един действащ за страна международен договор, без самият договор да бъде нарушаван (напр. относно момента на приемане на мерки за изпълнение на договора, когато договореното оставя свобода на преценка относно момента на изпълнение, напр. в рамките на определен краен срок). Точно така напр. при транспониране на една съюзна директива (несъмнено принципно различна от всякакъв международен договор) предприемането на необходимите мерки на национално равнище нерядко е възможно да се направи в свободно определен от държавата момент в рамките на предвидения в директивата краен срок (напр. мерки с бюджетни измерения). Една държава може да намери за уместно (с оглед нейните легитимни интереси, които определения с директивата срок очевидно позволява да бъдат отчетени) да приеме някои необходими мерки в последния момент в рамките на определения срок, а друга – по-рано или веднага.

Ако достатъчен брой избиратели искат да бъде осъществено определено управленско решение – вкл. изменение или денонсиране на действащ международен договор на държавата – те могат да създадат и/или да подкрепят на парламентарни избори политическа партия (една или повече), която отстоява подобно решение. И ако избраните народни представители от тази партия формират необходимото мнозинство, НС ще се произнесе относно конкретния международен договор. Защо ако може едно такова управленско решение да бъде постигнато по пътя на представителната демокрация, да не е възможно да бъде постигнато по пътя на пряката?!

Според мен решаване с референдум на „въпрос, уреден в сключен от Република България международен договор", дори след ратификация и дори след влизането в сила на такъв договор, по никакъв начин не влиза в колизия

и с примата на международните договори, прогласен в чл. 5, ал. 4 от КРБ. Ако с референдум се вземе решение, противоречащо на действащ международен договор, НС и МС ще следва да предприемат действия за изменението/денонсирането на съответния договор, а не за неговото неизпълнение. В този смисъл правните последици erga omnes на решението, взето с национален референдум, биха настъпили едва след настъпването на последиците от изменението/денонсирането на този договор, не непосредствено и поради това в нарушение на договора, респ. на чл. 5, ал. 4 и/или на чл. 85, ал. 3 от КРБ.

Поради това смятам, че е несъвместима с Конституцията предвидената в чл. 9, т. 4 от ЗПУГ забрана за произвеждане след ратификацията на един международен договор на референдум по въпроси, уредени в него. Именно такава забрана смятам, че може да се разглежда като „присвояване на осъществяването на народния суверенитет“: въпрос, решен от НС (дори с обикновено, но и с квалифицирано мнозинство), никога да не може да бъде пререшен от самия суверен – но това да е възможно са самото Народно събрание.

Наистина в мотивите на настоящото решение на КС точно такъв аргумент (основан на ограничението, предвидено в чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ) не се разглежда изрично. Извежда се обаче ограничение, произтичащо от невъзможността „въпросите, уредени в договори, които предоставят правомощия на Европейския съюз, да бъдат пренаписвани чрез промяна, основана на решение от референдум, задължаващо Народното събрание”. Според мен в конкретния случай не става дума за „пренаписване”, още по-малко „едностранно” от Народното събрание, на въпросните договори. Напълно вярно е посоченото, че „Договорите обвързват държавата правно и това се проектира на плоскостта както на представителното, така и на прякото осъществяване на държавната власт”. Но вярно остава и че всяка държава-членка може да инициира изменение в Учредителните договори, напр. с оглед законосъобразно отлагане на изпълнението или освобождаване от обвързващо я съюзно задължение (което, разбира се, остава „обвързващо за държавата” на общо основание до евентуалното осъществяване на изменението в договора). Вече посочих, че ДЕС и ДФЕС може да бъдат изменяни по инициатива на една държава-членка. И това е в компетентността на НС, дори да изисква и участие на изпълнителната власт.

Това разбиране не влиза в противоречие с разбирането, че „решението, взето на национален референдум, произвежда непосредствено действие” – едно такова решение ще породи непосредствено действие чрез

задължението за компетентните държавни органи (НС и МС) да предприемат всички необходими действия за изменение/денонсиране на съответния международен договор. Но непосредственото действие на едно такова решение на референдум не означава незабавно прекратяване на действието/спазването на съответния международен договор, тъй като това би противоречало на основния принцип на международното право „договорите трябва да се изпълняват" (pacta sunt servanda) и по този начин на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ). По същия начин ако решението, взето с национален референдум, предполага изменение/отмяна на закон (или отделна законова разпоредба), неговото непосредствено действие ще се изрази в задължение на НС да направи това, но не и в автоматично прекратяване на действието на закона/нормата, за които се отнася. Както, разбира се, и задължение на НС (и всеки друг държавен орган, по-общо правен субект) да не предприема действие (още по-малко да приема правни актове) в противоречие с решението, прието с референдум.

В обобщение, инициатива за изменение на Учредителните договори на ЕС нито Българската конституция, нито правото на ЕС не забранява. И без тя да е „едностранно изменяне/пренаписване" на тези договори, несъмнено е едностранна мярка в компетентността на НС (дори да изисква участието и на друг държавен орган).

Не всяко изменение на един международен договор е „пренаписване". В конкретния случай обаче инициатива за изменение на Учредителните договори в смисъл, че въвеждането на единната валута не е задължение на държавите-членки или че те са напълно свободни в преценката си дали да предприемат мерки, които да направят въвеждането възможно, или дали след изпълнението на тези мерки (като в конкретния случай на България) да отлагат въвеждането, действително би представлявало „пренаписване" (промяна в същностното съдържание и/или основните цели и принципи на европейската интеграция). Ако една държава-членка не постигне поисканото от нея изменение на УД – или такова е обективно невъзможно – тя е свободна да предприеме действия за прекратяване на членството си в Съюза (евентуално отново по силата на решение на национален референдум). Приех за установено, че национален референдум може да реши прекратяване на членството в ЕС.

В заключение, изложеното не ми позволява да приема изложеното в мотивите на решението на КС: както че преценката за конституционосъобразност на (предложението/решението за) един национален референдум „е обвързана с правомощията на Народното

събрание" и че НС не е компетентно да се произнесе по предложения в настоящия случай въпрос, така и още повече че „и суверенът, при пряко осъществяване на държавната власт, не би могъл чрез национален референдум да предизвика изменения в тези договори" (които предоставят на ЕС произтичащи от Конституцията правомощия). Приемам обаче, че в конкретния случай (с оглед действителния смисъл на въпроса за предлагания референдум) необходимото за изпълнението на евентуално негово положително решение изменение на Учредителните договори на ЕС е толкова съществено, че предполага прекратяване на самия Европейски съюз, поради което е и обективно неизпълнимо.

VI. Относно произтичащите от правото на ЕС задължения на Република България и значението на разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията

Въз основа на изложеното до тук смятам, че същностният проблем по настоящото дело е не в това дали чрез референдум може да се решава уреден в ратифициран международен договор въпрос или да се решава изменение или денонсиране на международен договор – както и дали всички това е в компетентността на Народното събрание – а в предмета на предлагания въпрос за референдум. Положителният отговор на предлагания в обсъждания случай за решаване с референдум въпрос предполага изменение на „договорите, които предоставят правомощия на Европейския съюз", каквото приех за възможно, но в настоящия момент такъв положителен отговор на предлагания въпрос би означавал единствено неизпълнение на тези договори – което вече би представлявало нарушение не само на правото на ЕС[24], а на чл. 4, ал. 3 от Конституцията на Република България.

Смятам също така за голяма политическа грешка с дългосрочни последици (ясно видими и днес) непровеждането на референдум относно присъединяването на България към ЕС. Макар в българското общество тогава (2004-2006 г.) подкрепата за членството в ЕС да беше достатъчно широка, за да не се смята за спорна, легитимното произнасяне на суверена чрез референдум – така, както това беше направено във всички други присъединяващи се по същото време държави – би дало предвидимост и стабилност на решението за присъединяване и неговите последици, една от основните сред които е именно въвеждането на единната европейска валута.

1. Според чл. 4, ал. 3 от КРБ „България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз". Това не е просто политическа декларация, а правна норма, основа на членството на държавата в интеграционния съюз и на произтичащите от него правни последици –

функционалното ограничаване на държавния и на народния суверенитет и действието на цялото право на ЕС (и то в съответствие на изведените в него принципи), в частност задължителност на неговите правни норми както за държавите-членки, така и в тях (т.е. за правните субекти под тяхната власт), вкл. и правните норми относно икономическия и паричен съюз. „Участието" е постоянно и цялостно. Поради това волево (желано) неучастие в развитието на ЕС или неизпълнение на предвидените в неговия правен ред задължения (било и „временно"), без самото право на ЕС да го допуска (без „дерогация"), би представлявало нарушение на чл. 4, ал. 3 от ЕС.

Европейският съюз е наднационален съюз на суверенни държави. Наднационален, защото членуващите държави му предоставят властнически правомощия (за приемане на правнозадължителни актове в някои материи вместо националните власти, чл. 1, ал. 1 от ДЕС). И на суверенни държави, защото държавите го създават или се присъединяват към него суверенно (чрез договори – чл. 1, ал. 1 и чл. 49 от ДЕС), могат по своя суверенна воля и да го напуснат (чл. 50), остават суверенни държави, докато членуват (арг. от чл. 4, § 1 и 2 от ДЕС) и единствено те могат да му предоставят или отнемат властнически правомощия (арг. от чл. 1, чл. 4, чл. 5 и чл. 48 от ДЕС). Докато членуват в ЕС, суверенните държави ограничават функционално своя държавен суверенитет, като овластяват ЕС в редица области/материи – макар и не във всички и в различна степен в отделните области/материи. Една от тях е икономическата и парична политика (чл. 119 и сл. от ДФЕС във вр. с чл. 3, § 3 и 4 от ДЕС) в рамките на „икономически и паричен съюз" (чл. 3, § 4 от ДЕС). Мотивите на настоящото решение на КС съдържат изложение относно присъединяването на Република България към ЕС, последиците от него и спецификите на други държави-членки по отношение на въвеждането на единната валута, което приемам.

Участието в икономическия и паричен съюз (вкл. в негови заключителен етап – въвеждането на единна валута) е едно от ключовите средства (по чл. 3 от ДЕС) за постигане на целите на ЕС (по чл. 3, § 1 от ДЕС и др.). Целите на ЕС са цели на самите членуващи държави – самият съюз е „целеви", създава се именно за постигането на определени общи за държавите-членки цели (чл. 1, ал. 1 и чл. 5, § 2 от ДЕС).

Затова участието в икономическия и паричен съюз (и то в цялост) е едновременно цел и задължение на всички присъединяващи се държави. Със самото сключване на договор за присъединяване държавата заявява кандидатура/воля за присъединяване към еврозоната като част от икономическия и паричен съюз, който представлява една от основните

системи правоотношения в рамките на ЕС. Затова в частност България (и Румъния) участват в него и според чл. 5 от Акта за присъединяване, неделим от Договора за членство (съгласно неговия чл. 2, § 2), са се задължили да участват и в заключителния етап (единната валута).

2. Изпълнението на това задължение зависи не само от обективни критерии, но и от волята на присъединяващата се към единната валута държава. Затова „влизане" в последната фаза на заключителния етап (Валутно-курсовия механизъм, ERM-II) става само по инициатива (искане) на отделната държава-членка и се определя като „доброволно". Именно затова и Учредителните договори на ЕС не предвиждат конкретен срок за присъединяване към единната валута, макар това да е задължение на присъединяващите се държави.

Държавите, които към момента на присъединяването си все още не изпълняват условията (не покриват критериите) за присъединяване към единната валута, се определят като „държави в дерогация"[25] (т.е. в отклонение от съюзно задължение). По отношение на единната валута статусът на „държава в дерогация" няма смисъл, ако не е временен – присъединяващите се държави са се съгласили, че участието в единната валута е тяхна цел (като средство за постигане на по-висшите цели), и са длъжни да положат всички усилия за приемане на всички необходими мерки, които да доведат до въвеждане на единната валута (чрез изпълнение на условията/критериите).

Ефективността на тези мерки може да зависи от множество икономически фактори, някои от които може да са извън контрола на конкретната държава. Тя обаче остава обвързана от задължението (и целта си) за полагане на всички възможни усилия. Разбира се, „възможни" усилия – респ. мерки – са само тези, които не водят до влошаване на икономическото/финансовото състояние на държавата, респ. на благосъстоянието на нейния народ (или значими части от него). Именно затова мерките трябва да бъдат планирани правилно, вкл. и във времето – ако изпълнението на критериите за въвеждане на единна валута има твърде висока социална цена, то противоречи на целите и смисъла на самата единна валута и на икономическия и паричен съюз. В този смисъл Народното събрание е компетентно да приема (или да изисква от правителството да приема) такива мерки, които са „възможни" (вкл. социално поносими). Както и да изисква от правителството да отправи искане за влизане на държавата в ERM-II или обратно – в определен момент все още да не прави това.

Държавата преценява сама кога да пристъпи към подобно искане с оглед обективните икономически/финансови параметри, ефективността, времевия обхват и социалната цена на мерките, които предприема като дължими за постигане на критериите (закрепени вече в чл. 140, § 1 от ДФЕС) за въвеждане на единната валута. В рамките на тази преценка държавата би могла евентуално да „отлага" (макар и не произволно) своето присъединяване към единната валута (както правят и сега някои държави-членки).

България участва в заключителния етап на последната фаза на икономическия и паричен съюз (ERM-II) от 10 юли 2020 г. След влизането си в ERM-II всяка държава „губи" самостоятелния контрол над процеса – решението за въвеждането на единната валута се взема в Съвета на ЕС от всички държави, чиято валута е еврото, и присъединяващата се държава. Ако внезапно реши, че иска да отложи въвеждането на единната валута или изобщо да го предотврати[26] – т. е. да не участва в общия икономически и паричен съюз, присъединяващата се държава има само една възможност: да прекрати членството си в ЕС.

В правото на ЕС не е предвиден – и не е изяснен допълнително – механизъм за излизане от ERM-II след осъществено влизане и преди въвеждането на единната валута (такъв изглежда и лишен от логика). Впрочем, не съществува правна уредба и на механизъм за евентуално „излизане" от единната валута (респ. от „еврозоната"). Това обаче не може автоматично да означава, че подобно излизане е правно невъзможно…

3. Смятам за конституционно допустимо суверенът да се произнесе на референдум в смисъл, че не е готов (той, респ. неговите икономика, финансова система, благосъстояние и т.н.) за въвеждане на единната европейска валута. Подобно произнасяне би имало правна последица да задължи компетентните държавни органи (всички) да предприемат необходимите мерки (нови или съществуващите – но в пълнота) за преодоляване на проблемите (вкл. за преодоляването на недоверието/страховете на мнозинството от гласувалите на такъв референдум граждани). Ако значим брой български граждани смятат за неправилно (напр. като ненавременно) едно такова решение (за влизане в ERM-II), неговото подлагане на референдум (фактически с цел преразглеждане/отмяна) може да има своя политически и демократичен смисъл – и дори правно основание. Но само преди то да бъде изпълнено (респ. да доведе до отмяна/незаявяване на искане за влизане в ERM-II). След като държавата се е присъединила към ERM-II, подобно произнасяне би

означавало само едно: държавата е годна (изпълнила критериите) да въведе единната валута, но не желае да го направи (било и временно). Това би представлявало лишаване на самия процес на европейска интеграция на държавата от неговата естествена логика: пълно участие във всички форми на интеграцията и най-вече в най-съществената – икономическия и паричен съюз. И би изисквало или преразглеждане/отмяна на валидно задължение на държавата (да се присъедини към единната валута веднага, щом е готова за това), или отказ от изпълнение за съюзно задължение на държавата и поради това нарушение на чл. 4, ал. 3 от Конституцията.

Поради това смятам, че референдум с въпрос, като предлагания в конкретния случай (или в същия смисъл) евентуално би бил конституционно допустим ПРЕДИ ВЛИЗАНЕТО В ERM-II. Тогава въпросът би бил и „в компетентността на Народното събрание". След този момент ако и докато „България участва в изграждането и развитието на ЕС" (чл. 4, ал. 3 от КРБ), а изграждането и развитието на ЕС незаобиколимо включват въвеждането на единна валута, „отлагането" (дори и временно) на въвеждането на единната валута представлява нарушение на чл. 4, ал. 3 от Конституцията: държавата е готова да въведе единната европейска валута, но „не желае" (фактически да участва в развитието на ЕС), било и „временно" (за още известно време, напр. 20 г.). Това на практика означава прекратяване на членството в ЕС и отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. Смятам това за носещо/ключово (ако не и единствено) основание за приемане на оспореното решение на НС за съобразено с Конституцията.

Поради изложеното смятам и че предлагането на референдум с такъв въпрос в такъв момент може да се разглежда като подвеждане на избирателите[27]: към момента на предложението решение за „отлагане" на въвеждане на еврото по воля на държавата не е възможно и би означавало прекратяване на членството в ЕС. С референдум може да се вземе решение за изменение на международен договор, в частност и Договора за присъединяване към ЕС, но не и неговото неизпълнение/нарушаване, каквото предполага предлаганият в случая въпрос. Такова решение предлаганият в настоящия случай въпрос не съдържа. При наличие на достатъчно широка обществена воля за това, с референдум може да се вземе решение и за денонсиране на Договора за присъединяване, което ще изисква и изменение на чл. 4, ал. 3 от Конституцията (което ще изисква изпълнение от НС чрез приемане на закон за изменение на Конституцията). В настоящия случай обаче нищо в този смисъл не е предложено – а докато чл. 4, ал. 3 действа, всяко негово нарушаване е нарушение на Конституцията.

4. Дори да приемем, че държавата (чрез своите компетентни в материята органи) е подвела държавите-членки и институциите на ЕС, като е невярно е заявила, че покрива критериите за въвеждане на единната валута, то ако страховете/възраженията на гражданите наистина са основателни, самите критерии за въвеждане на еврото не биха били покрити. В своята съвкупност това са критерии/измерители за икономическата и финансовата стабилност на държавата: относително (и съпоставително) ниски инфлация, бюджетен дефицит, основен лихвен процент и отклонения в обменния курс на националната валута спрямо еврото. Те естествено и незаобиколимо включват и социална стабилност, респ. поносима социална цена на мерките за постигане на тези цели. Същото се отнася и за участието в свободния конкурентен вътрешен пазар на ЕС, и за свободното движение на работна сила в целия ЕС.

Лишено от базова логика е държавата да изпълнява всички тези изисквания (и то за относително продължителен период от време), но от това за нейните граждани (или поне за съществена част от тях) да следват несгоди, които не са по-малки (или поне не се компенсират) от ползите от въвеждането на единната валута, по-общо от икономическия и паричен съюз, от общия пазар и от самото членство в ЕС. Както и тази държава да заяви, че е изпълнила всички изисквания – т.е. че вече е предприела всички необходими мерки – и след това да отлага по свое желание окончателното въвеждане на единната валута. По какви съображения? Ако са налице съображения за това (напр. за отрицателни последици за част от населението поради съществено по-ниско равнище на жизнения стандарт в сравнение със държавите от еврозоната, евентуално значително повишаване на цените и т.н.), те е трябвало да бъдат взети предвид при приемането и прилагането на мерките за постигането на критериите за присъединяване. Несъмнено въвеждането на единната валута (може да) има и отрицателни (било и временно) последици за икономиката на присъединяващата се държава и/или за покупателната способност на нейното население (или съществени части от него). Смятам за несъмнено обаче и че повечето евентуални отрицателни последици у нас вече са „изконсумирани" и тяхното продължаване или настъпването на нови при вече изпълнени критерии за стабилност (каквито са критериите по чл. 140, § 1) е несъвместимо с базовата логика на икономическия и паричен съюз в рамките на ЕС. В този смисъл нямам основания да смятам, че е възможно при произвеждането на обсъждания референдум да получи мнозинствена подкрепа отговор, предполагащ не само значително отлагане на въвеждането на единната европейска валута, но и отказ от целите на европейската интеграция на

България и нарушение на нейно основно съюзно задължение. В известен смисъл смятам изобщо предлагането на такъв въпрос за решаване чрез референдум за постигащо единствено обществено напрежение и поредно основание за разделение.

Затова свободна преценка на държавата е предоставена именно по отношение на това кога и какви мерки да приеме, за да покрие критериите по чл. 140, § 1 от ДФЕС – а не дали да ги предприеме. Някои мерки – напр. свързаните с намаляването на инфлацията и/или държавния дълг по отношение на БВП – е необходимо да бъдат осъществявани постепенно и в относително продължителен период от време, за да се предотвратят сътресения в икономиката и обратни ефекти. Тези мерки трябва да бъдат предприети преди присъединяването към ERM II, основният смисъл на който е установяването/доказването на способността на държавата в продължение на (поне) 2 години без затруднения да спазва вече изпълнените критерии по чл. 140, § 1, което да позволи приемане от Съвета на ЕС на решение за присъединяване на тази държава към единната валута.

5. Постигането на самите критерии обективно е в интерес на всяка държава – обобщено това са критерии за стабилност на икономиката и публичните финанси, каквато е присъща на всяка поне относително развита държава. Веднъж постигнати, естествен интерес на всяка държава-членка на ЕС е да пристъпи към последния етап на икономическия и паричен съюз, за да може именно да извлече в пълнота ползите от своето членство във Вътрешния пазар, респ. в ЕС. И затова не е просто „изискване на правото на ЕС", а и естествена и логична пряка последица от започването на интеграционния процес, държавата да въведе единната валута веднага, щом е готова за това. Разбирането, че е възможно една държава да е покрила критериите за въвеждането на еврозоната (и може без затруднения да ги спазва в продължение на поне две години в рамките на ERM-II), но въпреки това да „не е готова" за въвеждане на единната валута, е лишено от разум – просто едно от двете не е вярно: или държавата не е готова (и не е покрила наистина критериите), или е готова (и като е покрила критериите, от следващата фаза на процеса може да извлече ползи, а не „затруднения" или негативи)…

Ако все пак постигането на тези резултати (изпълнението на критериите) наистина има твърде висока социална цена (като напр. висока инфлация без съответно, ако не и по-голямо, увеличение на доходите, или загуба на конкурентни пазарни предимства и др.), естественото решение е гражданите, чрез своите политически представители, да предизвикат или

приемане на мерки, които компенсират високата социална цена, или разсрочено във времето прилагане на мерките, които имат висока социална цена. Ако механизмът на политическото представителство не се окаже достатъчно ефикасен, може да се използва и инструментът на референдума – но отново и именно ПРЕДИ окончателното изпълнение на въпросните мерки, респ. преди влизането в ERM-II (където само се проверява действителността и устойчивостта на постигнатите чрез тях резултати).

6. Именно затова отчитането на възможностите, затрудненията и интересите на присъединяващата се държава, вкл. обективните икономически и социални условия, се прави в периода преди влизането в ERM-II и именно то определя вида и темпа на осъществяване на мерките, които водят до постигане на критериите за въвеждане на единната валута. Когато държавата – поне според нея (а това означава от нейните компетентни според националната конституция органи) – е покрила в достатъчна степен тези критерии (което именно се установява финално в периода на „престой" в ERM-II), отлагането на следващата фаза – въвеждането на единната валута – освен лишено от логика представлява и отказ от изпълнение на съюзно задължение.

Може да се помисли дали и преди влизането в ERM-II може суверенът да се произнася за това дали е „готов да поеме тежестите на единната европейска валута". По същество в България това би бил въпрос дали е „готов да понесе тежестите на паричния съвет („валутния борд")", доколкото става дума за в голяма степен едни и същи тежести (в този смисъл вече понесени/понасяни – вкл. „ограничение на суверенитета" напр. поради невъзможността на националната централна банка сама да определя свободно обменния курс на националната валута).

7. Вярно е, че за да се вземе окончателното решение за присъединяването на една държава-членка към единната валута, е необходимо самата държава да гласува за решение в този смисъл на Съвета (заедно с всички държави, чиято парична единица е еврото). Гласуването на тази държава против такова решение обаче, освен несъвместимо с всякаква логика на осъществения от нея до този момент процес (мерки, решения, заявления, вкл. за влизане в ERM-II и т.н.) и по-общо на членството ù в ЕС, вече би представлявало нарушение на нейното съюзно задължение за участие в икономическия и паричен съюз. И затова впрочем другите държави-членки на ЕС, които не са въвели еврото, не са се влезли и в ERM-II.

8. Навярно не е случайност, че нито една държава-членка на ЕС не е провела референдум по въпроса в кой точно момент да въведе еврото. И обратно: известно е, че в някои от държавите, провели референдум относно присъединяването си към ЕС (и дори относно ратификацията на Договора от Маастрихт, чрез който се въвеждат правилата за бъдещата единна валута), един от аргументите против е именно единната валута – и в някои от тях референдумът завършва с окончателно решение за неприсъединяване към ЕС, а в други тези аргументи са отхвърлени от мнозинството гласували на референдума. Както е известно, че в Обединеното кралство възраженията против единната валута бяха силни и устойчиви – и в крайна сметка един от аргументите на мнозинството, приело на референдум решението за напускане на ЕС.

Затова и процесът на въвеждане на единната валута в една присъединяваща се държава-членка е двустранен: държавата изразява желание (в което се включва собствената ù преценка за готовност) и доказва готовност, а държавите, които вече са въвели еврото, преценяват (в което се включва преценка дали те и тяхната валута/стабилност биха били застрашени, т. е. отново дали държавата-кандидат е „готова”). Именно в това е и смисълът на изрично прогласените (в чл. 140 от ДФЕС) критерии – ясен ориентир за целите и мерките, които отделната държавата трябва да постигне и ясна мяра за преценка от страна на вече участващите в единната валута (и Комисията) за нейната готовност в смисъл на годност да участва в единната валута, без да я застраши/отслаби.

Именно в този контекст се вписва евентуалната политическа преценка на вече участващите в еврозоната държави, че една присъединяваща се държава не би застрашила единната валута, дори ако към момента на присъединяването си не покрива напълно всички кумулативни критерии (каквато преценка в някаква степен беше направена неотдавна по отношение на Хърватска, а при първоначалното въвеждане на еврото – по отношение на Италия, и евентуално би бил и по отношение на България). Такава преценка обаче задължително включва политически изразено разбиране, че съществуващите затруднения (поради които някой от критериите не е покрит напълно) ще бъдат преодолени от присъединяващата се страна достатъчно бързо и с достатъчна степен на сигурност/необратимост.

9. Наистина някои държави-членки на ЕС не са въвели еврото, без да имат договорено право на изключение (клауза opting-out). И Комисията на ЕС дори не е започвала производство за установяване на нарушение (по чл.

258 от ДФЕС) срещу нито една от тях – макар наглед да може да се смята, че е налице нарушение. Повечето от тях обаче (като Чехия, Полша, Унгария) не са изразили желание/готовност и не участват във Валутно-курсовия механизъм (ERM II). Република България обаче е изразила желание и участва в този механизъм – който представлява последен етап преди въвеждането на единната валута – от юни 2018 г. Като още в преговорния процес е декларирала, че „от датата на членството ще действа в съответствие с целта за приемане на еврото". Доколкото присъединяването към ERM II е „доброволно" (и зависи именно от преценката на конкретната държава-членка), неговото отлагане може да се разглежда – макар и с много уговорки – като въпрос на национална дискреция. С присъединяването си обаче държавата еднозначно се ангажира да доведе до край процеса на въвеждането на единната валута – и евентуално ново отлагане вече би представлявало отказ от целите на ЕС (които са общи цели на членуващите държави!) и нарушение на свързаните с тях основни разпоредби от правото на ЕС.

И по същество – отказ от членството в ЕС.

10. Вече посочих, че приемам за напълно легитимен референдум с въпрос относно прекратяването на членството в ЕС. Такъв референдум могъл да доведе и до невъвеждане на единната валута (а ако вече е въведена – евентуално, но не задължително, излизане от нея). Ако резултатът от този референдум е положителен (мнозинството гласували при спазване на изискуемия за задължителност на решението минимален брой гласували), всички държавни органи – и в частност НС – следва са се съобразят с него, в частност като предприемат необходимите мерки, вкл. отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. При действието на чл. 4, ал. 3 от Конституцията обаче отказът, макар и „временен", от изпълнение на произтичащи от членството в ЕС основни задължения, е противоконституционен. Респ. противоконституционно е и предложението за референдум, поставящ въпрос със същия смисъл.

Убедено смятам, че членството в ЕС е исторически важно за България и към настоящия момент няма достатъчни основания да бъде поставяно под съмнение. Както и че въвеждането на единната европейска валута в Република България е необходимо и полезно за нейната икономика и за повишаването на благосъстоянието на българския народ. Затова нямам основателни съмнения, че днес резултатът от такъв референдум би бил отрицателен, дори в бъдещ момент да е теоретично възможно достатъчно голяма част от българското общество да приеме, че самият съюз вече е

различен от онзи, в който искахме да участваме. Убедено смятам, че членството в ЕС е исторически важно за България и към настоящия момент няма достатъчни основания да бъде поставяно под съмнение. Както и че въвеждането на единната европейска валута в Република България е необходимо и полезно за нейната икономика и за повишаването на благосъстоянието на българския народ.

Смятам за сигурно обаче, че без поставяне на въпроса за прекратяването на членството в ЕС (и отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията) всякакво волево, а не поради обективни обстоятелства, отлагане на въвеждането на еврото би противоречало както на правото на ЕС, така и на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, както и на националните интереси, поне съществена част от които са обективирани в акта на присъединяване на страната към ЕС (който, макар и не подложен на национален референдум, несъмнено се ползваше със много широко обществено одобрение).

VII. Въз основа на всичко, изложено до тук, според мен мотивите на настоящото решение на КС следваше да включват следните изводи:

Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията доразвива принципа на народен суверенитет (ал. 2, изр. първо), като предвижда две ясно отграничени основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг: непосредствено от суверена (народа) и опосредено („чрез" предвидените в Конституцията органи). Това естествено включва и гарантирана възможност народът сам да предизвика свое произнасяне по управленски въпроси.

Националният референдум е начин „за пряко решаване от гражданите". Той не противоречи на представителното осъществяване на държавната власт чрез парламентарното управление.

Легитимността на един референдум е най-малкото приравнена на легитимността на избраното при същата избирателна активност Народно събрание. В духа на чл. 1, ал. 2 именно най-съществените решения за развитието на държавата и/или обществото следва да се вземат чрез референдум.

В случай на „тясна гражданска инициатива" (подкрепена от само 200 000 избиратели) НС е свободно в преценката си дали да удовлетвори или да отхвърли искането за произвеждане на национален референдум. В случай на „широка инициатива" (предложение от поне 400 000 избиратели) свободата на преценка на НС е ограничена: може да вземе решение за отхвърляне на

предложението само ако (установи, че) предложението не отговаря на изискванията, които са предвидени в закона или произтичат от Конституцията, но не и по целесъобразност. Обратното означава НС свободно да преценява дали да позволи пряко осъществяване на властта от суверена, което е несъвместимо с принципа, заложен в чл. 1, ал. 2 от Основния закон. Това не е задължение НС „автоматично" да вземе решение за произвеждане на референдум: то може и да откаже произвеждане на референдум (ако предложението не спазва предвидените в закона и произтичащи от Конституцията ограничения).

Както осъществяването на държавна власт от народа, по инициатива на една част от него, така и задължаването на НС да вземе решение за произвеждане на референдум при инициатива на значителна част от него (400 000 избиратели), не е и по никакъв начин не би могло дори да се уподобява на „присвояване на осъществяването на народния суверенитет".

Предметът на един национален референдум не може да бъде ограничаван само до въпроси от компетентността на НС. Напълно възможно е за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента.

В компетентността на НС обаче влиза всеки въпрос относно задължително подлежащ на ратификация или ратифициран международен договор. Допустим е референдум и относно това как точно да бъдат изпълнявани задълженията, произтичащи от един действащ за страна международен договор, без самият договор да бъде нарушаван. Вкл. „международен договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС".

Референдум с въпрос относно обвързващ България международен договор, вкл. уреждащ членството на Република България във всяка организация (вкл. ЕС), не само може да бъде произвеждан, но и по всяко време – както преди, така и след ратификацията на този договор. В този смисъл разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ е противоконституционна, тъй като налага не само непредвидено, но и несъвместимо и с духа, и с буквата на чл. 1, ал. 2 от КРБ ограничение. Именно такова ограничение може да се разглежда като „присвояване на осъществяването на народния суверенитет".

Обратното разбиране би означавало да е невъзможен референдум с въпрос дали България да прекрати членството си в ЕС или друга организация.

Всеки международен договор може и да бъде изменян от страните по него. Вкл. ДЕС и ДФЕС – и по инициатива на отделна държава-членка. И без това да е „едностранно изменяне" на тези договори, инициативата несъмнено е едностранна мярка в компетентността на НС (дори да изисква участието и на друг държавен орган).

В конкретния случай (с оглед действителния смисъл на въпроса за предлагания референдум) необходимото за изпълнението на евентуално негово положително решение изменение на Учредителните договори на ЕС обаче е толкова съществено, че предполага прекратяване на самия Европейски съюз, поради което е и обективно неизпълнимо.

Според чл. 4, ал. 3 от КРБ „България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз". ЕС е наднационален съюз на суверенни държави. Целите на ЕС са цели на самите членуващи държави. Участието в икономическия и паричен съюз (и то в цялост) е едновременно цел и задължение на всички присъединяващи се държави. Със самото сключване на договор за присъединяване държавата заявява кандидатура/воля за присъединяване към еврозоната като негов заключителен етап.

Изпълнението на това задължение зависи не само от обективни критерии, но и от волята на присъединяващата се към единната валута държава. Тя обаче остава длъжна да положи всички възможни усилия за приемане на всички необходими мерки, които да доведат до въвеждане на единната валута.

„Възможни" усилия – респ. мерки – са само тези, които не водят до влошаване на икономическото/финансовото състояние на държавата, респ. на благосъстоянието на нейния народ (или значими части от него).

Затова държавата сама преценява кога да влезе във Валутно-курсовия механизъм (ERM-II), където само се удостоверява нейната готовност – и евентуално би могла да „отлага" това влизане. След влизането в ERM-II невъвеждане на единната валута е възможно само в две хипотези: предизвикване от държавата на изменения/допълнения в Учредителните договори на ЕС, които да позволят „отлагане", или прекратяване на членството в ЕС.

Ако е готова (покрила е критериите) за въвеждане на еврото, но „не желае" да го направи, това лишава самия процес на европейска интеграция на държавата от неговата естествена логика: пълно участие във всички форми на интеграцията и най-вече в най-съществената – икономическия и паричен съюз.

Ако страховете/възраженията на гражданите за социалната цена на въвеждането на еврото са основателни, самите критерии за въвеждане на еврото не биха били покрити. Отчитането на възможностите и затрудненията на присъединяващата се държава се прави в периода преди влизането в ERM-II и се отразява при приемането и прилагането на мерките за постигането на критериите.

Затова свободна преценка на държавата е предоставена именно по отношение на това кога и какви мерки да приеме, за да покрие критериите – но не и дали. Постигането на самите критерии обективно е в интерес на всяка държава – обобщено това са критерии за стабилност на икономиката и публичните финанси.

Поради това референдум с въпрос, като предлагания в конкретния случай (или в същия смисъл) евентуално би бил конституционно допустим ПРЕДИ ВЛИЗАНЕТО В ERM-II.

След този момент „отлагането" (дори и временно) на въвеждането на единната валута на практика означава прекратяване на членството в ЕС и изисква отмяна разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. Без поставяне на въпроса за прекратяването на членството в ЕС всякакво волево, а не поради обективни обстоятелства, отлагане на въвеждането на еврото би противоречало както на правото на ЕС, така и на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. При действието на чл. 4, ал. 3 от Конституцията отказът, макар и „временен", от изпълнение на произтичащи от членството в ЕС основни задължения, е противоконституционен. Смятам това за носещо (ако не и единствено) основание да се приеме, че разглежданото предложение за референдум е противоконституционно, и оспореното решение на НС да бъде оставено в сила.

[1] При обсъждането на проекта на закона в НС се посочва: „Няма никаква конкуренция между формите на пряката и представителната демокрация в момента в България. Не някаква, никаква! Забележете, основният закон, Конституцията, регламентира дейността на функционирането изцяло и само на органите на представителната демокрация. Има една-единствена думичка – че въпросите за референдума се решават със закон. И нищо друго. Не става въпрос за конкуренция. Това не съществува като форма на управление в държавата, няма го, то няма проявна форма до момента. И ние се стремим да създадем възможността това нещо да се прояви и тогава ще мислим дали ще се конкурира или няма да се конкурира." – стенограмата на 457-о заседание на НС, 4. 2. 2009 г.

[2] В настоящото решение на КС се посочва ясно, че „…други легислатури (41-ото и 43-ото Народно събрание) при произнасяне по отправено до тях предложение за произвеждане на национален референдум, са се произнесли по проект за решение на водещата комисия".

[3] Аналогично напр. Конституцията на ФРГ е единствената в света, която прогласява достойнството на човека в своята първа разпоредба – като елемент от прогласяването на принципно различните начала на новия конституционен ред в изначално отричане на предходния. И тази отразена в чл. 1 от Основния закон воля на германския народ, прочетена именно в исторически контекст!, бе установена и зачетена и от Съда на ЕС като израз на „националната конституционна идентичност“ на Германия (CJCE, Omega, C-36/02).

[4] Георги Близнашки, Върху историята и теорията на учредителната власт”, „Юридически свят”, бр. 1/2021, стр. 37, спец. стр. 39-40.

[5] В Австрия, Белгия, в голяма степен Германия, Испания, Унгария и др. възможност за провеждане на национални референдуми или не е предвидена, или е ограничена от преценката на парламента и/или друг държавен орган. В тези държави не е предвидена възможност определен брой граждани чрез подписка да наложат свикване на референдум – но е предвидена възможност гражданите, чрез събиране на определен брой подписи, да задължат съответния държавен орган (парламента, в някои случаи държавния глава), да се произнесат.

[6] На второто ограничително уточнение „въпроси от компетентността на НС” ще се спра нататък.

[7] Георги Близнашки, цит. съч., стр. 53.

[8] В този смисъл смятам за голяма политическа грешка непроизвеждането на референдуми по особено фундаментални за развитието на държавата и обществото въпроси, като напр. за присъединяването към ЕС или към НАТО. Митът за „поемане на отговорност” от политическото представителство в парламента по-скоро прикрива истината за нежеланието или неспособността на политическия елит в съответния момент да представи пред своя народ както цялата картина относно едно такова решение, така и убедителни аргументи в негова полза. Впрочем същата неспособност, но в случая по-скоро прикриваща нежелание, наблюдаваме и по отношение на обществения разговор по конкретния въпрос за въвеждането на еврото – както в предишните години (и особено в периода на направеното почти без никаква публичност заявление за присъединяване на държавата към механизма ERM-II), така и в последните месеци. Подобен подход подхранва както недоверието, така и страховете на гражданите и девалвира дори правилни и полезни за общественото развитие политически решения.

[9] Видно от стенограмата от заседанието на НС, в което е приет ЗПУГ, народните представители изразяват ясно разбиране в същия смисъл:

„…Такъв закон е едно от основните средства за повишаване на доверието в политиката и отговорността на гражданите. Той е и условие за контрол в условията на свободен мандат, с който ние разполагаме. Защото никой от депутатите не може да бъде отзован, но народните представители трябва да знаят, че техните решения могат да бъдат проверявани от гражданите. Това именно е начин те да се придържат към заявената от тях политика.

Ние си даваме сметка, че референдумите потенциално са едно много силно средство в ръцете на опозицията и за всяка една управляваща партия или коалиция е много трудно да се заеме с решаването на този въпрос. Защото в редица случаи, световната практика го показва, референдумът е начин обществото да реагира по определени решения на управляващите, с които то не е съгласно.

Мисля, че също не трябва да подценяваме ролята на референдума и за това управляващите и които и да са политически сили да направят обществено значими въпросите, с които се занимават, и да затвърдят своите решения чрез най-представителната форма на тяхното пряко потвърждаване от гражданите.”

[10] Оставям настрана въпроса имат ли правно значение и какво различията в употребените в Конституцията изрази („допитвания до народа" в ал. 1 и „референдуми" в ал 2) и разликите между изчерпателно предвидените в ЗПУГ „форми за пряко участие" (на гражданите, при това „при" осъществяване на държавната, а и на „местната" власт)…

[11] Намирам за спорно доколко изобщо може да се говори за конституционно допустимо определяне в закон на „условия" за осъществяването на народния суверенитет.

[12] Впрочем законът не уточнява дали правото на инициатива е предоставено само на български граждани, респ. с какви „избирателни права" – очевидно става дума за активно избирателно право, но дали само за парламентарни избори (в които нямат право на глас лица, които не са български граждани) или за всякакви избори (което включва и гражданите на ЕС, които при определени условия имат право – при това както активно, така и пасивно – да участват в местни избори, както и в избори за Европейски парламент).

[13] В Закона нелепо „подписката" – очевидно се обсъжда не самата „подписка" (тя се „проверява" преди обсъждането), а предложението за референдум, което е подкрепено с подписка.

[14] Оставям настрана и недомислицата „национален референдум по чл. 10, ал. 1, т. 5 се организира чрез подписка от инициативен комитет…" (чл. 12, ал. 1 от ЗПУГ), несъмнено е, че чрез подписка референдум не се „организира", а само се предлага…

[15] В Закона нелепо "редактиране"…

[16] В НС са внасяни предложения за произвеждане на референдум, подкрепени и от значително по-голям брой граждани: подписката за предложението, свързано със Слави Трифонов, съдържаше над 670 000 подписа, подписката за референдума относно АЕЦ „Белене" – над 700 000, за валидни бяха приети около 540 000. Първата мащабна гражданска инициатива за свикване на референдум при действието на Конституцията е от 2005 г., когато в НС бе внесено искане за произвеждане на референдум (за запазване на 1-4 реактор на АЕЦ „Козлодуй"), подкрепено от 518 000 подписа („респектиращо много дори за 80-милионна Германия", по думите на германския депутат в ЕП д-р Ролф Линкор), което изобщо не бе допуснато до разглеждане…

[17] Това е числото, което самото Народно събрание е определило за изискуем брой валидни подписи, независимо дали и доколко то е дискусионно.

[18] Намирам за спорно и дали може закон да определя условия за осъществяване на фундаментално конституционно правомощие на суверена.

[19] Самият закон в чл. 10, ал. 2 определя тези „условия" като „ограничения".

[20] Трябва да се отчита, че в първоначалната редакция на ЗПУГ съществуваше изрична разпоредба в този смисъл, която е отменена (макар и озадачаващо чрез преходни разпоредби към ЗИД на Изборния кодекс, ДВ, бр. 88 от 2020 г.).

[21] Сред които впрочем и правото на всяка суверенна държава да се оттегли от (да денонсира) всеки международен договор, вкл. едностранно…

[22] Самите тези договори също съдържат разпоредба, изискваща ратификация от всички ДЧ, за да влязат в сила (чл. 54 от ДЕС и чл. 357 от ДФЕС).

[23] Вкл. по „опростена процедура", приложима именно по отношение на „разпоредбите на третата част на Договора за функционирането на Европейския съюз, които се отнасят до

вътрешните политики и дейности на Съюза", сред които е и „икономическата и парична политика", включваща единната валута (чл. 120 и сл. от ДФЕС).

[24] Позволявам съм си да напиша, че не всяко нарушение на правото на ЕС може самò по себе си да се разглежда като нарушение на Конституцията, дори при широк прочит на чл. 4, ал. 3 или на принципа на правовата държава (чл. 1, ал. 1).

[25] В българския превод на ДФЕС е употребено „с дерогация"…

[26] Наложително е да се отчита, че самият ЕС (и неговите политики) се основават на изначално доверие между членуващите държави, което ще бъде напълно разрушено, ако държава, която 17 години членува в съюза и участва в частност в икономическия и паричен съюз (и банковия съюз), еднозначно и неотклонно заявява (преди 5 години!) воля и желание за присъединяване към еврозоната, по своя изрична воля влиза в ERM-II (преди 3 години), с което потвърждава, че покрива в необходимата към този момент степен критериите за въвеждане на единната валута) – и след всичко това заявява (в изпълнение на евентуално решение на референдум, като предлагания) желание „да отложи" последната фаза от този процес, тъй като …не е готова (напр. с оглед изравняването на стандарта на живот на нейните граждани със средния в ЕС, какъвто е носещият аргумент за заложения в предлагания въпрос срок за „отлагане").

[27] От стенограмата от 389-ото заседание на НС (2 юли 2008 г.), когато се приема ЗПУГ, е видно, че в дебатите е посочено ясно: „Гражданите трябва да са сигурни, че когато участват в определено допитване, то ще е законосъобразно и може да произведе желания резултат." Затова когато НС приема решение за провеждане на национален референдум, неговият предмет трябва да позволява решение, което може да бъде ефективно изпълнено. Обратното би означавало не само подвеждане на избирателите, но и подмяна на смисъла на референдумите като инструмент на народовластието.

Решение № 4 от 28 март 2024 г. по конституционно дело № 16/2023 г.[4]

Делото е образувано на 3.10.2023 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционността на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн., ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г.; посл. доп., бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 28 март 2024 г. конституционно дело № 16/2023 г., докладвано от съдия Филип Димитров.

Делото е образувано на 3.10.2023 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционността на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн., ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г.; посл. доп., бр. 106 от 22.12.2023 г.; ПЗР на ЗГ) на основание противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 - 3 и чл. 6, ал. 1 и 2 и с преамбюла на Конституцията на Република България.

С определение от 24.10.2023 г. Конституционният съд е допуснал разглеждане на искането по същество и е конституирал като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на земеделието и храните, министъра на околната среда и водите, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и омбудсмана.

Постъпили са допълнителни съображения от Висшия адвокатски съвет, становища от Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на земеделието и храните, както и от Асоциацията на парковете в България, Коалиция "За да остане природа в България", Асоциация "Български гори" и правно мнение от доц. д-р Златимир Орсов.

Висшият адвокатски съвет и доц. д-р Златимир Орсов поддържат, че е налице противоконституционност на § 3 ПЗР на ЗГ поради неравноправно третиране на група собственици (чл. 6 от Конституцията), неоснователно (непропорционално) накърняване на обема на собствеността върху имоти, получени при условията на замяна с държавата, и накърняване на кръга от

[4] обн., ДВ, бр. 29/2024 г.

легитимни правни очаквания от страна на собствениците (чл. 4, ал. 2 от Конституцията).

В допълнение към изложените в искането на Висшия адвокатски съвет аргументи доц. д-р Орсов поддържа, че мотивите за приемането на разпоредбата по същество са продължаване на действието на Решение за спиране на изключването при промяна на предназначението на гори и земи от горския фонд, придобити от физически и юридически лица, с изключение на общините, чрез замяна с гори и земи от горския фонд - частна държавна собственост на Народното събрание от 3 септември 2009 г. (ДВ, бр. 72 от 8.09.2009 г.). Като основен мотив за решението се сочи преценката, че замените през конкретен предходен период не са извършени по пазарни цени, а са резултат от корупция. Според доц. д-р Орсов § 3 ПЗР на ЗГ е противоконституционно средство, което се използва за постигането на конституционосъобразни цели, каквото е изискването за стопанисване и управление на държавните имоти в интерес на гражданите и обществото. Той поддържа, че в Конституцията са установени допустимите ограничения на правото на собственост и че законът не може да въвежда по-строги такива от Основния закон. Преценката, че конкретни замени на гори и земи от горския фонд са били неправомерни, налага предприемането на действия по обявяването на договорите за нищожни от съд, а не абстрактното въвеждане на ограничение на правото на собственост със закон.

Авторите на останалите становища поддържат, че не е налице противоконституционност на разпоредбата на § 3 ПЗР на ЗГ, като доводите им се свеждат до това, че искането за промяна на правното положение на имота не е само по себе си елемент от правото на собственост, че право на законодателя е да постанови специфична защита на определен вид земи и че не съществува основание за легитимни правни очаквания за промяна на правното положение на придобитите по замяна земи от държавния горски фонд.

Според изразеното от Народното събрание становище промяната на предназначението е административна мярка по специална процедура, която не се предпоставя от извършването на замяна и не следва от нея. Излагат се аргументи, почиващи на практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС), за условията за възникване на легитимни правни очаквания. Народното събрание поддържа, че оспорената разпоредба е израз на политика за горските имоти в рамките на законодателната преценка по целесъобразност по чл. 86, ал. 1 от Конституцията и че не обхваща сделките по признак период на сключване, а по обект на собственост - горски имоти, бивша

държавна частна собственост, предмет на замяна до 2009 г. Посочва се и Решение на Комисията от 5.09.2014 г. относно схема за помощ SA.26212 (2011/C) (ex 2011/NN - ex CP 176/A/08) и SA.26217 (2011/C) (ex 2011/NN - ex CP 176/B/08), приведена в действие от Република България при замените на горска земя C (2014) 6207, с което е установено, че сделките по замяна на горски имоти от 2007 г. до 2009 г. представляват неправомерна държавна помощ, тъй като не са приложени пазарни цени.

Министерският съвет прави исторически анализ на законодателството. Обръща внимание на списъка на имотите, придобити по замяна, който е приет от министъра на земеделието и храните и обнародван в "Държавен вестник", бр. 48 от 24.06.2011 г., и съдебната практика, свързана с него, която приема, че включването в списък по § 3 ПЗР на ЗГ не поражда задължения за преразглеждане на положението на тези имоти. Министерският съвет застъпва тезата, че въвеждането на оспорената разпоредба е мотивирано от натрупана практика и оформящо се обществено мнение, че замяната често е била следвана от промяна в предназначението и застрояване, което противоречи на заложените от законодателя цели по опазване на горите като национално богатство. Поддържа, че не е налице същинско обратно действие на закона. Министерският съвет приема, че допускането на замяната не следва да накърнява горския фонд и че промяната на предназначението и строителството не са типични проявни форми на стопанисването на горите. Развиват се аргументи в полза на спазването на принципа за пропорционалност и справедливост.

Според министъра на земеделието и храните оспорената разпоредба е въведена в изпълнение на повелята на чл. 15 от Конституцията и тя не създава условия за произвол, тъй като всички собственици на заменени горски имоти са третирани еднакво от закона. Министърът на земеделието и храните излага сходни с тези на Народното събрание и на Министерския съвет аргументи. Излага доводи за допустимото ограничаване на правото на собственост, базирани на правото на Европейския съюз, и цитира висящо пред СЕС дело, заведено от Комисията на Европейския съюз срещу Република България, C-632/23. Споделя се аргумент, свързан с възможността да се развалят договори за замяна само ако не са настъпили материални промени в горските имоти.

Министърът на околната среда и водите обръща внимание на исторически наложилата се практика правото на собственост да подлежи на намеси или ограничения от страна на държавата. Развива и доводи за това, че съвременната теория за правото на собственост отчита необходимостта

от отговорно ползване на природните ресурси, при което възникват задължения за собственика, както и социалната функция на собствеността. Прави изводи на плоскостта на чл. 55 и чл. 15 от Конституцията за това доколко е допустимо да се промени предназначението на поземлените имоти - горски територии, с цел тяхното застрояване. Обръща се внимание и на факта, че оспорената разпоредба действа вече 14 години. Сочи примери с други законови ограничения на правото на собственост като тези по Закона за собствеността и ползването на земеделските земи във връзка с уредбата, въведена със Закона за защитените територии, сред които попадат и гори.

От поканените да представят становища организации такива са депозирали от Коалиция "За да остане природа в България", Асоциацията на парковете в България и Асоциация "Български гори".

От Асоциация "Български гори" посочват, че подкрепят искането. Другите две организации развиват подробни мотиви в полза на конституционността на атакуваната разпоредба на § 3 ПЗР на ЗГ.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Горите, предвид тяхната значимост като национално богатство, представляват специфичен обект на право на собственост, по отношение на което държавата традиционно осъществява завишен контрол.

Правната възможност за изключване на земи от горския фонд в Република България винаги е била крайно ограничена. Това е видно от правния режим както в Закона за горите от 1958 г. (обн., Изв., бр. 89 от 7.11.1958 г.; отм., бр. 125 от 29.12.1997 г.), който е заварен от Конституцията на Република България от 1991 г., така и в приетите впоследствие закони за горите от 1997 г. (обн., ДВ, бр. 125 от 29.12.1997 г. и отм., бр. 19 от 8.03.2011 г.; ЗГ 1997 отм.) и от 2011 г.

Опазването и възпроизводството на околната среда е ценност от конституционен ранг, а горите представляват един от важните фактори за осигуряване на тази ценност, тъй като имат жизненоважна и незаменима роля по отношение на екологията и конкретно по отношение на климата, на водните запаси, на живата природа, на устойчивостта на почвите. Макар горите да са обект на собственост както на държавата, така и на общините, на физически и на юридически лица (чл. 22 ЗГ, 2011 г.), от гледна точка на Основния закон те не могат да бъдат разглеждани единствено като съвкупност от индивидуални собственически права, а и като публично благо, имащо "публичноправна значимост и всеобща полезност" по терминологията на Тълкувателно решение № 11 от 1997 г. по к. д. № 4/1997.

Горите са част от природните богатства на България. Като такива те са защитени от чл. 15 от Конституцията. Горите способстват за здравословна и благоприятна околна среда, на която имат право гражданите съгласно чл. 53 от Конституцията и която всеки е длъжен да пази. Именно защото правното положение на горите налага да се съобразява значението им на достъпно за всички благо, собствеността върху тях традиционно е подчинена на редица ограничения на законово ниво. Така например ЗГ от 2011 г. ограничава сечта в горските територии и я подчинява на определени от държавата условия и ред, посочени в наредба на министъра на земеделието и храните (чл. 101, ал. 3 ЗГ, 2011 г.); гарантира на гражданите свободен достъп до горите и забранява тяхното ограждане (чл. 144 - 145 ЗГ, 2011 г.); забранява свободното движение на товарни и пътни превозни средства в горските територии (чл. 148 ЗГ, 2011 г.); забранява промяна на предназначението на поземлени имоти в горски територии освен в изрично предвидени случаи и при спазване на определена административна процедура (чл. 73 и сл. ЗГ, 2011 г.). Така с цел запазването им като достъпно за всички благо, значимо за осигуряване на опазването и възпроизводството на околната среда (чл. 15 от Конституцията), законът възлага на собствениците на горите функции и на техни пазители.

Оспорената разпоредба на § 3 ПЗР на ЗГ от 2011 г. предвижда, че не подлежи на промяна по реда на този закон предназначението и не може да бъде извършвано строителство в поземлени имоти в горски територии, които физически и юридически лица или общини са придобили от държавата в резултат на замени, извършени до деня на обнародването на закона в "Държавен вестник".

Според вносителите тази разпоредба поставя в неравностойно положение собствениците на придобити по замяна гори спрямо другите частни собственици и това ограничение в ползването на придобитите по замяна имоти е обусловено не от естеството на имота, а от естеството на придобивната сделка.

Съдът намира, че това ограничение е конституционно оправдано с оглед спецификите на придобивния способ, по силата на който са възникнали правата на собственост на адресатите на оспорената разпоредба, а именно извършени замени по силата на чл. 15б ЗГ, 1997 г. (отм.) в периода от влизане в сила на разпоредбата (ДВ, бр. 16 от 18.02.2003 г.) до влизане в сила на Решение за спиране на изключването при промяна на предназначението на гори и земи от горския фонд, придобити от физически и юридически лица, с изключение на общините, чрез замяна с гори и земи

от горския фонд - частна държавна собственост на Народното събрание (ДВ, бр. 72 от 8.09.2009 г.). Този придобивен способ се явява изключение от общия ред, установен в чл. 43 и сл. от Закона за държавната собственост (редакция ДВ, бр. 32 от 2005 г.), по отношение на физическите и юридическите лица. Във връзка с това е показателно, че посоченият придобивен способ е бил предвиден в законодателството само през ограничен период за разлика от общите придобивни способи, чиято уредба се характеризира с устойчивост и последователност (общата разпоредба на чл. 77 от Закона за собствеността, според която правото на собственост се придобива чрез правна сделка, по давност или по други начини, определени в закона, не е претърпявала изменения от влизането в сила на закона през 1951 г.). Същевременно законодателят не е целял да уреди придобиване на собственост върху гори и земи от горския фонд - частна държавна собственост, с оглед последваща промяна на предназначението им, тъй като за постигането на този резултат законът е предвиждал друг, специален ред в чл. 14б - чл. 14г ЗГ, 1997 г. (отм.), представляващ част от същия ЗИД на ЗГ (ДВ, бр. 16 от 8.02.2003 г.). Този ред е изисквал специална съгласувателна процедура, наличие на действащ подробен устройствен план за поземлен имот или парцеларен план за определено трасе, спазване на особените изисквания за решение или становище по Закона за опазване на околната среда, респ. решение или оценка за съвместимост с предмета и целите на опазване на защитена зона по Закона за биологичното разнообразие. Според чл. 14г ЗГ, 1997 г. (отм.) след изключване на горите и земите от горския фонд те се продават, заменят или върху тях се учредяват ограничени вещни права на лицето, по чието искане е станало изключването, по реда на Закона за държавната собственост.

От изложеното следва, че правото на собственост върху гори и земи от горския фонд - частна държавна собственост, придобито по реда на чл. 15б ЗГ, 1997 г. (отм.), по същество се основава на предвидено в закона благоприятно изключение, което обаче не е основание тези приобретатели да бъдат третирани еднакво с всички останали собственици, които са придобили по общия ред гори и земи от горския фонд - частна държавна собственост.

Конституционният съд е последователен в разбирането си, обобщено в Решение № 10/2022 г. по к. д. № 21/2021 г., относно равенството пред закона като относителна, а не абсолютна равнопоставеност (Решение № 5/2017 г. по к. д. № 12/2016 г.), при което водеща следва да бъде обективната преценка дали правните субекти се намират в една и съща или сходна ситуация, или не. Наличието на съществени разлики не само позволява, но

и изисква от законодателя да диференцира правната уредба (Решение № 3/2013 г. по к. д. № 7/2013 г.).

Различното третиране на собствениците, придобили правата си по облекчен ред, чрез установяване на ограничения, съответни на целта на закона, въз основа на който е извършено придобиването, в конкретния случай е конституционосъобразно, защото осигурява справедливост като проявление на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, още повече като се има предвид, че ограничението е насочено към постигане на обществено значима цел, каквато е опазването на националното природно богатство. След като придобиването по чл. 15б ЗГ от 1997 г. (отм.) е извършено по ред, различен от предвидения в закона, с цел промяна на предназначението на горски територии и реализирането на инвестиционни намерения по отношение на тях, тези собственици не могат да имат оправдани правни очаквания, че ще могат да се възползват от правната възможност да променят предназначението на придобитите горски територии, с каквато разполагат собствениците, придобили правата си по общия ред.

По изложените съображения съдът приема, че оспорената законова уредба е конституционосъобразна като гарантираща конституционни ценности, без да ограничава по конституционно недопустим начин основни права.

С оглед на горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на Висшия адвокатски съвет за обявяване за противоконституционна разпоредбата на § 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за горите (обн., ДВ, бр. 19 от 8.03.2011 г.; посл. доп., бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Решение № 5 от 9 април 2024 г. на конституционно дело № 20 от 2022 г. [5]

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност в частта "държавните" на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от Закона за висшето образование (обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г.; посл. изм., бр. 27 от 29.03.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова, разгледа в закрито заседание на 9.04.2024 г. конституционно дело № 20 от 2022 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Конституционното производство е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и е във фазата на произнасяне по същество.

Делото е образувано на 24.11.2022 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност в частта "държавните" на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от Закона за висшето образование (обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г.; посл. изм., бр. 27 от 29.03.2024 г.; ЗВО).

Искането е допуснато за разглеждане по същество с определение на Конституционния съд от 10.01.2023 г.

Оспорената разпоредба предвижда, че "държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование" (чл. 8), като освен другото, "субсидира обучението на студентите в държавните висши училища; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове" (т. 3). Оспорена е частта "държавните", която според вносителя не позволява на държавата да подкрепя обучението на студентите в частните висши училища, като им осигурява стипендии.

Вносителят твърди, че разпоредбата нарушава "конституционното изискване държавата да насърчава образованието" и "правата, закрепени в чл. 53, ал. 6 като проявления на правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Конституцията". Той подчертава, че Основният закон закрепва задължение за подпомагане на способни ученици и студенти, без да предвижда

[5] обн., ДВ, бр. 35/2024 г.

разграничението им въз основа на вида висше училище - държавно или частно, и поддържа, че оспорената разпоредба засяга равенството на гражданите пред закона, прогласено от чл. 6 от Конституцията. Посочва и релевантна международноправна уредба на правото на образование. Заключава, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта "държавните" противоречи както на чл. 53, ал. 1 и 6, така и на чл. 6 от Основния закон. На това основание иска от Конституционния съд да обяви разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта "държавните" за противоконституционна.

На 30.11.2022 г. вносителят прави допълнение към искането, като посочва, че оспорената разпоредба представлява "дискриминационен подход и неравно третиране" от законодателя и на студентите в държавни университети, обучаващи се в платена форма на обучение, тъй като не се вземат предвид еднакво способностите и необходимостта от равно стимулиране на всички способни студенти, независимо от вида на висшето учебно заведение и формата на обучение в него.

От поканените на основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани институции, организации и изтъкнати специалисти са постъпили становища от министъра на образованието, министъра на финансите, Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет, Съюза на учените в България, Комисията за защита от дискриминация, Съвета на ректорите на висшите училища в Република България, Института за държавата и правото при Българската академия на науките, Българския студентски съюз и Националното представителство на студентските съвети в Република България и правно мнение от проф. д. ю. н. Васил Мръчков.

Постъпилите становища и правни мнения могат да бъдат обособени в три групи.

Според министъра на образованието, министъра на финансите, Върховния административен съд, Съюза на учените в България, Комисията за защита от дискриминация и Съвета на ректорите на висшите училища в Република България искането е неоснователно и следва да бъде отхвърлено. Министърът на образованието подчертава, че конкретните измерения на правната уредба на висшето образование са въпрос на законодателна целесъобразност, а предоставянето на стипендии е подчинено на икономическа и социална целесъобразност, като е въпрос на преценка на законодателя как и с какви средства ще бъдат подкрепени студентите, вкл. предвид ограничения публичен ресурс. В становището на министъра на финансите се подчертава, че Конституцията не предвижда механизмите за

финансиране на образователната система, които са въпрос на законодателна целесъобразност, и че разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта "държавните" урежда конкретен механизъм, основан на фискална целесъобразност. Върховният административен съд приема, че е налице неравно третиране, но студентите в двата вида висши училища не са "в идентични или поне сравними ситуации", и посочва, че държавата носи отговорност за финансирането на държавните висши училища, а при частните тази отговорност се носи от техните учредители. Комисията за защита от дискриминация посочва, че чрез създаването и развитието на мрежа от държавни висши учебни заведения държавата е изпълнила своите задължения по чл. 23 и чл. 53, ал. 6 от Конституцията, а с оглед незадължителния характер на образованието след 16-годишна възраст и свободния избор на висше училище държавата е осигурила достатъчна възможност за достъп до право на стипендия. Съветът на ректорите на висшите училища в Република България изразява виждане, че понятието "държавните" в оспорената норма е свързано не с правото на студентите да получават стипендия, а със субсидирането на висшите учебни заведения, като стипендията е само една от проявните форми на субсидиране, като част от сложна система, регулираща отношенията между държавата и висшите училища.

Обратно, в становищата на Института за държавата и правото, Българския студентски съюз и Националното представителство на студентските съвети в Република България и в правното мнение на проф. д. ю. н. Васил Мръчков се приема, че разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта "държавните" противоречи на Основния закон. Институтът за държавата и правото поддържа, че макар наличието на дуалистичен подход спрямо държавните и частните висши учебни заведения да е обективно предпоставено, такъв подход не е оправдан и по отношение на студентите, обучаващи се в съответните училища, които са субекти с еднакъв статус, и изтъква, че студентите в частните висши училища "с образованието си ще допринесат за общото благо също толкова, колкото и другите", поради което е налице конституционно недопустима дискриминация. Виждане за дискриминационно третиране изразява и Българският студентски съюз. Националното представителство на студентските съвети в Република България подчертава противоречие с чл. 53, ал. 6 от Конституцията по отношение не само на студентите в частните висши училища, но и на студентите в платена форма на обучение в държавните училища, и твърди наличие на дискриминация по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Основния закон поради идентичните изисквания за добиване на образователно-

квалификационна степен, което прави различното им третиране недопустимо. Правното мнение на проф. д. ю. н. Васил Мръчков съдържа разгърнати аргументи в подкрепа на постъпилото искане. На първо място посочва, че държавните изисквания и значението на съответната образователна степен са еднакви, независимо от вида висше училище. Посочва и "двупластовия характер на разпоредбата на чл. 53, ал. 6 от Конституцията", която задължава държавата, от една страна, да насърчава образованието, а от друга - да създава и финансира училища. Приема и че конкретното право на субсидиране на способните студенти също следва да бъде общодостъпно, като единственият конституционно предвиден и допустим критерий за получаване на стипендия е качеството "способни". Подчертава и разнопосочното значение на правото на образование, определено както като предпоставено от множество международни актове, така и като национална, историческа и културна традиция от първостепенна важност.

От своя страна Висшият адвокатски съвет подкрепя тезата на омбудсмана, че съгласно Конституцията правото на образование е равно и всеобщо, но намира, че искането страда от пороци, водещи до неговата недопустимост в настоящия му вид.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, оспорената разпоредба и относимата правна уредба, както и постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Пред съда е оспорена в частта "държавните" разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО, която гласи: "Държавата създава условия за свободно развитие на висшето образование, както и условия за достъп до висше образование, като: […] т. 3. субсидира обучението на студентите в държавните висши училища; при определени условия им осигурява стипендия, общежития и столове". Разпоредбата на чл. 8 ЗВО е основна разпоредба в закона относно функциите на държавата в управлението на висшето образование, което е част от единната система на образованието.

Образованието е висша общочовешка и общоевропейска ценност от фундаментално значение за развитието на човека и на обществото, ползваща се поради това с висока степен на защита. В утвърждаване на разбирането за ключовото значение на образованието за развитието на всяко общество правото на образование има специално място и защита в редица актове на международното право, в частност във Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г., Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта

на образованието от 1960 г. и Международния пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г. Европейският съюз последователно подкрепя усилията на държавите членки за предоставяне на възможно най-добро образование и обучение на техните граждани. Неговите цели, в частност в областта на висшето образование, са развитие на пълноценно европейско измерение, изградено на основата на споделени ценности, чиито характеризиращи черти са максимално високото равнище и включването.

Изконните ценности на българския народ, сред които е дълбоко вкоренена почитта към образованието, както и развитието на икономика, основана на знанието, предполагат образованието да се възприема не само като едно от основните права на човека, а и като стратегически национален приоритет. То има ключово значение за пълноценно функциониране на гражданското общество, състоящо се от просветени граждани, които знаят своите права и задължения, утвърждават и развиват общочовешките ценности свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост и имат устойчиво съзнание за националната идентичност в изпълнение на неотменимия за всеки в държавата дълг за опазване на националното и държавното единство.

Като висша национална ценност образованието намира конституционна защита във всяка българска конституция: Търновската конституция от 16 април 1879 г. (чл. 78), Конституцията от 1947 г. (чл. 79), Конституцията от 1971 г. (чл. 45) - при това с ясна тенденция за разширяване на обхвата на защитата. Действащата Конституция от 1991 г. прогласява всеобщо право на образование (чл. 53, ал. 1) и обогатява традицията в частност по отношение на висшето образование (чл. 53, ал. 3, 5 и 6). С промените от м. декември 2023 г. в чл. 23 се добави ново първо изречение: "Науката, образованието и културата са национални ценности".

В Решение № 9 от 10.05.2018 г. по к. д. № 5/2017 г. Конституционният съд е посочил основните параметри на конституционната уредба на образованието, като подчертава: "Правото на образование е […] основно неотменимо индивидуално право, принадлежащо към правата от позитивния статус на гражданите, чието упражняване е обвързано от задължението на държавата да създаде правни, институционални и финансови условия за обучение". Правото на образование обхваща всички степени на образование, вкл. висшето, и кореспондира с отговорността на държавата да гарантира живота, достойнството и правата на личността и да създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество (чл. 4, ал. 2 от Основния закон). Ефективното упражняване на правото на

образование е обвързано с редица конституционно предвидени задължения на държавата: да създава условия за свободно развитие на науката, образованието и културата (чл. 23), да осигури академична автономия на всички висши училища (чл. 53, ал. 4), да предвиди със закон условия и ред за създаване на училища от граждани и организации и единни държавни изисквания за обучението във всички училища (чл. 53, ал. 5) и да насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти и създава условия за професионално обучение и преквалификация (чл. 53, ал. 6, изр. първо), както и да упражнява контрол върху всички видове и степени училища (чл. 53, ал. 6, изр. второ). Тези задължения представляват конституционна основа на държавната образователна политика.

Тази политика се отнася както за публичните, така и за частните образователни институции. И езиковото, и телеологичното тълкуване на чл. 53 от Конституцията показват, че правото на образование обхваща всички форми и степени на образование, вкл. степените на висшето образование. Макар задълженията на държавата към висшето образование по обем да не са същите, както по отношение на задължителното образование (училищно, до 16-годишна възраст), държавата има съпоставими по смисъл и ценностна основа задължения към развитието и насърчаването на висшето образование.

Основните обществени отношения, свързани с осигуряването на правото на образование след училищното, са предмет на уредба в Закона за висшето образование, който формулира нормативно държавната образователна политика във висшето образование, нейните принципи и цели, както и реда и условията за създаване, акредитация и контрол над висшите училища, устройството, функциите, организацията, управлението и финансирането на висшите училища.

Конституционосъобразността на оспорената разпоредба следва да бъде преценена на основата на конституционния принцип на равенството (чл. 6) и съобразно чл. 53, ал. 6 от Конституцията, който гласи: "Държавата насърчава образованието, като създава и финансира училища, подпомага способни ученици и студенти, създава условия за професионално обучение и преквалификация".

Видно от стенографските дневници на VII Велико народно събрание, при приемането на чл. 53 са разглеждани много варианти, сред които безплатно висше образование и обособяване на подкрепата за способните студенти и ученици в отделна алинея, като се стига дори до предложение те

да бъдат квалифицирани като "национална ценност". Разглеждана е и идея ал. 6 да се сведе единствено до текста "държавата насърчава образованието" с ясен стремеж да бъдат заложени максимално широки рамки на държавната образователна политика. В нито един момент в обсъжданията на ал. 6 не се диференцират държавни и частни висши училища. Надделява концепцията, че трябва да бъде даден "граждански контур", но от дискусията личи, че конституционният законодател не е целял да постави определени граници на държавното материално насърчаване или да го сведе само до студентите в държавните висши училища, и не може да бъде установена воля да се предвиди държавно насърчаване на способни студенти само в държавните висши училища. Вярно е, че към момента на обсъждането (през 1990 - 1991 г.) в България не е имало частни висши училища, но възможността за тяхното създаване е изрично предвидена в Конституцията (чл. 53, ал. 5) и парламентът (вкл. самото VII Велико народно събрание през септември 1991 г. и на основание именно чл. 53, ал. 5) приема решения за откриване на частни висши училища.

Разпоредбата на чл. 53, ал. 6 има значителен нормативен потенциал. Водеща е конституционната повеля за държавно насърчаване на образованието, която се изпълнява чрез поредица изрично закрепени на конституционно равнище задължения на държавата: да "насърчава образованието" - от една страна, като "създава и финансира училища", а от друга страна, като "подпомага способни ученици и студенти", както и като "създава условия за професионално обучение и преквалификация". Държавата също "упражнява контрол" - над всички училища. Смисълът на разпоредбата предполага тя да се прилага по отношение на всички видове и степени училища в държавата освен в частта "създава и финансира училища".

Тези задължения на държавата се изпълняват от компетентните държавни органи - в частност от Народното събрание и от Министерския съвет - на които е оставена свобода на преценка, вкл. по целесъобразност в съответния исторически период, като се отчитат както актуалните потребности на държавата и обществото, така и ограниченият публичен ресурс. "Законодателят преценява по целесъобразност каква система за образование да приеме и въз основа на какви принципи то да се осъществява в съответствие с конституционните изисквания. Законодателната власт разполага със значителна дискреция, доколкото не навлиза в компетентността на други държавни органи съобразно принципа на разделение на властите" (Решение № 9 от 10.05.2018 г. по к. д. № 5/2017 г.).

От изискването на чл. 53, ал. 6 от Основния закон държавата да подпомага способни студенти не следва, че тя е задължена да предоставя стипендии, нито че е задължена да прави това за всички висши училища, и от него не може да бъде изведено "право на стипендия". Държавата разполага с по-широки възможности да намери най-подходящи за съответните икономически и социални условия механизми за подпомагане, както и да определи критерии за "способни студенти" и на кои от тях да бъде осигурено подпомагане. Подпомагането на способни студенти има за цел насърчаване на развитието им в общ интерес, а не компенсиране на сложили се различия в техния икономически или социален статус. Формите на подпомагане на способни студенти могат да са различни, макар в повечето случаи да имат финансов израз. Предоставянето на стипендии е една от възможните форми, но не и единствената.

Конституцията прогласява правото на образование, но оставя механизмите за неговото осъществяване и гарантиране в преценка на законодателната власт, чиито обективни граници са очертани от конституционните принципи. Държавата не може да не изпълнява своето конституционно задължение да подпомага способни студенти - и в това отношение не може изначално да разграничава студентите според собствеността на висшето училище. Държавата обаче не може и да бъде лишена от свобода на преценката как да изпълнява това задължение в съответния исторически период с оглед потребностите и в рамките на разполагаемия публичен ресурс, без да се нарушават конституционните начала на държавната политика в образованието.

Конституцията предоставя на държавата, в лицето на законодателната и изпълнителната власт, дискреция при разработването и осъществяването на политиката за развитие на образованието, вкл. по отношение на висшето образование, при спазване на конституционните ценности и принципи. На тази основа законодателят определя съдържанието на държавната образователна политика, вкл. начините за подпомагане на способни студенти. Конституционната повеля държавата да подпомага способни студенти включва задължение тя да въведе ясни и конституционосъобразни критерии за определяне на способни студенти, които да подпомага - с оглед поставените обществени цели и приоритетни за съответния исторически период области на познание, независимо дали висшето училище е частно, или държавно.

По отношение на постъпилото на 30.11.2022 г. допълнение към искането, в което вносителят привежда доводи за твърдян от него

"дискриминационен подход и неравно третиране" на обучаващите се в платена форма студенти в държавни висши училища, които също са лишени от право на стипендия от държавата, съдът не установява, че оспорената пред него законова разпоредба е основание за твърдяното от вносителя на искането неравенство. Съдът отбелязва, че в чл. 9, ал. 3, т. 8 ЗВО се предвижда Министерският съвет да утвърждава условията и реда за предоставяне на стипендии в държавните висши училища и твърдяното от омбудсмана ограничение по отношение на стипендиите на студентите в платена форма в държавно висше училище произтича от чл. 1 на Постановление № 90 на Министерския съвет от 26.05.2000 г. за условията и реда за предоставяне на стипендии на студентите, докторантите и специализантите от държавните висши училища и научни организации. Този акт не подлежи на контрол за конституционосъобразност на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Уважаване на искането за обявяване на разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО в частта "държавните" за противоконституционна би имало за последица задължаване на държавата да субсидира обучението на студентите във всички висши училища, вкл. в частните, каквото Конституцията не й възлага.

Дори държавата да разполага със свобода на преценка да определя по целесъобразност и динамично във времето критериите и кръга на "способни ученици и студенти", които да подпомага съгласно чл. 53, ал. 6 от Конституцията, тя следва да третира студентите равностойно (чл. 6 от Конституцията), независимо от собствеността на училището. Това обаче няма отношение към критериите и разполагаемите средства за предоставяне на стипендии по смисъла на чл. 8, т. 3 ЗВО. Как да се подпомагат способни студенти - чрез стипендии или по друг начин - е въпрос на преценка от компетентните държавни органи в съответствие с конституционните изисквания.

Въз основа на изложеното съдът не установява противоречие на оспорената разпоредба нито с чл. 53, ал. 6 от Конституцията, нито с конституционния принцип на равенство по смисъла на преамбюла и чл. 6, ал. 2 от Основния закон.

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

РЕШИ:

Отхвърля искането на омбудсмана за установяване на противоконституционност в частта "държавните" на разпоредбата на чл. 8, т. 3 от Закона за висшето образование (обн., ДВ, бр. 112 от 27.12.1995 г.; посл. изм., бр. 27 от 29.03.2024 г.).

Становище на съдия Соня Янкулова

Подписвам решението с настоящото становище, защото макар да съм съгласна с диспозитива, съгласието ми е мотивирано и от следното допълнение:

Според мен, два са основните аргумента, за отхвърляне на искането.

Единият, който Съдът посочи в мотивите си – относимост на оспорената част от разпоредбата на чл. 8, т. 3 ЗВО („държавните“) към субсидиране на обучението на студентите в държавните висши училища, а не само към задължението на държавата да им осигури стипендии, поради което при евентуална отмяна на оспорената част за държавата би възникнало задължение да субсидира обучението на всички студенти, независимо от вида собственост на висшето училище, каквото конституционно установено задължение държавата няма (чл. 53, ал. 3 от Конституцията) и което би превърнало Съда в позитивен законодател.

Другият аргумент за направения от Съда извод, според мен, е в различното съдържание на конституционното задължение на държавата по чл. 53, ал. 6 „да подпомага способни ученици и студенти“ и на установеното в чл. 8, т. 3 ЗВО задължение на държавата „при определени условия им [на студентите в държавните висши училища, чието обучение субсидира] осигурява стипендии“. В оспорената законова разпоредба не е установен критерия, въз основа на който държавата предоставя стипендии на студентите, чието обучение субсидира. Следователно твърдението на вносителя, че това са стипендии, предоставяни от държавата в изпълнение на конституционното й задължение да „подпомага способни студенти“, но изпълнявано само по отношение на студентите в държавните висши училища, не намира основание в оспорената законова разпоредба.

Критерият, въз основа на който държавата осигурява стипендии на студентите в държавните висши училища, чието обучение субсидира, е определен в издадения на основание чл. 9, ал. 3, т. 8 ЗВО подзаконов нормативен акт – Постановление №90 на Министерския съвет от 26.05.2000 г. за условията и реда за предоставяне на стипендии на студентите, докторантите и специализантите от държавните висши училища и научни организации. Този акт не подлежи на контрол за конституционосъобразност от Конституционния съд. От неговото съдържание обаче е видно, че стипендиите, които държавата осигурява на студентите в държавните висши училища, чието обучение субсидира, са на основата на показателя „среден семестриален успех“ и/или „месечен доход на член от семейството на студента за предходните 6 месеца“. Установеното в чл. 8, т. 3 ЗВО задължение на държавата за осигуряване на стипендии „при определени условия“, дори да се разгледа единствено в контекста на показателя „среден семестриален успех“, по никакъв начин не съответства на конституционното задължение на държавата за подпомагане на „способни студенти“. Постижението „среден семестриален успех“ не е идентично по съдържание на конституционното понятие „способен студент“. Стипендията за „среден семестриален успех“ цели да насърчи, да стимулира студентите да полагат по-голямо усърдие за усвояване на учебния материал. Усвояването на учебния материал е способност, която се предполага, че всеки студент по принцип притежава, тъй като е лице със завършено средно образование, а усърдието за упражняването на тази способност не изпълва съдържанието на конституционното понятие „способен студент“. Способни студенти, по смисъла на конституционната разпоредба на чл. 53, ал. 6, не са студенти, които само умеят добре да усвояват учебния материал предвиден в учебния план на всяко висше училище, а студенти, които показват възможност, включително вродена, за умела, творческа, новаторска проява в дадена област, които имат дарба, талант, заложба, умение да вършат нещо, което ги отличава от останалите студенти и именно поради това те са част от национално богатство, за което държавата трябва да полага грижи и да насърчава независимо от вида собственост на висшето училище, в което се обучават.

Поставянето на знак за равенство от вносителя на искането между решението на държавата, като собственик на висши училища, да предоставя стипендии за постигнат определен „среден семестриален успех“ на студенти, за които тя осигурява средства за издръжка чрез субсидии, какъвто е смисълът на установеното в чл. 8, т. 3 във вр. с чл. 9, ал. 3, т. 8 ЗВО задължение на държавата, и нейното конституционно задължение да

подпомага „способни студенти“ прави опит да заличи разликата между две различни самостоятелни форми на изпълнение на конституционното задължение на държавата по чл. 53, ал. 6 от Основния закон – да насърчава образованието, което не намира опора в Конституцията.

По изложеното подписвам решението с настоящото становище.

Решение № 6 от 11 април 2024 г. по конституционно дело № 15/2023 г.[6]

Делото е образувано по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 19.06.1998 г.; посл. изм., бр. 16 от 23.02.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 11.04.2024 г. конституционно дело № 15/2023 г., докладвано от съдия Константин Пенчев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 20.09.2023 г. по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията по искане на тричленен състав на Върховния административен съд за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 19.06.1998 г.; посл. изм., бр. 16 от 23.02.2024 г.; ЗЗО).

В мотивите на искането съставът на Върховния административен съд излага аргументи в подкрепа на твърденията си за противоконституционност на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО поради противоречие на оспорената разпоредба с чл. 52, ал. 1 от Конституцията. Посочва, че законодателят при задължителното здравно осигуряване може по целесъобразност да определя обема на медицинската помощ, гарантирана от бюджета на Националната здравноосигурителна каса (НЗОК), и нейното

[6] обн., ДВ, бр. 36/2024 г.

разделяне в един или повече пакети само доколкото не се нарушават принципи и разпоредби на Основния закон. Вносителят приема, че в случая разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО ограничава възможността за достъпна медицинска помощ, която здравноосигурените лица "предварително са обезпечили" чрез здравноосигурителните си вноски. Според съдебния състав системата на сключване на договори с изпълнителите на болнична помощ не може да бъде използвана за определяне на лимити в обемите и стойностите, което пряко би ограничило упражняването на основните права на гражданите по чл. 52 от Конституцията. В искането е направен извод и за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

С определение от 17.10.2023 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

По делото са постъпили писмени становища и правни мнения от следните конституирани заинтересувани институции и страни, както и от поканени специалисти от науката и практиката: президента на Република България, Министерския съвет, министъра на финансите, министъра на здравеопазването, Висшия адвокатски съвет, Националната здравноосигурителна каса, Българския лекарски съюз, Българската асоциация за закрила на пациентите, Сдружение "Конфедерация защита на здравето", Националната асоциация на работодателите от здравеопазването в Република България, Асоциацията на университетските болници в Република България, Българската болнична асоциация, Националното сдружение на частните болници, Сдружението на общинските болници в България, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Иван Тодоров, проф. д-р Момчил Мавров, проф. Петко Салчев, доц. д-р Ивайло Стайков, доц. д-р Ярослава Генова, д-р Ани Митева, д-р Антония Илиева, д-р Надежда Славчева, д-р Мария Радева и Мария Шаркова.

Националната агенция за приходите е представила становище, в което посочва, че оспорената разпоредба не е свързана с данъчното и осигурителното законодателство в рамките на функциите и правомощията на агенцията, поради което тя няма отношение към нея.

Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката не са депозирали писмени становища и мнения по делото.

Представените по делото становища и правни мнения се разделят обобщено на две групи.

От представилите становища и правни мнения по делото Министерският съвет, министърът на финансите, министърът на здравеопазването, Националната здравноосигурителна каса, Сдружение "Конфедерация защита на здравето", Асоциацията на университетските болници в Република България, проф. Петко Салчев, доц. д-р Ивайло Стайков и д-р Мария Радева намират искането за неоснователно. Според тях определеният от законодателя с чл. 55а, ал. 2 ЗЗО механизъм за разходване на средствата по бюджета на НЗОК е конституциносъобразен, доколкото е определен в рамките на делегираното от Конституцията право на законодателя да определи условията и реда, при които се финансира медицинската помощ чрез здравноосигурителната система. Чрез този механизъм за разпределение на разходите по бюджета на НЗОК се регулира създадената система за социална и здравна защита на населението, като се предоставя максимален достъп до медицинска помощ и се обезпечава равноправното положение на осигурените лица при получаването ѝ.

В становищата и правните мнения на президента на Република България, Висшия адвокатски съвет, Българския лекарски съюз, Българската асоциация за закрила на пациентите, Националната асоциация на работодателите от здравеопазването в Република България, Българската болнична асоциация, Националното сдружение на частните болници, Сдружението на общинските болници в България, проф. д-р Дарина Зиновиева, проф. д-р Иван Тодоров, проф. д-р Момчил Мавров, доц. д-р Ярослава Генова, д-р Ани Митева, д-р Антония Илиева, д-р Надежда Славчева и Мария Шаркова със съответните аргументи се подкрепят и допълват доводите в искането на тричленния състав на Върховния административен съд, което се намира за основателно. Основен аргумент в подкрепа на искането е, че оспорената норма въвежда явно неподходящ механизъм за постигане на целта да се регулира разходването на ограничения ресурс за здравеопазване, тъй като въвеждането на лимити на отделните лечебни заведения не може да намали броя на пациентите (и разходите за лечението им), а само ги пренасочва от едно лечебно заведение, което е изчерпало определения му административно лимит, към друго, което не е. Поддържа се още, че бюджетът на НЗОК, макар и ограничен, следва най-малко да гарантира пакета от медицински дейности по такъв начин, че да се осигури достъпна медицинска помощ като част от защитеното съдържание на правото на здравно осигуряване.

Част от заинтересуваните страни, които подкрепят искането, навеждат и съображения за противоречие на оспорената разпоредба с чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

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

Оспорваната разпоредба на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО гласи: "Националната здравноосигурителна каса не заплаща за оказана от лечебните заведения медицинска и дентална помощ в нарушение на посочените в техните договори по чл. 59, ал. 1 обеми и стойности". Твърди се, че тази разпоредба ограничава правото на гражданите на здравно осигуряване, гарантиращо им достъпна медицинска помощ, при условия и по ред, определени със закон (чл. 52, ал. 1 от Конституцията).

Правото по чл. 52, ал. 1 от Конституцията е от категорията на социалните права. За реализирането на тези права, за разлика от класическите (от първо поколение), са необходими позитивни действия на държавата. Това е причината самата Конституция да посочва, че здравното осигуряване и общо казано, медицинската помощ се осъществяват по ред, определен в закон (Решение № 2 от 2007 г. по к.д. №12/2006 г.).

Здравното осигуряване като система включва правото на всяко здравноосигурено лице да участва в преразпределянето и употребата на финансови средства, предварително заплатени от всички осигурени лица. Условията и редът за събиране и изразходване на финансовите средства за осигуряване на достъп на гражданите до системата на здравно осигуряване е законово уреден, а обемът на тези средства се определя с годишния бюджет на НЗОК.

Конституционноправната защита на правото на здравно осигуряване на гражданите включва задължението на държавата не само да създаде правна уредба на здравното осигуряване на гражданите, но и да гарантира реализацията му в неговите различни форми, когато условията за осъществяването му и за плащането за извършени медицински дейности са настъпили. По отношение на здравноосигурените лица покритието на правото по чл. 52, ал. 1 от Конституцията включва съответен обем от здравни услуги и дейности, които се конкретизират по ред и условия, определени в закон, но тази осигурителна полза следва да бъде винаги гарантирана - количествено и качествено.

Чрез въведената с разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО абсолютна забрана за НЗОК да заплаща за медицинска или дентална помощ, оказана от лечебните заведения, когато са надвишени посочените в техните договори с районните здравноосигурителни каси (РЗОК) обеми и стойности, правата на здравноосигурените лица се ограничават. Ограничението се изразява в

невъзможността те да получат безплатна болнична или извънболнична помощ тогава, когато са я потърсили от лечебно заведение, което е изчерпало установения в договора му с РЗОК лимит. При настоящата редакция на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО възможността за избор на изпълнител на медицинска помощ може да се упражни само до момента на изчерпване на определения финансов ресурс за съответното лечебно заведение.

Медицинската помощ, дължима на здравноосигурените граждани, има един важен белег, произтичащ от чл. 52, ал. 1 от Конституцията: да бъде достъпна. Тълкуване на понятието за "достъпност" е направено в практиката на Конституционния съд и в доктрината. Според Решение № 32 от 1998 г. по к.д. № 29/1998 г. понятието за "достъпна медицинска помощ" по смисъла на чл. 52, ал. 1, предл. първо от Конституцията следва да се разбира като възможност за медицинско лечение на всички граждани в случай на заболявания при равни условия и еднакви възможности за ползване на лечението.

По силата на оспорената норма възможностите за ползване на лечение в лечебните заведения, сключили договор с РЗОК, се оказват зависими от непредвидим за пациента факт: дали в конкретен момент необходимата му медицинска или дентална помощ влиза в договорения обем, определен за лечебното заведение, или би довела до надхвърлянето му. Разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО ограничава правото на здравно осигуряване по чл. 52, ал. 1, предл. първо от Конституцията, защото прилагането й не допринася за достъпността на медицинската или денталната помощ, а точно обратното - прави я по-труднодостъпна. Здравноосигурените лица не са преки адресати на нормата. Но забраната НЗОК да заплаща медицинска или дентална помощ, ако бъде оказана от лечебното заведение в нарушение на посочените в техните договори по чл. 59, ал. 1 ЗЗО обеми и стойности, има ефект и по отношение на гражданите - нарушава възможността им за избор на изпълнител на медицинска помощ.

Съдът не споделя разбирането, че атакуваната норма не лишава здравноосигурените лица от достъп до медицинска помощ, а само отдалечава във времето момента на нейното получаване. За здравноосигурено лице, което попадне в т.нар. "финансово надлимитно пространство", остава алтернативата или да получи помощ в рамките на същия месец, но от друг изпълнител на медицинска помощ, ненадхвърлил лимита, или да бъде включено в листата на чакащите на лечебното заведение, което първоначално е избрал. Медицинската помощ независимо дали е спешна, или не, има смисъл, ако се предостави своевременно.

Отдалечаването във времето на момента на нейното получаване може да нанесе на пациента непоправими или трудно поправими вреди. В доктрината е изяснено, че получаването на насрещна (срещу надлежно внесени здравноосигурителни вноски) престация на навременна и достъпна медицинска помощ е иманентна част от защитеното съдържание на правото на здравно осигуряване и свързаното с него право на здраве.

Неприемливо е и разбирането, че оспорената разпоредба "няма пряка относимост към правата на гражданите, а се отнася към управлението на набраните средства и тяхното разходване за закупуване на здравни дейности от лечебни заведения, сключили договор с НЗОК, и че тази разпоредба не е пряко свързана с правото да се получава здравна услуга, а с отношенията между два равнопоставени субекта по договор за закупуване на здравни услуги - НЗОК и лечебните заведения. Наистина финансовият ефект от прилагането на правилото на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО настъпва спрямо изпълнителите на медицинска помощ при изпълнение на договорите им по чл. 59, ал. 1 ЗЗО с директорите на РЗОК. Изпълнителите на медицинска помощ обаче са субектите, които на практика я предоставят на здравноосигурените лица.

По посочените съображения следва да се приеме, че разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО има пряко отношение към конституционното право на гражданите на здравно осигуряване, като го ограничава. Като всяко конституционно право, и правото на здравно осигуряване търпи ограничения. Конституционният съд е последователен в позицията си, че ограничения при осъществяването на правото на здравно осигуряване са допустими, когато са наложителни за защитата на определени обществени интереси и са подходящо и възможно най-меко средство за постигане на конституционно оправданата цел.

Разпоредбата, предмет на искането за контрол за конституционност, е нова. Добавена е към нормения комплекс на ЗЗО с § 29, т. 16 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на НЗОК за 2019 г. В мотивите към проекта на Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2019 г. вносителите посочват, че с промените като цяло се цели повишаване на контрола върху разходването на средства от НЗОК за заплащане на медицинска и дентална помощ.

Обществеият интерес от спазването на бюджетната дисциплина при лимитиран публичен ресурс, с който една държава може да се разпорежда, е легитимна цел, която би могла да оправдае ограничения на правото на здравно осигуряване. Задача на законодателя е при въвеждане на

оспореното ограничение да държи сметка както за гаранцията на съществуващото благо съгласно чл. 52, ал. 1 от Основния закон, така и за целта, преследвана от ограничителната разпоредба, и да ги доведе до справедлив баланс, какъвто в случая не е постигнат.

С въведената абсолютна забрана за плащане на надлимитни медицински дейности законодателят автоматично изключва онези случаи, в които надхвърлянето се дължи на обективни причини, така че на здравноосигуреното лице да бъде осигурена необходимата грижа. Определяща за пълноценната реализация на конституционно защитеното съдържание на правото на здравно осигуряване се явява именно потребността на здравноосигуреното лице от достъпна и навременна медицинска помощ. Щом като медицинската помощ е престирана на здравноосигурено лице при спазване на разпоредбите за отчитането й, държавата чрез специализирания публичен орган НЗОК носи отговорност за финансово обезпечаване на удовлетворения интерес в рамките на бюджета на касата.

Обратно на това произтичащо от защитеното съдържание на правото на здравно осигуряване изискване, оспорената норма въвежда императивна забрана за НЗОК да заплати за медицинска помощ дори ако по вид спада към гарантирания от бюджета на НЗОК пакет по чл. 45, ал. 2 ЗЗО и е оказана на здравноосигурено лице, но е довела до надвишаване на заложените в договора по чл. 59, ал. 1 ЗЗО максимални обеми и стойности за съответното лечебно заведение. По този начин от прогнозни тези обеми и стойности се превръщат в императивни с фиксиран максимум. Това води до преразпределение на риска от неточности при изготвянето на финансовите прогнози за разходите за медицинска помощ. От осигурителния орган този риск се прехвърля върху лечебните заведения - изпълнители на медицинска помощ. У тях остава и неблагоприятната имуществена последица, ако не успеят да спазят заложената за тях ограничителна количествена рамка на медицински дейности за здравноосигурени лица. Изпълнителите на медицинска помощ обаче, за разлика от осигурителния орган, не са нормативно снабдени с възможности да компенсират настъпването на такъв финансов риск, поради което са принудени да откажат медицинска помощ на здравноосигурените лица, потърсили я след изчерпване на договорените обеми.

В резултат на правилото на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО се получава нетипична промяна в съотношението на функциите на НЗОК, на лечебните заведения - изпълнители на медицинска помощ, и на здравноосигурените лица като

необходими участници при осъществяването на едно осигурително по естеството си право - правото на здравно осигуряване. Заради императивната забрана по чл. 55а, ал. 2 ЗЗО да бъде заплатена на лечебно заведение медицинската помощ, оказана на здравноосигурено лице в рамките на гарантирания от бюджета на НЗОК пакет, върху онези участници в здравното осигуряване, които не са осигурителни органи - лечебните заведения, се прехвърля финансовият риск от евентуалните отклонения в предвиждането.

Чрез правилото на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО лечебните заведения като изпълнители на медицинска помощ се задължават да изпълняват своите договорни задължения към НЗОК, респ. здравноосигурените лица да упражняват своите осигурителни права към нея, по такъв начин, че прогнозните финансови разчети за необходимите разходи, направени от НЗОК по райони и оттам по лечебни заведения, във всички случаи да се оказват точни и да не се налага дори минимална преразпределителна дейност. Както вече бе посочено, по този начин на здравноосигурените лица е вменена една допълнителна и нетипична задача - те също трябва да се съобразяват и да допринасят за стриктното спазване на иначе прогнозните финансови разчети на НЗОК, като правят избора на лечебно заведение не съобразно своите здравни и житейски потребности, а така, че да е адекватен задължително на динамиката, с която различните лечебни заведения на територията на цялата страна и по отделните райони на РЗОК изпълняват договорените обеми и стойности за медицинска помощ.

Досегашната практика на Конституционния съд, свързана с упражняване правата на здравноосигурените лица при запазване на финансовата стабилност и бюджетните ограничения, не дава основание за други изводи, различни от изложените дотук. В Решение № 3 от 2016 г. по к.д. № 6/2015 г. Конституционният съд е приел, че при задължителното здравно осигуряване законодателят може по целесъобразност да определя обема на медицинската помощ, гарантирана от бюджета на НЗОК, и нейното разделяне в един или повече пакети, но изрично заключава, че ограничаването до определени по вид, обхват и обем здравни дейности е допустимо само при спазване на принципите на Основния закон. Ето защо правната възможност за определяне на обема и/или стойността на конкретна клинична пътека, клинична или амбулаторна процедура не може и не трябва да се отъждествява с лимитирането на цялата дейност на лечебните заведения.

Вярно е, че правото на гражданите на достъпна медицинска помощ се реализира в рамките на определен модел на заплащане на медицинската и денталната помощ, при който трябва да се разпредели, и то възможно най-подходящо, ограничен паричен ресурс. Като осигурителен орган именно НЗОК не само цели, но и е длъжна да обезпечи това, за да могат гражданите да реализират конституционното си право на здравно осигуряване. Осигуряване, в което няма сигурност във възможността да се получи осигурителната престация, не е същинско осигуряване. Затова и условията за предоставянето и ползването на осигурителната престация трябва да бъдат така уредени от законодателя, че да допринасят за тази сигурност в получаването, а не да водят до несигурност.

Държавата регулира разходването на ограничен публичен ресурс, какъвто е бюджетът за здравеопазване, но това трябва да се постига при съобразяване с принципа на пропорционалност.

Съгласно този принцип законова разпоредба, която ограничава основните права, трябва да бъде, освен необходима, и подходяща. Законовата разпоредба е подходяща, ако чрез нея целеният резултат може да бъде постигнат. Възприетото в оспорената разпоредба разрешение е неподходяща мярка за постигане на целта да се регулира разходването на ограничения ресурс за здравеопазване. Въвеждането на лимити на отделните лечебни заведения не може да намали броя на пациентите (и разходите за лечението им), а само ги пренасочва от едно лечебно заведение, което е изчерпало определения му административно лимит, към друго, което не е. Ето защо лимитите на извършваната от изпълнителите на медицинска помощ дейност не представляват мярка, която води до ограничаване разходите на НЗОК или до тяхното по-добро планиране. Препятстването на възможността за достъпна медицинска помощ чрез такава законодателна мярка, като оспорената с настоящото производство, надхвърля социално потребното и обществено оправданото й конституционно обвързване с правото на здравно осигуряване на всеки гражданин.

Правилото на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО, което обявява за правно недопустимо да се заплати за вече получена от здравноосигурено лице медицинска помощ, само по себе си не допринася за постигането на преследваната цел - ресурсът на НЗОК да бъде достатъчен за нуждаещите се здравноосигурени лица за цялата календарна година. Разходът за лечението на едно конкретно лице ще бъде с еднаква тежест от гледна точка на общата разходна част на бюджета на НЗОК, без значение дали е било лекувано в лечебното заведение

с "нарушени" обеми и стойности по договор по чл. 59, ал. 1 ЗЗО, или е трябвало да получи медицинска помощ от друг изпълнител на болнична медицинска помощ с "разполагаем обем". И юридически, и математически погледнато, прилагането на абсолютната забрана по чл. 55а, ал. 2 ЗЗО не дава никаква конкретна гаранция, че повече здравноосигурени лица ще имат право да получат лечение, финансирано по бюджета на НЗОК.

Конституционният съд отчита, че НЗОК трябва да планира колкото е възможно по-добре и по-целесъобразно средствата за финансиране на медицинската помощ и тяхното подходящо разпределение. Но съществуването на абсолютна забрана за НЗОК да заплаща оказаната от лечебните заведения медицинска и дентална помощ извън договорните рамки е нещо различно. При всякакъв вид планиране би трябвало да има елемент на гъвкавост и възможност за адаптиране на плана към реални, макар и непредвидени ситуации. Заложената в тази норма абсолютна забрана води точно в обратната посока и в нарушение на изискването на правовата държава за яснота и вътрешна съгласуваност на действащата нормативна уредба има потенциал да създаде проблеми в тълкуването относно приложимостта на предвидени в Националния рамков договор механизми за допълнително разрешение за извършване на дейности, чиито стойности ще са над определения в индивидуалния договор максимум. Също така абсолютната забрана чрез нормата би довела и до противозаконност на други актове, издавани от органи на НЗОК или на изпълнителната власт, съдържащи финансово-правни механизми за балансиране на правата и на законните интереси на пациентите и лечебните заведения, от една страна, и с възможностите на държавата, от друга.

Обстоятелството, че държавата не може да изпълни ефективно задължението си по контрола на бюджетните средства за здравеопазване, не може да бъде основание за въвеждане на ограничения на основни права и такова ограничение е конституционно нетърпимо. Конституционният съд е последователен в разбирането си, че всяко ограничаване на основни права на гражданите, което в действителност е предназначено да компенсира неспособността на държавата да изпълнява задълженията си, е недопустимо в правовата държава (Решение № 6 от 2013 г. по к.д. № 5/2013 г.; Решение № 3 от 2021 г. по к.д. № 11/2020 г.).

С оглед на гореизложеното Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 ЗЗО противоречи на чл. 52, ал. 1 от Конституцията.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционна разпоредбата на чл. 55а, ал. 2 от Закона за здравното осигуряване (обн., ДВ, бр. 70 от 19.06.1998 г.; посл. изм., бр. 16 от 23.02.2024 г.).

Становище на съдия Янаки Стоилов

Приемам решението на Съда и в основни линии споделям неговите мотиви, но смятам, че се налага задълбочаване и конкретизация на аргументацията на извода за противоконституционност на оспорената разпоредба от Закона за здравното осигуряване.

Правата на личността по отношение на здравето са част както от съвременното право на Република България, така и на международното право. Гарантирането и реализирането на тези права предполага създаване и функциониране на национални здравни системи, които притежават и поддържат определени характеристики. Лимитите за заплащане на медицинските дейности, въведени с чл. 55а, ал. 2 от Закона за здравното осигуряване, се разглеждат като средство за регулиране на разходите на лечебните заведения. Преценката за (не)съответствие на лимитите с Конституцията трябва да се прави с оглед на въздействието им върху няколко основни права и върху здравната система като цяло.

Според чл. 12, т. 1 от Международния пакт за икономическите, социалните и културните права (Пакта) държавите признават правото на всяко лице да постигне възможно най-добро състояние на физическо и душевно здраве, казано накратко и популярно – право на здраве. Това е първичното и определящо право по отношение на останалите права в сферата на здравеопазването и на съответните задължения на държавата за тяхното осигуряване. Мерките, които държавите вземат, за да се осъществи напълно това право, трябва да включват и мерките, необходими за създаване на условия, които да осигурят на всички медицинска помощ и медицинско обслужване в случай на болест (чл. 12, т. 2, б. „d“). Обръщам внимание на тези разпоредби, защото Конституционният съд в решаването на спорове относно здравеопазването (Решение № 8/1998 г. по к. д. № 3/1998 г., Решение № 32/1998 г. по к. д. № 29/1998 г., Решение № 2/2007 г. по к. д. № 12/2006 г., Решение № 8/2012 г. по к. д. № 16/2011 г., Решение № 3/2016 г.

по к. д. № 6/2015 г.), включително в настоящото, не се позовава на това фундаментално право. Само в Решение № 8/2016 г. по к. д. № 9/2015 г. в отговор на искане на вносителя, който твърди нарушение на чл. 12 от Пакта, Съдът излага съображения за липса на такова нарушение. Другото отбелязване е в становище на съдиите Янаки Стоилов, Атанас Семов и Красимир Влахов към мотивите на Определение № 3/2022 г. за прекратяване на производството по к. д. № 2/2022 г.

Правото на здравно осигуряване по чл. 52, ал. 1 от Конституцията е производно от правото по чл. 12 от Пакта, който логически и времево предшества съответната уредба в действащата конституция. Правото на здравно осигуряване гарантира достъпна медицинска помощ и безплатно ползване на медицинско обслужване при условия и по ред, определени със закон. Здравните системи могат да имат различна организация и различни източници на финансиране, но най-важното от гледна точка на индивида е, че те служат за постигане на положителни резултати по отношение на неговото здраве. В Република България здравното осигуряване е предпочетен и установен от Конституцията механизъм с оглед на гарантиране и реализиране на самото право на здраве.

Здравеопазването е комплексна дейност, която има икономически, социални, медицински, организационни и финансови аспекти. В днешно време правото на здраве се отличава с универсалност и висока степен на определеност благодарение на класификацията на болестите. Всяка реализация на това право при получаване на медицинска помощ се структурира и документира чрез стандартизирано описание на състоянието на лицето според единна Международна класификация на болестите. На следващо място често използван начин за постигане на стандартизирано лечение и извършване на оценка на резултатите от лечебната дейност, както и за нейното остойностяване, е приемането в съответна нормативна форма на клинични ръководства. В българското законодателство не се установява наличието на такъв нормативен акт, съответстващ на изискването за добра медицинска практика по отношение на различните категории клинични случаи. Като последица от това не може обективно да се направи оценка на медицинските дейности – на тяхното икономическо рационализиране, остойностяване и управление.

Правата, чиято реализация зависи от осигуряване на значителни ресурси, каквото безспорно е правото на здраве, изискват съобразяване с принципите на стопанска дейност. Медицината „произвежда“ диагнози, които се поставят, и терапии, които се прилагат в лечебни заведения

(икономически и правни субекти с обособено имущество) от лица, които полагат квалифициран труд на основата на определено образование, специализация и опит. Лимитите могат да служат като средство за управление на процеса по превръщане на финансовия ресурс в медицинска помощ и медицинско обслужване в съответствие с изискванията на чл. 19, ал. 2 от Конституцията и като средство на държавната регионална политика, която осигурява съответствие между националните и местните интереси (чл. 142 от Конституцията). Преценката на лимитите трябва да се прави и с оглед на изискването на чл. 6, ал. 2 от Конституцията гражданите да са поставени в относително равни условия по отношение на възможността да се ползват от правото на здраве и при зачитане на правото на труд (чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията) на лицата, които оказват медицинска помощ и предоставят медицинско обслужване.

Конституционно изискване към медицинската помощ е нейната достъпност, която предполага локализиране – географско, т. е. като местоположение на лечебните заведения, технологично – като начин на диагностициране и лечение, както и относително равномерна наситеност с медицински специалисти. Всичко това следва от чл. 52, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 от Конституцията, според който гражданите на Република България, където и да се намират, имат всички права и задължения по тази Конституция. От тази гледна точка въвеждането на лимити в здравеопазването би било оправдано, ако те способстват за намаляване на предотвратимата с медицински интервенции и профилактика смъртност, от една страна, и за намаляване на неравенствата по отношение на медицинската помощ за лечение на описаните заболявания в различни региони, от друга. Оценката за пригодността на тази мярка може да се направи, ако се покажат резултатите, до които води нейното прилагане.

Показателно е, че разпределението на използваните средства на жител за болнична помощ по области за 2022 г. – на четвъртата година от въвеждане на лимитите – достига разлика около 6 пъти (между Пловдив, където на жител средно се падат по 718.63 лв., т. е. 172.9% спрямо средното за страната и Перник – 121.25 лв., т. е. 29.2% от средното). Към 2022 г. в сравнение с началната година на действие на лимитите най-голямо е нарастването на относителния дял на средствата в областите Бургас и Плевен. Оказва се, че използването на лимитите в този им вид не намалява нито диспропорциите в разпределението на средствата за болнична помощ между административно-териториалните единици – областите, нито разликите във финансирането на отделните болници в тях, като няколко „усвояват“ най-големия дял от това увеличение.

България е една от малкото държави в Европейския съюз, в която показателите за предотвратимата смъртност през последното десетилетие не се подобряват. Към 2020 г. тя е почти два пъти по-висока от средната за Европейския съюз – 529 на сто хиляди спрямо 271(тук трябва да са отчитат въздействията на епидемията от COVID-19, но тя засяга всички европейски държави). Това са резултатите, въпреки че средствата по бюджета на Националната здравно-осигурителна каса за периода 2011-2020 г. се увеличават от 2 633 730 хил. лв. на 4 744 704 хил. лв., а средствата за здравеопазване, предвидени за 2024 г., без тези по ведомства, включително на министерството на здравеопазването, са 8 163 353,1 хил. лв. Изводът е, че публичното финансиране на здравеопазването и най-вече на болниците нарастват няколко пъти, но въпреки това резултатите по отношение на гарантиране на правото на здраве и достъпа до медицинска помощ не се подобряват. Структурата и функционирането на здравната система, включително управлението на част от финансовия ресурс чрез прилагане на тези лимити, дори намаляват нейната ефективност.

Причините за посочените диспропорции могат да са различни, но каквито и да са, така определени и използвани лимитите не отговарят на целите, за които са създадени, т. е. мярката дори да е необходима, не е подходяща за постигане на целения социален и финансов резултат. В разглеждания случай въвеждането на ограничения за обемите и стойностите на заплащаната медицинска помощ не е обвързано с обективен механизъм за управление на разходите на лечебните заведения, свързани с правото на пациентите да постигат възможно най-добро състояние на физическо и психическо здраве. Напротив, към договорните партньори се предявяват субективно създадени изисквания в зависимост от административно наложени ограничения, които поставят в различни условия лечебните заведения и лицата, които осигуряват медицинска помощ и медицинско обслужване. Следователно лимитите, така както са нормативно установени сега, не съответстват на вече посочените конституционни изисквания.

Решение № 7 от 16.05.2024 г. по конституционно дело № 14/2023 г.[7]

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 1 - 5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 16.05.2024 г. конституционно дело № 14/2023 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 4.08.2023 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 1 - 5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.; ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки; ЗИДЗКПОМОДРДПУ), а след влизането на закона в сила - на § 2 и 3 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.; посл. изм. и доп., бр. 11 от 6.02.2024 г.; ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки; ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ).

Вносителят привежда доводи за твърдяната противоконституционност на оспорените разпоредби, които могат да бъдат относително обособени в две групи - обосноваващи противоречие с принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1, и такива относно несъответствие с чл. 11, ал. 1 (принцип на политическия плурализъм) от Конституцията.

[7] обн., ДВ, бр. 45/2024 г.

Президентът на Република България твърди, че визираните в искането изменения в Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки "създават правна несигурност при определяне на срока, в който се прекратяват концесиите в обхвата на чл. 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014". Посочва, че "несъвместимо с правовата държава е и предвиждането с § 1 от изменителния закон на "двуседмичен срок от отнемането на концесията", в който Министерството на транспорта и съобщенията да поеме оперативното управление на съоръженията, с каквото съдържание се допълва § 2 от преходните и заключителните разпоредби на ЗКПОМОДРДПУ", защото нито Законът за концесиите, нито Директива 2014/23/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 февруари 2014 г. за възлагане на договори за концесия не урежда "такъв институт - на отнемане на концесията". Вносителят поддържа, че "Използването на термина "отнемане на концесията", в съчетание с израза "поема оперативното управление на съоръженията", не създава ясни задължения, които да бъдат изпълнени".

Другата група съображения се отнасят до нарушаване на принципа на политическия плурализъм. Привеждат се доводи в подкрепа на тезата на вносителя, че с приемането на оспорения закон на две гласувания, проведени в едно и също заседание на Народното събрание, в настоящия случай "не е гарантирана възможността на народните представители да направят всички свои предложения", което е "несъвместимо със същността на законодателството в демократичната държава и е отстъпление от принципа на политическия плурализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията".

С определение от 10.10.2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.; посл. изм. и доп., бр. 11 от 6.02.2024 г.). Със същото определение Конституционният съд е отклонил искането за установяване на противоконституционност на § 2, ал. 2 и § 3 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки и е прекратил конституционното производство в тази му част.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища са представили: министърът на транспорта и съобщенията, министърът на правосъдието, министърът на финансите и Държавна агенция "Национална сигурност".

Министърът на транспорта и съобщенията приема, че "не може да бъде споделено виждането на президента, че не е ясно от кой момент тече срокът за прекратяване на визираните в закона договори за концесии". Поддържа, че "концесионните договори се прекратяват ex lege (по силата на Закона), след проверката на обстоятелството дали за съответния договор са изпълнени предпоставките на Закона", и така "е създадена безспорна и непротиворечива правна норма". Според министъра на транспорта "началният момент" за едноседмичния срок за прекратяване на концесията, посочен в оспорената разпоредба, е от влизането на закона в сила, поради което "не е налице правна несигурност при определяне на срока, в който "се прекратяват концесиите". Твърди, че посочването в оспорената разпоредба на Министерството на транспорта и съобщенията "да поеме оперативното управление на съоръженията, вместо министъра на транспорта и съобщенията, също не влиза в противоречие или друга проявна форма на несъгласуваност с принципа на правовата държава".

В становището си министърът на правосъдието сочи, че "за концесионерите по смисъла на § 2, ал. 1 от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки не би следвало да е налице някаква непредвидимост в развитието на ситуацията с прекратяването на концесиите", и счита, че "от приемането на чл. 5к с Регламент (ЕС) 2022/576 на Съвета от 8 април 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) № 833/2014 […] концесионерите са имали достатъчно време, за да съобразят бъдещите си действия и икономическа политика". По отношение на твърдяната в искането непрецизност на някои термини или редакции на разпоредбите поддържа, че "в обсъждания случай е ясна волята на законодателя, приел ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (ДВ, бр. 67 от 2023 г.), изразена чрез нормения комплекс и в мотивите към законопроекта, както и че не представлява затруднение за органите, визирани в същия текст, приложението на закона". Министърът на правосъдието не споделя тезата на вносителя в искането, че с приемането на оспорения закон на две гласувания, проведени в едно и също заседание на Народното събрание, не се гарантира възможност на народните представители да направят всички свои предложения, което е "несъвместимо със същността на законодателството в демократичната държава и е отстъпление от принципа на политическия плурализъм". Според него "Видно от стенограмата от заседанието на Народното събрание, проведено на 21 юли 2023 г., при разглеждане на второ четене на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки двама народни представители правят

предложение за промени в съдържанието на § 1 от законопроекта, които са гласувани. Към прекратяване на дискусията и гласуване на законопроекта се пристъпва едва след като никой от народните представители не пожелава да направи изказвания, включително предложения за промени в законопроекта".

Министърът на финансите обръща внимание, че "в конкретния случай преценката за съответствие на оспорената законова разпоредба с указаните в искането измерения на принципа на правовата държава следва да бъде направена в контекста на развитието на правната рамка на национално ниво и на ниво Европейски съюз", и подчертава, че това се основава на установения в чл. 4, ал. 3 от Основния закон ангажимент на Република България към Европейския съюз - държавата да участва в неговото изграждане и развитие. Твърди, че дори да се приеме, че атакуваната разпоредба на § 2, ал. 1 е неясна, "тази неяснота може да бъде преодоляна недвусмислено чрез логическо, сравнително и систематично тълкуване на закона". Относно твърдяната правна несигурност при определянето на момента, от който започва да тече едноседмичният срок за прекратяване на концесионните договори, приема, че "това определяне следва да бъде направено при спазване на нормата на чл. 5, ал. 5 КРБ…". Посочва, че "по отношение на предвидения с атакуваната разпоредба едноседмичен срок същият започва да тече от влизането в сила на § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ, а именно три дни след неговото обнародване в "Държавен вестник". Изразява виждането, че "По отношение на органа, който поема оперативното управление на съоръженията при отнемане на концесиите в изпълнение на разпоредбата на § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ, в действителност съществува определена неточност при посочването на Министерството на транспорта и съобщенията, но подобно позоваване не би довело до практически затруднения по оперативното управление на съоръженията, като за това министърът на транспорта и съобщенията има правомощия, определени на други нормативни основания". Според министъра на финансите "без заплаха за правната сигурност може да бъде обосновано, че законодателят в атакуваната разпоредба е използвал израза "отнемане на концесия" в смисъл на "прекратяване на концесионен договор". С използването на израза "отнемане" недвусмислено се изяснява, че държавата възстановява управлението спрямо обекта на прекратената концесия". Твърди, че "Принципът на правовата държава е свързан както с правната сигурност и справедливостта, така и със спазването и точното прилагане на правото на Европейския съюз, като в това отношение разпоредбата на § 2, ал. 1 от ПЗР

на ЗКПОМОДРДПУ е изцяло съответстваща на разпоредбата на чл. 5к от Регламент № 833/2014 г., който забранява безусловно възлагането или продължаването на изпълнението на определените в същата разпоредба концесии". Не споделя поддържаното от вносителя, че "провеждането на двете гласувания на едно заседание е довело до ограничаване на плурализма на мненията в парламента".

В становището на Държавна агенция "Национална сигурност" се застъпва тезата, че "Доколкото в текста не е посочено от кога тече този срок, [...] същият следва да тече от влизането в сила на промените в ЗКПОМОДРДПУ, а именно от влизането в сила на ЗИДЗКПОМОДРДПУ (ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.). Последният закон не съдържа заключителна разпоредба относно влизането му в сила, поради което приложимо е общото правило по чл. 5, ал. 5 от КРБ - влиза в сила три дни след обнародването си, а именно на 8.08.2023 г.". Относно поемането на оперативното управление на съоръженията от страна на Министерството на транспорта и съобщенията, в двуседмичен срок от отнемането на концесията, се поддържа, че "Законът за концесиите в действителност не борави с понятието "отнемане на концесия", а с понятието "прекратяване" на концесионен договор. Сочи се, че "понятието "прекратяване" е използвано и в първото изречение на § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ, което по същество въвежда основанието за прекратяване на съответните концесии, в съответствие с чл. 145, ал. 2, т. 5 от Закона за концесиите". Обръща се внимание, че "Въпреки че разпоредбата на чл. 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014 не е изрично цитирана при определянето на предмета на ЗКПОМОДРДПУ в разпоредбата на неговия чл. 1, следва да се има предвид, че § 2 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ касае концесиите за осъществяване на дейности в стратегически обекти от значение за националната сигурност, засягащи нефт и продукти от нефтен произход, произведени от суров нефт, с произход Русия или изнесени от Русия, като дейностите с посочените продукти, от своя страна, са предмет на уредба в основния текст на ЗКПОМОДРДПУ".

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и относимата правна уредба, за да се произнесе, съобрази следното:

Оспорената пред Конституционния съд разпоредба на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки гласи: "Възложените концесии по Закона за концесиите до влизането в сила на този закон за осъществяване на дейности в стратегически обекти от значение за

националната сигурност, засягащи нефт и продукти от нефтен произход, произведени от суров нефт, с произход Русия или изнесени от Русия, на лица, попадащи в обхвата на член 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014 относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ, L 229/1 от 31 юли 2014 г.) с неговите последващи изменения, се прекратяват в едноседмичен срок. В двуседмичен срок от отнемането на концесията Министерството на транспорта и съобщенията поема оперативното управление на съоръженията. Дейностите, възложени с концесионния договор, се запазват и се осъществяват от държавата, като за достъпа се събират такси, определени с акт на Министерския съвет, и се гарантира достъпът до стратегическите обекти с оглед обезпечаване на дейността на лицата, опериращи в тях".

С оглед на предмета на делото Конституционният съд намира за необходимо най-напред да направи някои уточнения от значение за произнасянето му по същество на искането в настоящото производство.

Законът за контрол по прилагане на ограничителните мерки (ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.) е предназначен да уреди в българската правна система осъществяването на контрола при прилагането на част от "пакета санкции" на Европейския съюз (ЕС, Съюза), както и дерогациите, предвидени в Регламент на Съвета (ЕС) № 833/2014 от 31 юли 2014 година относно ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (Регламент (ЕС) № 883/2014, ОВ, L 229, стр. 1). Този регламент е многократно променян, включително и с Регламент 2022/576 на Съвета от 8 април 2022 година за изменение на Регламент (ЕС) № 833/2014 относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (Регламент (ЕС) 2022/576; ОВ, L 111, стр. 1), който допълва съществуващите ограничителни мерки, наложени от Съюза на Русия още от 2014 г. и последвалите години. Санкциите обхващат целенасочени ограничителни мерки, включително и икономически, като в списъците на санкционираните продукти са включени, наред с другото, суров нефт (от декември 2022 г.) и рафинирани нефтопродукти (от февруари 2023 г.) с лимитирани изключения (въведени с последващи изменения на Регламент (ЕС) № 833/2014).

Договорът за Европейския съюз (ДЕС) предвижда Съветът на Европейския съюз (Съвет на ЕС) в рамките на общата външна политика и политика на сигурност на ЕС (ОВППС) да приема решения, които определят подхода на Съюза по отделен въпрос от географско или тематично естество (член 29). Между тези решения Съветът на ЕС може да приеме и решение

за налагане на ограничителни мерки. Приемането на такива мерки, съгласно член 215 ДФЕС, чрез които се ограничават, изцяло или частично, икономическите и финансовите отношения, предполага решение по глава 2 от дял V ДЕС, предвиждащо прекъсване или намаляване на икономическите и финансовите отношения на Съюза със съответната трета държава, физически или юридически лица, групи или недържавни образувания. Конкретните ограничителни мерки се определят с регламент, приет на основание член 215 ДФЕС. В този нормативен контекст е прието и Решение (ОВППС) 2022/578 на Съвета от 8 април 2022 година за изменение на Решение 2014/512/ОВППС относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ, L 111/70; Решение (ОВППС) 2014/578). В т. 7) от Решение (ОВППС) 2022/578 е предвидено, че в Решение 2014/512/ОВППС се вмъква чл. 1з, съгласно който се забранява възлагането или продължаването на изпълнението на всякакви договори за обществени поръчки или за концесии, попадащи в обхвата на посочени в същата разпоредба директиви.

В изпълнение на Решение (ОВППС) 2022/578 Съветът на ЕС приема Регламент (ЕС) 2022/576, с който чрез разпоредбата на член 5к се установява забрана за продължаване на изпълнението на договори за концесия. Определяйки ограничителни мерки, този регламент от 8 април 2022 г. предвижда и възможни дерогации в изрично посочени хипотези.

Регламентите, като източник на производно правото на ЕС, са пряко приложими и са задължителни за държавите членки в своята цялост. Те пораждат задължение за своите адресати да ги изпълняват, без да изискват приемане на нарочен законодателен акт, който да въвежда предписаното от тях в националния правен ред. Всяка държава членка трябва да осигури изпълнението на регламент на ЕС, като наред с другото определи националните органи, овластени за прилагането му, както и да санкционира всяко неизпълнение на предписаните в този акт на правото на Съюза ангажименти.

Договорът за Европейския съюз категорично установява задължение по отношение на държавите членки да подкрепят активно и безрезервно, в дух на лоялност и взаимна солидарност, външната политика и политиката на сигурност на Съюза и да зачитат дейността на Съюза в тази област. Държавите членки работят заедно за засилване и развиване на тяхната взаимна политическа солидарност. Те са длъжни да се въздържат от всяко действие, което е в противоречие с интересите на Съюза или може да накърни неговата ефикасност като свързваща сила в международните

отношения (член 24, § 3 ДЕС). С цитираната разпоредба се въвежда специфично за ОВППС задължение, основано на принципа на лоялно сътрудничество, установен в член 4, § 3 ДЕС. От този принцип произтича задължение за държавите членки не само да вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза, но те също така трябва да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза. Наред с посоченото, съгласно член 29 ДЕС държавите членки следят техните национални политики да бъдат съобразени с позициите на Съюза.

Конституционният съд в Решение № 7 от 2018 г. по к. д. № 7 от 2017 г. и Решение № 3 от 2024 г. по к. д. № 3 от 2023 г. посочва, че разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията прогласява "един от основополагащите принципи на установения конституционен ред", който "отваря националната правна система за включването и действието" на правото на Европейския съюз и "въвежда европейското измерение в дейността на държавата". Участието на Република България във външната дейност на Съюза, и по-конкретно в общата външна политика и политика на сигурност като неотменима част от изграждането и развитието на Европейския съюз, е проявление именно на това разбиране на конституционния законодател за участие на България в изграждането и развитието на Европейския съюз.

Разпоредбата на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки е част от предприетите промени в българското законодателство, за да се гарантира ефективното изпълнение на Регламент (ЕС) № 833/2014. С тази разпоредба се конкретизира предвидената в член 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014 забрана за възлагане или продължаване на изпълнението на всякакви договори за обществени поръчки или за концесии в обхвата, очертан в този акт на правото на Съюза. Разпоредбата на член 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014 е в сила от 9.04.2022 г. съгласно член 2 на Регламент (ЕС) 2022/576, с който е въведена. Следователно мерките (забраните), предвидени в член 5к, се прилагат от 9.04.2022 г. От тази дата не се допуска да бъдат подписвани нови договори, попадащи в обхвата на обсъжданата забрана, и започва да тече срокът за прекратяване на съществуващите договори, попадащи в този обхват, освен в случаите на предвидените в член 5к, § 2 дерогации. Съгласно член 5к, § 4 от Регламент (ЕС) № 833/2014 забраните по § 1 не се прилагат до 10.10.2022 г. по отношение на изпълнението на договори, сключени преди 9.04.2022 г. Както се вижда от изложеното, от 9.04.2022 г. за държавите - членки на ЕС, действа забрана за възлагане или продължаване на концесионни договори,

попадащи в очертания по-горе обхват, а действащите договори, сключени преди 9.04.2022 г., трябва да бъдат прекратени до 10.10.2022 г., с изключение на специфични случаи, по смисъла на цитирания вече член 5к, § 2 от Регламент (ЕС) № 833/2014.

В контекста на посочените обстоятелства е важно да се отбележи, че разпоредбата на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки, в редакцията ѝ, така както е обнародвана в ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., установява отлагателно условие за прекратяване на концесионни договори, попадащи в обхвата на обсъждания член 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014. По-конкретно в тази именно редакция е предвидено възложените концесии по Закона за концесиите за осъществяване на дейности в стратегически обекти от значение за националната сигурност, засягащи нефт и продукти от нефтен произход, произведени от суров нефт, с произход Русия или изнесени от Русия, на лица, попадащи в обхвата на член 5к, да се прекратят в едномесечен срок от получаването на положително решение на Европейската комисия по процедура за нотификация за съответствието им с Регламент (ЕС) № 833/2014. Действащата разпоредба на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (след изменението, ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.), която е оспорена пред Конституционния съд, вече предвижда едноседмичен срок и не предвижда като условие за прекратяване на възложена концесия получаване на положително решение на Европейската комисия.

Видно от мотивите на вносителите на Законопроекта за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на мерките (сигнатура № 49-354-01-80), внесен от група народни представители на 19.07.2023 г., привеждането "в пълно съответствие на българското законодателство с изискванията на Регламент (ЕС) № 833/2014 и отпадане на отлагателното условие за нотификация и допълнително решение по отношение на България на Европейската комисия за някои от мерките, предвидени в разпоредбите на закона" е един от аргументите, с който се предлага разпоредбата на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки да придобие действащата редакция, предмет на контрол за конституционност в настоящото конституционно производство.

Без да възпроизвежда подробно вече посочените по-горе аргументи в подкрепа на твърдяната в искането противоконституционност на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки, Конституционният съд припомня, че акцентът в приведените доводи е

поставен на първо място върху пораждащата се за нейните адресати, според вносителя, правна несигурност и непредвидимост.

Конституционният съд приема, че в действителност оспорената законова разпоредба на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки привежда националното право в съответствие със забраната за продължаването на изпълнението на концесии в посочения в Регламент (ЕС) № 833/2014 обхват и така премахва препятствието за ефективно изпълнение на правната уредба на Съюза в разглежданата материя и постигането на целите на Съюза в съответствие с изискването на член 4, § 3 ДЕС. С отпадането на изискването за получаване на положително решение на Европейската комисия по процедура за нотификация за съответствието на националното законодателство с Регламент (ЕС) № 833/2014 отпада и изпълнението на същата процедура като референтен момент за определяне на срока за "отнемане на концесията". От това не следва обаче, че този срок става неопределяем. Съдът счита, че предвиденият едноседмичен срок за прекратяване на концесионните договори в оспорената разпоредба на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (така както е обнародвано изменението в ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.) е ясен и не дава основание за съмнение относно началния момент, от който започва да тече. ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки е обнародван на 4.08.2023 г. (ДВ, бр. 67 от 2023 г.). В него не е изрично посочен срок за влизането му в сила, включително и на § 1, а след влизането му в сила - и на § 2, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на този закон. В конкретния случай не е посочен и "друг" срок, различен от този, подчинен на общото правило на чл. 5, ал. 5 от Конституцията - "нормативните актове влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок".

От това следва, че ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки влиза в сила три дни след неговото обнародване съгласно общото правило на чл. 5, ал. 5 от Конституцията, т. е. от 8.08.2023 г. Съответно разпоредбата на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки е в сила от същата дата, а оттук - "началният момент", от който започва да тече едноседмичният срок, е именно датата, на която този закон е поставен в действие. Ето защо, макар и използваната словесна конструкция да не е достатъчно прецизна, оспорената разпоредба е ясна. Конституционният съд отново подчертава, че в своята практика приема, "че не всяко правно несъвършенство може да обуслови противоконституционност на основата на противоречие с

принципа на правовата държава" (Решение № 2/2013 г. по к. д. № 1/2013 г.). Използваните неясни и понякога некоректни (несъвършени, двусмислени) изрази, каквото е налице в конкретния случай, е възможно да бъдат преодолени чрез тълкуването им, което е в компетентността - право и задължение - на всеки правоприлагащ орган, включително и на органите на изпълнителната власт.

Що се отнася до възможността на държавата да преурежда действащи договорни правоотношения, Конституционният съд подчертава, че макар и държавата да следва по изключение да прави това, парламентът, натоварен с осъществяването на законодателната власт в същността си на демократично легитимирано народно представителство, разполага с дискреционна власт, включително и да уреди със закон по нов начин действието на сключени концесионни договори. Конституционно допустимо е законодателят да може да прави обществено потребни и оправдани от публичния интерес промени в тази материя, за да осигури обективно налагаща се негова приоритетна защита пред други конституционно закрепени ценности, като приведе правната уредба в съответствие с динамиката на икономически и социални условия, включително и в съответствие с породените от тази динамика изисквания на правото на ЕС по отношение на националния правен ред. Съдът се придържа в практиката си към това разбиране, от което не намира основания да се отклони в настоящото производство (Решение № 5 от 2018 г. по к. д. № 11/2017 г.). Понятието "прекратяване" в първото изречение на § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки по същество въвежда основанието за прекратяване на съответните договори за концесии, а с понятието "отнемане" се акцентира върху преминаване към държавата на управлението на обекта на прекратената концесия, както и се дава израз на преценката на законодателя, че концесионерите са имали достатъчно време, за да съобразят бъдещите си действия и икономическа политика във времето след влизането в сила на член 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014.

Основавайки се на изложеното, съдът не споделя твърдяното от вносителя, че оспорената разпоредба поражда "правна несигурност при определяне на срока, в който "се отнемат концесиите", както и с коментираната непрецизна терминология, и с този начин на прекратяване на концесионните договори се явява в несъответствие с правната предвидимост, в противоречие на принципа на правовата държава, установен в чл. 4 от Конституцията, и намира искането в тази му част за неоснователно.

Втората група съображения в подкрепа на твърдяната в искането, така както е допуснато, противоконституционност се отнасят до нарушаване на принципа на политическия плурализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията. Вносителят обосновава нарушаване на принципа на политическия плурализъм, считайки, че е "конституционно недопустимо" парламентарното мнозинство "да злоупотребява с възможността, предоставена от чл. 88, ал. 1, изречение второ от Конституцията, по изключение двете гласувания на законите да се извършват на едно заседание", каквото е налице, ако "не е гарантирана възможността на народните представители да направят всички свои предложения".

Съгласно чл. 11, ал. 1 и 2 от Конституцията политическият живот в Република България се основава на принципа на политическия плурализъм и нито една политическа партия или идеология не може да се обявява или утвърждава за държавна. В своята практика Конституционният съд приема, че "политическият плурализъм има смисъл на множество на участниците при формирането и свободното изразяване на политическата воля съгласно условия и ред, установени със закон" (Решение № 8 от 2022 г. по к. д. № 4/2022 г.; Решение № 9 от 2023 г. по к. д. № 4/2023 г.; в този смисъл и Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12/2010 г., Решение № 6 от 2011 г. по к. д. № 3/2011 г., Решение № 12 от 2011 г. по к. д. № 11/2011 г.). Като подчертава, че политическият плурализъм е свързан с осъществяването на държавната власт съобразно свободно изразената политическа воля и затова той е основна категория на демократичната държава (Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12/2010 г., Решение № 8 от 2022 г. по к. д. № 4/2022 г.), съдът поддържа, че "възможността за свободно и равно изразяване на политическата воля се отнася и до механизмите за приемане на актове в общопредставителния държавен орган - Народното събрание" (Решение № 8 от 2022 г. по к. д. № 4/2022 г.).

Член 88, ал. 1 от Конституцията допуска обсъждането и приемането на закон по изключение да се извършва с две гласувания в рамките на едно и също заседание. От формулировката на чл. 88, ал. 1 от Конституцията се налага заключението, че разпоредбата предоставя свобода на преценка на Народното събрание дали да допусне двете гласувания да се проведат в едно и също заседание, като въвежда изрично изискването такова решение да бъде приемано по изключение. Прилагането на чл. 88, ал. 1, изречение второ от Конституцията именно защото следва да бъде "по изключение", налага обвързването на подобно решение с изискването да не се нарушават други конституционни ценности, принципи и правила, какъвто е и принципът на политическия плурализъм. Съдът обръща внимание в своята практика, че

прибягването 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 (Решение № 8 от 2010 г. по к. д. № 2/2010 г. и Решение № 5 от 2015 г. по к. д. № 4/2015 г.). Решението на Народното събрание по чл. 88, ал. 1, изречение второ от Конституцията, включително кога то да се вземе, е въпрос на свобода на преценка от Народното събрание, но е ориентирано с оглед на гарантирането на плурализма на мненията в конкретен законодателен контекст (Решение № 8 от 2010 г. по к. д. № 2/2010 г., Решение № 5 от 2015 г. по к. д. № 4/2015 г.). Конституционният съд е последователен в позицията си, че когато се прибягва до тази възможност, това не трябва да води до ограничаване на плурализма на мненията в парламента, като се ограничава правото на народните представители да внасят предложения по съдържанието на законопроектите между двете гласувания дори когато те се провеждат на едно заседание. В практиката си съдът приема, че противното е несъвместимо със същността на законодателния процес в демократичната държава (чл. 62 от Конституцията) и е отстъпление от принципа на политически плурализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Основния закон. Ясна е позицията на Конституционния съд, че при осъществяване на процедурата за приемане на законопроект на две гласувания в едно заседание при всички случаи следва да се даде възможност на народните представители да формулират предложения по текстовете на законопроекта, когато изразят желание за това (Решение № 8 от 2010 г. по к. д. № 2/2010 г.).

За да прецени конституционосъобразността на осъществения законодателен процес в настоящия случай и в частност дали е дадена възможност на народните представители да формулират предложения по текстовете на законопроекта, когато са изразили желание за това, Конституционният съд се основава единствено на стенографските протоколи от заседанията на Народното събрание (Решение № 3 от 1993 г. по к. д. № 2/1993 г., Решение № 18 от 1995 г. по к. д. № 16/1995 г., Решение № 25 от 1998 г. по к. д. № 22/1998 г., Решение № 28 от 1998 г. по к. д. № 26/1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34/1998 г., Решение № 6 от 2007 г. по к. д. № 3/2007 г., Решение № 8 от 2010 г. по к. д. № 2/2010 г. и др.). Стенографските протоколи представляват официални документи за проведените заседания на Народното събрание, от които може да се установи спазването на конституционните изисквания. От относимия стенографски протокол е видно, че законопроектът за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки

(сигнатура № 49-354-01-80) е внесен от група народни представители на 19.07.2023 г. Същия ден е разгледан и обсъден в Комисията по икономическа политика и иновации, която изготвя доклад за първо гласуване в пленарната зала (Доклад № 49-353-01-11). Законопроектът е обсъден и приет от 49-ото Народно събрание на 21.07.2023 г. (четиридесето заседание), като двете гласувания са извършени в едно заседание. По време на обсъждането преди първо гласуване народен представител заявява воля да бъде направено предложение за изменение или допълнение на законопроекта. След проведеното първо гласуване, на което законопроектът е приет, народни представители правят предложения в две насоки: направено е искане от народен представител за "удължаване срока на предложения между първо и второ гласуване с допълнителни 14 дни над седемдневния срок по Правилника" и се подчертава, че това "е изключително важно за направата съответно на тези предложения между първо и второ гласуване". Едновременно друг народен представител предлага на основание чл. 77, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание законопроектът да бъде обсъден и приет на второ гласуване на същото заседание. При проведеното гласуване първото от посочените предложения - за удължаване на срока между първо и второ гласуване - не е прието, докато второто е прието. Според стенографския протокол от 21.07.2023 г. се преминава към второ гласуване на законопроекта за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна в същото заседание, на което той е вече приет на първо гласуване. По време на обсъжданията преди второ гласуване са направени две предложения за редакционни поправки в § 1 на разглеждания законопроект. Първо е подложена на гласуване редакционната поправка в § 1 думата "едноседмичен" да се замени с "четириседмичен". Предложението не е прието. Подкрепено е другото предложение - в § 1 да се добави изречението "в двуседмичен срок от отнемането на концесията Министерството на транспорта и съобщенията поема оперативното управление на съоръженията". След това се пристъпва към гласуване заедно на наименованието на приемания акт, на § 1, с вече гласуваната редакционна поправка, както и на § 2, 3, 4 и 5, и по този начин ЗИД на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки е окончателно приет.

В настоящия случай данните от стенографския протокол от обсъжданото заседание на Народното събрание, проведено на 21.07.2023 г., не потвърждават, че решението на Народното събрание да проведе второто

гласуване на атакуваните законови разпоредби в същото заседание, в което е било проведено и първото гласуване, представлява злоупотреба с гарантираната възможност на народните представители да внасят предложения по съдържанието на законопроектите между двете гласувания дори когато те се провеждат на едно заседание. Народни представители са заявили желание да направят предложение по определен текст на законопроекта при второ гласуване и такава възможност им е предоставена - предложенията са направени и са подложени (всяко от тях) на гласуване. Поради това Конституционният съд намира за необоснована тезата на вносителя, че § 2, ал. 1 ПЗР на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки (ДВ, бр. 67 от 4.08.2023 г.) е приет в отстъпление от принципа на политическия плурализъм, установен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията.

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

РЕШИ:

Отхвърля искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 2, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., в редакцията - бр. 67 от 4.08.2023 г.; посл. изм. и доп., бр. 11 от 6.02.2024 г.).

Решение № 8 от 4 юни 2024 г. по конституционно дело № 21/2023 г.[8]

Делото е образувано по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на част от разпоредбата на чл. 300, ал. 3 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) in fine - "до три пъти" (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 18 от 1.03.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при

[8] обн., ДВ, бр. 49/2024 г.

участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 4.06.2024 г. конституционно дело № 21/2023 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 20.12.2023 г. по искане на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на част от разпоредбата на чл. 300, ал. 3 от Закона за съдебната власт (ЗСВ) in fine - "до три пъти" (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 18 от 1.03.2024 г.).

В искането са изложени съображения за противоконституционност на разпоредбата на чл. 300, ал. 3 от Закона за съдебната власт в частта "до три пъти" (въведена с изм. и доп., ДВ, бр. 62 от 9.08.2016 г.) поради противоречие с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 32, ал. 1, чл. 48, ал. 1 и 3 и чл. 53 от Конституцията на Република България.

С определение от 16.01.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

Писмени становища и правни мнения по делото са представени от: министъра на правосъдието, министъра на образованието и науката, Върховния касационен съд (ВКС), и. ф. главен прокурор, Висшия адвокатски съвет, Съюза на съдиите в България, проф. д-р Мартин Белов и доц. д-р Деяна Марчева.

Становищата на министъра на образованието и науката, Върховния касационен съд, и. ф. главен прокурор, Съюза на съдиите в България, проф. д-р Мартин Белов и доц. д-р Деяна Марчева споделят и допълват доводите в искането и го подкрепят като основателно. Те поддържат направения от вносителя извод за несъразмерност между последиците от трикратното неуспешно явяване на изпит за придобиване на юридическа правоспособност и поставената от законодателя цел за проверка на знанията след проведения стаж. Всички посочени с изключение на Съюза на съдиите поддържат, че се нарушава правото на труд - на свободния избор на професия и място на работа и на правото на образование. Министърът на образованието и науката, и. ф. главен прокурор и проф. д-р М. Белов смятат, че е засегнато и правото на личен живот.

Според министъра на правосъдието и Висшия адвокатски съвет искането е неоснователно и привеждат доводи за конституционосъобразност на чл. 300, ал. 3 ЗСВ, включително на

оспорената част. Те правят извод, че избраният от законодателя подход е обоснован с оглед гарантиране на обществения интерес. Смятат за неоснователни доводите в искането на омбудсмана за несъответствие на уредбата с посочените конституционни разпоредби.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Съдът намира за необходимо на първо място да разгледа следните два преюдициални въпроса, които се отнасят до сезиращата компетентност на омбудсмана.

Освен ограничаване на права вносителят на искането твърди и нарушение на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, като едно от основанията за противоконституционност на оспорената част от разпоредбата на чл. 300, ал. 3 ЗСВ. Позоваването на това основание обаче надхвърля правомощието на омбудсмана по чл. 150, ал. 4 (предишна ал. 3) от Конституцията, както сочи и практиката на съда: "… Конституционният съд може да прегледа всички аспекти на конституционосъобразността на атакуваната законова разпоредба, но само доколкото попадат в границите на правомощията на омбудсмана, определени от чл. 150, ал. 3 от Конституцията. Съгласно чл. 22, ал. 1, изр. второ от Закона за Конституционен съд (ЗКС) при контрола за конституционност на оспорена законова разпоредба Конституционният съд не е ограничен с основанията за несъответствие, посочени в допуснатото за разглеждане по същество искане. Когато обаче по отношение на определен вносител самата Конституция стеснява възможностите за надлежно сезиране на съда, служебната проверка не може да надхвърля тези рамки. Обратният подход би довел до разширяване на изрично стеснените от основния закон правомощия на сезиращия субект, което неоправдано би го приравнило на субектите, които могат да сезират Конституционния съд, без да са ограничени в допустимите основания за това" (Решение № 11 от 3.07.2018 г. по к. д. № 8/2018 г.). Следователно твърдяното от омбудсмана нарушение на принципа на правовата държава няма самостоятелно значение в направеното от него оспорване.

Омбудсманът не разполага също с възможност да иска установяване на несъответствие на закон с международни актове. "Сезиращият субект обаче - омбудсманът на Република България, за разлика от възможните сезиращи субекти по чл. 150, ал. 1, изречение първо на Конституцията, е компетентен съгласно чл. 150, ал. 3 (настояща ал. 4) от Конституцията да

сезира Конституционния съд само за установяване противоконституционност на закони, не и за съответствието на закони с международни договори, по които Република България е страна..." (Определение от 22 април 2010 г. по к. д. № 9 от 2010 г.).

С оглед твърденията на вносителя за нарушаване на основни права съдът намира следното:

Правото на труд и на свободен избор на професия са основни права. Конституцията издига в основно начало труда, който се гарантира и защитава от закона (чл. 16 от Конституцията) поради неговото значение както за реализирането и развитието на човешката личност, така и за цялото общество. На правото на гражданите на труд съответства грижата на държавата да създава условия за осъществяване на това право (чл. 48, ал. 1 от Конституцията). Освен това всеки гражданин свободно избира своята професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от Конституцията). Конституцията защитава свободата на избор на професия не само като икономическо право, но и като важен аспект на човешката реализация. Изборът на професия е акт на самоопределение, проява на свободната воля на личността. Свободата при този избор трябва да е правно призната, от което следва, че държавата не бива да я препятства.

Всяко упражняване на професия се предшества от нейния избор и продължава с нейното практикуване, поради което двете следва да се разглеждат в единство. И двата акта са част от свободата, с която индивидът разполага, въпрос на личен избор, който не трябва да бъде пренебрегван. От това обаче не следва, че държавата не може да поставя условия на какви изисквания да отговарят лицата, за да упражняват определена професия - в толкова по-голяма степен, колкото е нейното въздействие върху други лица и върху цялото общество. От тази гледна точка трудът е от значение не само за човека, който го полага, но и за обществото, за правата и интересите на останалите граждани.

Природните и икономическите закони обуславят границите в свободата на индивидуален избор на професия. Този избор зависи от способностите и желанията на личността, но и от капацитета на образователните институции, от стопанското търсене и по-общо от потребностите на обществото и държавата от определени специалисти. От юридическо гледище свободата в избора на професия също не е безгранична. Това важи с още по-голяма сила за професии, за придобиването на които е необходимо обучение в специализирано учебно заведение - професионално или висше, както и съобразяването с

нормативни стандарти за безопасно и качествено упражняване на дадена професия. Поради това държавата разполага с възможности да регулира труда, включително като поставя условия за придобиване и упражняване на определени професии. Следователно с оглед на разглеждания правен спор Конституционният съд трябва да установи правните условия и степен на допустима намеса на държавата при въвеждане на изисквания за упражняване на редица юридически професии.

Според Конституционния съд термините "избор" на професия и "практикуване" на професия имат самостоятелно значение, макар че са свързани помежду си и отчасти се застъпват. Изборът на професия и практикуването на професия са включени в единен процес, който може да се обхване с термина "професионална дейност". Практикуването на професия обикновено се предшества от обучение (базово и специализирано). От своя страна изборът на професия предшества нейното упражняване. Според чл. 48, ал. 3 от Конституцията всеки гражданин свободно избира своята професия и място на работа. Този избор е компонент на правото на труд като основно право, но има и самостоятелна роля и собствено правно значение. Свободният избор на професия обаче не изключва законодателна намеса, чрез която се създават изисквания, отнасящи се до възможността да се практикува дадена професия. Практикуването на професия в редица случаи е предпоставено от правни условия, изпълнението на които дава право за нейното упражняване. Народното събрание може да въвежда такива условия - както за получаване на достъп до професия, така и за продължаване на нейното упражняване. Тези условия обаче не бива да противоречат на установените от Конституцията принципи и основни права. Последните не позволяват приемане на разпоредби, които поставят в неравностойно положение лица по отношение на основните права или са неподходящи да осигурят качествено упражняване на професията, за която се отнасят.

Във връзка с направеното разграничение между избор и практикуване на професия в този случай е необходимо да се прави и друга разлика - между условия за достъп до професия, т. е. условия ("субективни"), чието изпълнение зависи от кандидата, каквито са тези за постигане на определени резултати от преминато обучение и квалификация, от една страна, и условия ("обективни") - такива, които са даденост, която не зависи или в малка степен зависи от положените усилия и постигнати резултати от лицето, от друга. Правната уредба обхваща и едните, и другите. Съответно на преценка за конституционност подлежат както "субективните", така и "обективните" условия за достъп до професия, въведени със закон. Докато при определяне

на първите законодателят разполага със значителна свобода на преценка, защото той задава стандарта за качество на дадена професионална дейност, то по отношение на вторите той трябва да избягва въвеждане на изисквания, които нямат отношение към конкретната професия и към притежаваните от кандидата знания и умения. С оглед на това разграничение достъп до дадена професия получават тези лица, които са покрили квалификационните изисквания съгласно нормативно установения ред, доказващ, че те са в състояние да заемат и изпълняват съответната длъжност/професия. Практикуването на редица професии без съответните знания и умения би било неподходящо и дори потенциално опасно за обществото.

Българският законодател е определил няколко професии, сред които юридическата, като регулирани с оглед на тяхната значимост за обществото. Той обаче не е установил общ стандарт, на който те трябва да отговарят, поради което за произнасянето по конкретния правен спор Конституционният съд не може да се позове на общи за тези професии нормативни изисквания, които стоят между Конституцията и оспорената разпоредба. Това, което отличава част от юридическите професии от другите регулирани професии, е, че редица длъжности, за които се изисква юридическо образование, са свързани с упражняване на държавна власт.

Изборът на юридическа професия е предшестван от подбор при прием във висше училище, което е акредитирано да извършва обучение по специалност "Право", от период на обучение, полагане на семестриални и държавни изпити. Получаването на юридическо образование се удостоверява с диплома за завършена магистърска степен по право. Тази диплома обаче не е достатъчна за упражняване на повечето юридически професии. Налага се юристите да преминат стаж за придобиване на практически умения по специалността, както и да докажат тези умения с полагане на изпит за правоспособност.

Юридическата правоспособност дава право на лицата с висше образование по специалността "Право" и с професионална квалификация "юрист" да упражняват професии, за които законодателят е поставил изискване да притежават такава правоспособност. Наличието на юридическа правоспособност е задължително за редица професии: за съдия, прокурор, следовател - чл. 162 ЗСВ; за държавен съдебен изпълнител и съдия по вписванията - чл. 267 и 283 ЗСВ; за нотариус - чл. 8, ал. 1, т. 2 от Закона за нотариусите и нотариалната дейност; за частен съдебен изпълнител - чл. 5, ал. 1, т. 2 от Закона за частните съдебни изпълнители; за адвокат - чл. 4, ал. 1, т. 2 от Закона за адвокатурата; за юрисконсулт, за

когото в длъжностната характеристика за заемане на длъжността има изискване за придобита юридическа правоспособност. Редица други закони, като Закона за военната полиция, Закона за отнемане на незаконно придобито имущество, Закона за противодействие на корупцията, Закона за Националната агенция за приходите, Закона за правната помощ, също въвеждат изискване за юридическа правоспособност за заемане на определени длъжности, които обикновено включват разследващи функции или такива на процесуално представителство пред съд.

Задължителният стаж на завършилите юристи е ориентиран към придобиване на практически умения, които са предпоставка за упражняване на различни юридически професии. В този смисъл става въпрос за определяне на критерии относно практикуването на юридическа професия. Тези критерии поначало би трябвало да допълват и надграждат прилаганите при сертифициране на познанието по две причини: първата е, че те се отнасят до завършване на теоретико-практическия обучителен процес с придобиване на юридическа правоспособност; втората е, че специалната правоспособност е предпоставка за достъп до повечето юридически професии, упражняването на които се признава за юридически стаж. Конституционният съд няма компетентност да се произнася по съдържанието на изпита и по критериите за оценяване на знанията и уменията на завършилите юристи. Неговата задача в производства като настоящото е да прецени дали повишената закрила на обществения интерес допуска въвеждане със закон на изисквания, които не се съдържат в Конституцията, но се смятат за необходими. В разглеждания случай такъв е въпросът за условията и начина на придобиване на юридическа правоспособност, чиято липса не позволява достъп до редица юридически професии.

Историческият преглед на уредбата на стажа и изпита за юридическа правоспособност показва приемственост на сегашната правна уредба с българската традиция, започната още от началото на миналия век. Три нормативни акта, датиращи съответно от 1904, 1926 и 1941 г., дават уредба, близка до сегашната, разбира се, при друга конституционна рамка. В Правилника за държавен изпит на свършилите правни науки (утвърден с Височайший указ от 4.08.1904 г., под № 68, обн., ДВ, бр. 170 от 7.08.1904 г.) е посочено, че всеки, завършил юридическо образование, следва да се яви на държавен изпит. Изпитната комисия се утвърждава от министъра на правосъдието, а кандидатите могат да се явят до три пъти. В Правилник и програма за теоретико-практически държавен изпит на кандидатите за съдебна длъжност и адвокати (утвърден с Указ № 122 от 23.10.1926 г., обн.,

ДВ, бр. 180 от 1926 г.) е посочено, че до този изпит се допускат кандидати, които са завършили правни науки и са преминали стаж при Министерството на правосъдието. Изпитите се провеждат пред комисия, утвърдена със заповед на министъра на правосъдието, и кандидатите имат право да се явят два пъти; ако и двата са неуспешни, не се допускат до трети опит. В Правилника за теоретико-практически държавен изпит на кандидатите за съдебна длъжност и адвокати (утвърден с Указ № 69 от 24.06.1941 г., обн., ДВ, бр. 139 от 28.06.1941 г.) е предвидено, че лицата, завършили правни науки и стажа си, полагат теоретико-практически държавен изпит при Министерството на правосъдието пред комисия, състояща се от 7 членове, назначени от министъра на правосъдието. По този правилник има "поправителен" и "повторителен" изпит, като явяването е поставено в зависимост от постигнатите резултати на кандидата. Със специално разрешение на министъра на правосъдието неуспял два пъти кандидат може да се яви трети път, ако покрива определени критерии, посочени в правилника. Този преглед на нормативната уредба показва, че допълнението на ЗСВ от 2016 г. възстановява и продължава една традиция по отношение на преценката за нивото на подготовка на лицата, които искат да придобият юридическа правоспособност.

Сравнителноправният преглед на условията за упражняване на юридически професии също показва наличие на подобни изисквания в други държави. Примери за това има в Обединеното кралство, Федерална република Германия, Република Италия, Република Франция, Япония и др., в които било за завършване на юридическо образование, било за практикуване на определена юридическа професия са въведени изисквания, които лимитират броя опити за изпълнение на поставените изисквания или за времето, в което те трябва да бъдат изпълнени.

Упражняването на юридическа професия поначало предполага наличие на знания и умения, които могат да се придобият чрез качествена теоретична и практическа подготовка. Без такава подготовка нейното упражняване потенциално би застрашило права и интереси на гражданите. Затова законодателят може да въведе нормативни изисквания, включително ограничителни, за упражняване на юридическа професия. В мотивите към проекта на ЗИД на ЗСВ, част от който е оспорената разпоредба, е посочено, че правилата за придобиване на юридическа правоспособност търпят критики от съсловната общност както поради липсата на отчитане на предпочитанията за професионалната насоченост на бъдещия юрист, така и поради липсата на ефективен метод за проверка на придобитите знания от стажантите и утвърдилия се формален подход в тази област. Пак там

вносителят отбелязва, че с предложените изменения са създадени предпоставки за придобиване на практически знания и умения в конкретно избрана от стажант-юриста област на правната наука, като е запазен принципът за придобиване на задължителен минимум от познания за функционирането на органите на съдебната власт. Акцентът при полагането на теоретико-практическия изпит за придобиване на юридическа правоспособност е поставен именно върху практическите знания и умения, като същевременно се цели преодоляване на съществуващия дотогава формален подход при провеждането му.

Разглежданото ограничение на възможностите за явяване на изпит за юридическа правоспособност има за цел да намали риска лица с недостатъчна подготовка, показали неколкократно незадоволителни резултати, да получат достъп до определени юридически професии. Това прави ограничението обществено оправдано. Легитимният интерес от неговото въвеждане е именно необходимостта от качествена подготовка на лицата за упражняване на тези професии. Мярката, избрана от законодателя - изпит с резултат от оценяването - положителен или отрицателен, е подходяща, особено при сегашната на практика децентрализирана система за провеждане на държавните изпити във висшите училища. Освен това лимитираният брой явявания на изпит стимулира лицата не просто да опитват да "вземат" изпита, а да се подготвят сериозно за него.

Следващият въпрос е, ако мярката е подходяща, дали три, или четири опита за успешно полагане на изпита са достатъчни. Подобно ограничение не е новост за българската образователна система, в която за студентите е имало лимитиране на броя явявания на един семестриален изпит до три пъти - на редовна, поправителна и ликвидационна сесия. Това прави мярката по-ефективна с оглед етапа на подготовка, на който тя се прилага. В този исторически и сравнителен план подобна мярка може да се смята за пропорционална, стига да не влиза в противоречие с действащата Конституция.

Конституционният съд установява възможност за неоднозначно тълкуване на разпоредбата на чл. 300, ал. 3 ЗСВ относно максимално възможния брой явявания на изпит за юридическа правоспособност. В становищата (вж. тези на ВКС и на Висшия адвокатски съвет), дадени по делото, се посочва, че разпоредбата създава двусмислие по отношение на това какъв е действителният брой явявания - дали те са общо три, като в тях влиза и първият неуспешен опит, или при неуспешен опит кандидатът има право да се яви още три пъти на изпит, като по този начин общият брой

явявания става четири. В становището си министърът на правосъдието посочва, че практиката при провеждане на изпита за правоспособност е да се допускат общо три явявания. В своята практика съдът приема, че официалното тълкуване на законови разпоредби е от компетентността на Народното събрание: "… автентичното тълкуване е компетентност на Народното събрание за последващото пояснявaне и прецизиране на формулировката на законова норма и се извършва с акт, който поради автора и формата си е с всеобхватна сила и задължителност за всички" (Решение № 2 от 10.02.2005 г. по к. д. № 9/2004 г.). Чрез тълкувателен закон Народното събрание би могло да прецизира съдържанието на оспорената разпоредба. Тази мярка, въведена със ЗСВ, служи за постигане на поставена от законодателя цел - защита на значими обществени интереси, отнасящи се до практикуване на повечето юридически професии. Съответно средството, с което тя се преследва, е подходящо, защото има пряка и съществена връзка с целта, която се опитва да постигне. Независимо дали максимално възможният брой явявания са три или четири, намесата на държавата в свободния избор на професия и в по-широк смисъл в правото на труд не е несъразмерна, защото включва няколко опита за покриване на поставените изисквания.

При оценка на пропорционалността на разглежданата мярка следва да се вземат предвид още два фактора - предварителната яснота на критериите, на които кандидатите следва да отговарят, и възможността да подберат момента, в който да се явят на изпита. Методите и критериите, по които се оценяват кандидатите за придобиване на юридическа правоспособност, са предварително известни. Освен това от кандидатите зависи дали да използват всеки предстоящ изпит, или да отложат явяването си за следващ такъв, като преценят вероятността да покрият изпитните изисквания.

Съдът намира за необосновано твърдението на вносителя на искането, че ограниченият брой опити за успешно полагане на изпит за юридическа правоспособност нарушава правото на образование по чл. 53, ал. 1 от Конституцията. Както вече бе посочено, изборът на образование предпоставя избора на професия. Едва оттам насетне връзката между правото на образование и правото на труд, в частност свободният избор на професия, е налице. Този избор в случая е опосредстван от теоретико-практическа подготовка в качеството на стажант-юрист и успешно положен изпит за придобиване на юридическа правоспособност. Тезата на вносителя на искането, че с лимитиране на броя опити да се получи юридическа правоспособност се дисквалифицира вече придобито образование, всъщност е възражение срещу оспореното условие (едно от законово

установените) за практикуване на редица юридически професии. Аргументите за възможността и условията, при които държавата да въвежда изисквания за това, вече са коментирани в настоящите мотиви.

Съдът намира, че правото на образование, така както то е уредено в Конституцията, включва осигуряване на равни правни възможности за обучение, но не и гаранция за професионална реализация в същата сфера. Разпоредбата на чл. 53, ал. 1 от Конституцията прогласява като основно право на гражданите правото на образование, без да указва принципите, реда, начина и системата за неговото осъществяване и практическо прилагане (Решение № 9 от 10.05.2018 г. на КС по к. д. № 5/2017 г.). Изводът, направен от вносителя, че "практическият резултат, до който се стига от тази правна уредба, е непризнаване на завършеното образование", не е основателен поне по отношение на длъжностите и професиите, за които не се изисква наличие на юридическа правоспособност.

Задълженията на държавата по отношение на правото на образование са свързани с изискването тя да създаде правни, институционални и финансови условия за обучение. При липса на централизирана система, която точно да планира броя на необходимите, а оттук и на обучаваните специалисти, както и да разпределя завършилите висше образование, държавата няма как да гарантира на всеки от получилите определено образование последваща реализация в съответна професия. Задълженията на държавата по отношение на правото на образование към момента на неговото успешно завършване вече са изпълнени. За адресатите на правото на образование то свършва там, където започва изборът на професия, за която това образование е необходимо, респективно започва подборът на лицата за нейното упражняване. Поради това в разглеждания случай няма ограничаване на придобито право - на образование, а намерението да се упражнява дадена професия е нещо различно от правото на достъп до нея и оттам насетне от самото право тя да се упражнява.

Вносителят на искането твърди, че оспорената разпоредба противоречи и на чл. 32, ал. 1 от Конституцията, с което се нарушава закрилата от незаконна намеса в личния и семейния живот и от посегателство върху честта, достойнството и доброто име на гражданите. Конституционният съд в своята практика е посочил, че правото на личен живот се изразява в правото на определена сфера на автономност на индивида, която включва преди всичко ненамеса на публичната власт в нея (Решение № 8 от 2019 г. по к. д. № 4/2019 г.). Според съда в случая не само липсва нарушение на конституционно признатото право на личен живот, но

спорът относно броя на явяванията на изпит за юридическа правоспособност въобще няма отношение към ценностите, които това право отразява.

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

РЕШИ:

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 300, ал. 3 от Закона за съдебната власт в частта "до три пъти" (обн., ДВ, бр. 64 от 7.08.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 18 от 1.03.2024 г.).

Решение № 9 от 6 юни 2024 г. по конституционно дело № 5/2024 г.[9]

Делото е образувано по искане на омбудсмана за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 158, ал. 1, т. 1 от Закона за движението по пътищата в частта "... при условие че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи" (ЗДвП, обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. изм., бр. 41 от 10.05.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 6.06.2024 г. конституционно дело № 5/2024 г., докладвано от съдия Филип Димитров.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фаза за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 26.01.2024 г. по искане на омбудсмана за установяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 158, ал. 1, т. 1 от Закона за движението по пътищата в частта "... при условие че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява

[9] обн., ДВ, бр. 51/2024 г.

със съответните платежни документи" (ЗДвП, обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г., посл. изм., бр. 41 от 10.05.2024 г.) поради противоречието й с разпоредбите на чл. 4, ал. 1, чл. 17, ал. 1 – 3, чл. 35, ал. 1 и чл. 56 от Конституцията.

С определение от 13.02.2024 г. Конституционният съд е допуснал разглеждане на искането по същество, конституирал е като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на вътрешните работи, министъра на транспорта, Върховния административен съд, Висшия адвокатски съвет и Държавна агенция "Безопасност на движението по пътищата" и е отправил покана да представи писмено становище по делото до Съюза на българските автомобилисти.

В искането се твърди, че с оспорената разпоредба се нарушават права на граждани, които искат да повишат квалификацията си или да попълнят пропуски, заради които са им отнети контролни точки за отчет на извършени нарушения. Омбудсманът поддържа, че именно разпоредбата на чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП превръща лицата в нарушители, че често те не могат да се ползват от моторното си превозно средство като вещ, че се налага непропорционално ограничение на конституционни права, без да се преследва легитимна цел. В искането се прави аналогия с Решение № 6 от 29.06.2023 г. по к.д. № 7/2023 г. и Решение № 3 от 13.04.2006 г. по к.д. № 4/2006 г. Развиват се съображения за това, че законодателят е въвел форма на принуда с цел събиране на вземания от наложени глоби извън установения за това законов ред и че се принуждават водачите с отнети контролни точки да се откажат от обжалване, за каквото се приема плащането на глобата.

Постъпили са становища от министъра на вътрешните работи, министъра на транспорта и съобщенията, от Държавна агенция "Безопасност по пътищата" и от Висшия адвокатски съвет. Правно мнение е дал проф. д.ю.н. Цветан Сивков.

Министърът на вътрешните работи, Държавната агенция "Безопасност по пътищата" и Висшият адвокатски съвет излагат подробни аргументи в подкрепа на конституционосъобразността на чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП. На обратното мнение са министърът на транспорта и съобщенията и проф. д.ю.н. Цветан Сивков.

Министърът на вътрешните работи в становището си изтъква, че правото да се управлява моторно превозно средство не е сред конституционните права и не засяга пряко правото на собственост. Излага аргументи в подкрепа на тезата, че държавата има право да санкционира

правонарушителите и следва да не оставя усещане за безнаказаност сред гражданите. Поддържа се, че при разглеждане на съответствието с Конституцията на разпоредбата на чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП следва да се отчита залегналият в българската правна система принцип, че никой не следва да черпи права от неправомерното си поведение и че "наложените глоби подлежат на съдебен контрол".

Държавната агенция "Безопасност по пътищата" оспорва тезата на омбудсмана, че разпоредбата на чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП превръща лица, желаещи да повишат квалификацията си, в нарушители, тъй като те вече са нарушители веднъж на правилата за движение по пътищата и втори път на конституционното задължение по чл. 58, ал. 1 от Конституцията да спазват Конституцията и законите в страната, включително като заплащат наложените им глоби. Агенцията посочва, че целта на обученията е да се осъзнае значението на правилата за движение по пътищата "за предпазване от конфликтни ситуации и пътнотранспортни произшествия". Привеждат се аргументи, свързани с целите на административното наказание и правото на държавата да задейства различни механизми за въздействие върху нарушилите закона граждани в защита на правата на останалите граждани. Посочва се алтернативната законова възможност за възстановяване на контролните точки служебно с изтичането на двегодишен срок. Излагат се съображения за липсата на ограничения върху правото на собственост или правото на защита. Поддържа се, че отнемането на контролни точки не е санкция, а метод за отчитането на рисковото поведение на водачите.

Висшият адвокатски съвет смята, че не е налице накърняване на правото на защита, и изтъква, че оспорената разпоредба, като предвижда облекчен начин за възстановяването на частично отнети контролни точки, създава "бонус" за вече санкционирани нарушители и няма конституционна пречка достъпът до "определена полза" да бъде ограничен с допълнителни изисквания като изпълнение на вече изискуемо вземане.

Министърът на транспорта и съобщенията сравнява предмета на настоящото дело с този на к.д. № 11/2020 г. и к.д. № 7/2023 г. Приема, че с оспорената разпоредба се цели събиране на вземания по ред, различен от законовия, и че неспособността на държавата да събере вземанията си не оправдава фактическото санкциониране, което следва от чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП.

В правното си мнение проф. д.ю.н. Цветан Сивков поддържа, че настоящото конституционно дело до голяма степен е аналогично с предмета на к.д. № 11/2020 г. и к.д. № 7/2023 г. Той развива съображения в подкрепа

на тезата, че на практика с атакуваната разпоредба се заобикаля предвиденият ред за събиране на вземания от глоби, наложени за нарушения на правилата за движение по пътищата. Проф. д.ю.н. Сивков застъпва позицията, че с чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП се засяга конституционното право на защита по чл. 56 от Конституцията, защото е ограничен достъпът до съдебен надзор върху администрацията.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Управлението на моторни превозни средства е дейност с висока степен на обществена опасност.

По своя характер пътнотранспортните произшествия причиняват големи щети на гражданите и на обществото: загуба на живот, разходи за здравни грижи, време в неработоспособност, съдебни дела, поправка или възстановяване на имущество. От друга страна, както личната свобода на придвижване, така и свободата на движение на лица, стоки и услуги са от голямо значение за всяка икономика.

Разпоредбата на чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП предвижда един от двата способа за възстановяване на отнети контролни точки за отчет на извършваните нарушения, а именно "след преминато допълнително обучение, но не повече от веднъж за срок от 1 година, при условие че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи".

В чл. 158, ал. 1, т. 2 ЗДвП е предвиден вторият способ за възстановяване на точки "служебно, след изтичане на две години, считано от датата, на която е влязло в сила последното наказателно постановление, с което на водача са отнети контролни точки".

Отнемането на контролни точки не е вид наказание и за него е неприложима давността по Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). Практиката на Върховния административен съд не разкрива колебания по отношение на интерпретацията на частичното отнемане на контролни точки и възможностите за тяхното автоматично възстановяване след изтичането на определения от закона период на управление на моторни превозни средства без нарушения, респ. на възможността това да стане преди изтичане на срока при изпълнение на допълнителните изисквания на чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП.

Следва да се разграничава хипотезата на чл. 158, ал. 1 ЗДвП от загубата на правоспособност поради отнемане на всички точки (чл. 157, ал. 4 и 5 ЗДвП). В хипотезата на чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП лицата все още имат

правоспособност да управляват моторно превозно средство и могат да съобразят поведението си по такъв начин, че да не допускат нови нарушения. В хипотезата на чл. 158, ал. 1, т. 2 ЗДвП с изтичането на двегодишния срок, в който съответният водач не е извършил нарушения, които да доведат до отнемане на контролни точки, служебно, без необходимост от подаването на заявление, се възстановяват контролните точки.

Така водачът на моторно превозно средство има избор дали да изчака изтичането на две години и да се въздържа от нарушения на правилата за движение по пътищата, така че контролните точки да се възстановят напълно, и то служебно, или да положи изпит и да подаде заявление. И в двата случая водачът не е загубил правото си да управлява моторно превозно средство, нито се ограничава възможността му да владее и ползва превозното средство. Ако лицето с отнети контролни точки счита, че има нужда от допълнително обучение, то няма пречка да опресни знанията си за правилата за движение по пътищата или да ангажира регистриран обучител и да попълни празнотите в знанията си.

Неизпълнението на задължението по чл. 190, ал. 3 ЗДвП да заплати наложената глоба не ограничава възможностите на гражданите да упражняват правата си. Обратното, изпълнението им е предвидено като допълнителен стимул, тъй като в този случай не е необходимо водачът да чака две години за възстановяване на контролните точки.

Практиката на Конституционния съд, изразена в Решение № 6 от 29.06.2023 г. по к.д. № 7/2023 г. и Решение № 3 от 23.03.2021 г. по к.д. № 11/2020 г., е неотносима към настоящото дело, тъй като чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП не предвижда ограничаване на правото да се управлява превозно средство, нито се отразява върху регистрацията на превозното средство и възможността то да се ползва, ако не са заплатени публичните задължения за наложени глоби. С разпоредбата на чл. 158, ал. 1 ЗДвП са предвидени две форми на отразяване на ефективността на възпитателното и предупредителното действие на вече наложеното административно наказание по смисъла на чл. 12 ЗАНН. В хипотезата на чл. 158, ал. 1, т. 1 ЗДвП това е доброволното изпълнение на задължението за заплащане по влязло в сила наказателно постановление и желанието съответният водач да премине допълнително обучение, а в хипотезата на чл. 158, ал. 1, т. 2 ЗДвП мерило за ефективността на административното наказание е съобразяване на поведението на водача с правилата за движение по пътищата. Водачът на моторното превозно средство има право да избира от коя от тях да се

възползва и ако реши да ускори възстановяването на контролните точки, трябва да бъде изправен и по отношение на задълженията си, възникнали в резултат на действията, заради които контролните точки са били отнети. При това изразът "съответни платежни документи" не въвежда неизпълнимо поради противоречивост или неяснота правно задължение. Поради тези съображения съдът не установява нарушения на чл. 17, ал. 1 – 3 и на чл. 35, ал. 1 от Конституцията.

Атакуваната разпоредба представлява допълнителна възможност за тези водачи, които решат дали да се възползват от нея при установените от закона условия. С нея не се ограничава конституционното право на защита на гражданите по смисъла на чл. 56 от Конституцията, нито се оказва натиск те да се откажат от обжалване. На изпълнение подлежат само влезли в сила наказателни постановления, което съгласно чл. 64 ЗАНН настъпва с изтичане на срока за обжалване или потвърждаване от съда при обжалване. Актовете за установяване на нарушенията, за които се отнемат контролни точки, подлежат на съдебен контрол.

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

РЕШИ:

Отхвърля искането на омбудсмана на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 158, ал. 1, т. 1 от Закона за движението по пътищата в частта "... при условие че водачът е изпълнил задълженията си по чл. 190, ал. 3, което удостоверява със съответните платежни документи" (обн., ДВ, бр. 20 от 5.03.1999 г.; посл. изм., бр. 41 от 10.05.2024 г.).

Решение № 10 от 18 юни 2024 г. по конституционно дело № 7/2024 г.[10]

Делото е образувано по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 18.06.2024 г. конституционно дело № 7/2024 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 2.02.2024 г. по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Вносителят твърди, че народните представители са били лишени от възможността да направят заявени от тях в хода на дискусията преди първото гласуване предложения за промени в приетия на първо гласуване законопроект. Според него провеждането на две гласувания на законопроект в рамките на едно заседание следва да бъде допускано само по изключение (чл. 88, ал. 1, изр. 2 от Конституцията) и да не "нарушава други конституционни ценности, принципи и правила". Счита, че са нарушени конституционните принципи на правовата държава (чл. 4, ал. 1), на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1) и на парламентарната форма на държавно управление (чл. 1, ал. 1), както и правилото на чл. 77, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), съгласно което Народното събрание може да реши по

[10] обн., ДВ, бр. 54/2024 г.

изключение двете гласувания да се проведат в едно заседание, но само ако по време на обсъждането не са направени предложения за изменение или допълнение на законопроекта.

В подкрепа на тезата си за противоконституционност вносителят се позовава и на относимите според него актове на Конституционния съд – Решение № 5/2015 г. по к. д. № 4/2015 г., Решение № 8/2010 г. по к. д. № 2/2010 г., Решение № 6/2007 г. по к. д. № 3/2007 г., Решение № 1/2011 г. по к. д. № 22/2010 г. и Решение № 14/2001 г. по к. д. № 7/2001 г.

С определение от 12 март 2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им възможност писмено становище са представили Министерският съвет, министърът на външните работи и министърът на правосъдието. Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката не са депозирали писмени становища и мнения по делото.

Министерският съвет поддържа, че "волята на страните при сключването на споразумението е изразена в него и последващо едностранно изменение на същото противоречи на фундамента на споразумението – правна връзка между две страни, изразяваща съвпадащата им воля". Счита, че "между първото и второто четене на закона за ратификация не могат да се правят промени в самото споразумение, подлежащо на ратификация", защото "вече сключеното споразумение може да се изменя само по реда на неговото сключване, т. е. с ново решение на Министерския съвет". Министерският съвет не споделя твърдението на вносителите, че "народните представители са били лишени от възможността да правят предложения по същество за изменения и допълнения в оспорения законопроект". Обръща внимание, че "от стенографския протокол от заседанието на 13 декември 2023 г. е видно, че преди второто гласуване на оспорения законопроект председателстващият Народното събрание е дал възможност на народните представители за изказвания и предложения по проекта, като такива не са постъпили". Застъпва тезата, че "въпросът дали по изключение двете гласувания могат да се извършат в едно заседание е предоставен на свободната преценка на народните представители". В подкрепа на своето становище Министерският съвет се позовава и на относимите според него актове на Конституционния съд – Решение № 9/1999 г. по к. д. № 8/1999 г. и Решение № 5/2015 г. по к. д. № 4/2015 г.

Министърът на външните работи намира искането за неоснователно, като се позовава на приетото в Решение № 9/1999 г. по к. д. № 8/1999 г., че

"по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. Въпросът е поставен изключително на преценката на Народното събрание. По правилността на съображенията, по които народните представители са решили да се възползват от предвидената в Конституцията възможност да се отстъпи от основното правило за гласуване на законите в две отделни заседания, Конституционният съд не може да се произнася"; както и на Решение № 5/2015 г. по к. д. № 4/2015 г., в което се приема, че изискването за провеждане на двете гласувания в отделни заседания важи и за ратификационните закони, но предложенията за промени и допълване могат да засягат съдържанието на проектозакона, а не на ратифицирания акт.

Министърът на правосъдието счита, че в правомощията на Народното събрание е да ратифицира или откаже ратификацията на сключен международен договор и процедурата по приемането на ратификационния закон служи за провеждане на обсъжданията при осъществяването на това правомощие. Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. Кога ще бъде взето процедурното решение по предложение за провеждането на гласуванията в едно заседание (преди или след първото гласуване) и какво ще е неговото съдържание, зависи от времето на направените предложения и свободната преценка на народните представители.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите становища и относимата правна уредба, за да се произнесе, съобрази следното:

Законопроектът за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (№ 49-302-02-19) е внесен в Народното събрание от Министерския съвет на 11 септември 2023 г. Както е посочено в Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (Споразумението), с Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 г. за създаване на инструмент за предоставяне на подкрепа на Украйна през 2023 г. (Регламент (ЕС) 2022/2463; ОВ, L 322, стр. 1 – 14) е създаден инструментът за предоставяне на подкрепа на Украйна през 2023 г., наречен "Макрофинансова помощ +" (МФП+), по силата на който Европейската комисия се оправомощава да предостави подкрепа от страна на Европейския съюз на Украйна под

формата на заеми с максимален размер до 18 милиарда евро, безвъзмездна помощ и лихвена субсидия.

В мотивите към законопроекта Министерският съвет е посочил: "Целта на МФП+ е да допринесе за преодоляване на недостига на финансиране на Украйна през 2023 г. чрез предоставяне на краткосрочно финансово облекчение при преференциални условия за държавния й бюджет". Отбелязано е, че "ключова характеристика на МФП+ [...] е предвидената в Регламент (ЕС) 2022/2463 възможност Съюзът да поеме лихвите, като отпусне т.нар. "лихвена субсидия" и по този начин допълнително да облекчи Украйна от финансовата тежест по обслужването на заемите". Министерският съвет отчита, че украинската страна се е възползвала от предвидената възможност, като на 8 февруари 2023 г. Министерството на финансите на Украйна е подало искане за поемане на лихвените разходи от бюджета на Европейския съюз (ЕС).

Поради липсата на достатъчно средства в бюджета на Европейския съюз за покриване на пълния размер на лихвената субсидия в резултат на ограниченията, наложени от одобрената с единодушие от държавите членки през 2020 г. Многогодишна финансова рамка на Европейския съюз за периода 2021 – 2027 г., според Министерския съвет се е наложило търсенето на "гъвкав и бърз подход" за обезпечаване на средствата, които ще са необходими за покриване на лихвените разходи по МФП+. Решението, което държавите членки и Европейската комисия приемат като най-подходящо в този контекст, включва допълнителни вноски, които държавите членки ще предоставят в бюджета на Европейския съюз на доброволна основа от първото тримесечие на 2024 г. до края на програмния период под формата на външни целеви приходи.

В Споразумението се предвижда, че няма да се изисква дадена държава да компенсира евентуалното неизпълнение на приноса от страна на друга държава членка (съображение "Й"). Размерът на вноските е представен в приложение към Споразумението по държави членки под формата на максимални суми за периода 2024 – 2027 г., които са определени спрямо дела на брутния национален доход (БНД) на всяка държава членка в общия БНД на Европейския съюз (съображение "М"). Тези прогнозни изчисления са направени от Европейската комисия въз основа на консервативни допускания относно лихвените проценти по набраните средства (съображение "М"). Най-късно до 31 януари 2024 г. Европейската комисия ще уведоми съответната държава членка за окончателния общ размер на сумите за 2024 г., тъй като по това време лихвените проценти по

заемите вече ще бъдат напълно фиксирани и няма да подлежат на допълнителни промени (§ 2.3 от Споразумението). През останалите години на действие на Споразумението, след постигане на съгласие между Съвета на ЕС и Европейския парламент по бюджета на Европейския съюз за дадената година, Европейската комисия ще има ангажимента да уведомява държавата членка за общия размер на сумите, които трябва да бъдат събрани през въпросната година (§ 2.4 от Споразумението). В приложения към Споразумението списък максимални вноски за държава членка за периода 2024 – 2027 г. е предвидено приносът на България за периода 2024 – 2027 г. да възлезе на не повече от 13 670 648 евро.

Предвижда се възможност за преразглеждане на Споразумението, в случай че окончателните разходи за лихвената субсидия надхвърлят общата сума, предвидена в приложението към него. Към подобно преразглеждане обаче би се пристъпило като към крайна мярка, и то в случай че евентуално необходимите допълнителни средства не могат да се осигурят от бюджета на ЕС (§ 8 от Споразумението).

Принципните изисквания към законодателния процес се съдържат в Конституцията (чл. 87 и 88), а детайлната уредба на неговата реализация се съдържа в ПОДНС, какъвто всяко Народно събрание приема на основание чл. 73 от Конституцията.

Законодателният процес е обвързан с императивното правило (чл. 88, ал. 1 от Конституцията), че обсъждането и гласуването на всеки внесен законопроект, с изключение на законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията по глава девета от Конституцията, се извършва от Народното събрание с две гласувания. Постоянна е практиката на Конституционния съд, че "процедурата по законотворчеството е изключителна поради естеството и значимостта на материята, предмет на регулиране със закон. Това обуславя специалния, по-утежнен ред за осъществяване на законодателния процес в сравнение с дейността по приемане на останалите актове на Народното събрание. Този ред е предвиден, за да обезпечи задълбоченост при обсъждане и приемане на законите, като се избегне прибързаността и импровизацията в законодателния процес" (Решение № 3/2007 г. по к. д. № 2/2007 г., Решение № 4/2023 г. по к. д. № 3/2021 г.). Съдът многократно се е произнасял относно изискването за задължителните две гласувания на всеки законопроект в смисъл, че "двете "четения" са две решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на

парламента" (Решение № 8/2010 г. по к. д. № 2/2010 г., Решение № 5/2015 г. по к. д. № 4/2015 г., Решение № 4/2023 г. по к. д. № 3/2021 г.).

Разпоредбата на чл. 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 нейната формулировка се налага заключението, че тя предоставя на народните представители правото да преценят дали по изключение двете гласувания да се извършат в едно заседание (Решение № 5/2015 г. по к. д. № 4/2015 г.). Конституционният съд е имал повод да отбележи, че видът на законопроекта (например ратификационен закон), естеството на промяната (например само с 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 (Решение № 5/2015 г. по к. д. № 4/2015 г.).

Според Конституцията приемането на закон с две гласувания в рамките на едно заседание е възможно само по изключение. Прилагането на чл. 88, ал. 1, изр. второ от Конституцията именно защото би следвало да бъде "по изключение", следва да се обвърже с условието подобно решение да не нарушава други конституционни ценности, принципи и правила. Както се посочва в Решение № 8/2010 г. по к. д. № 2/2010 г. и Решение № 5/2015 г. по к. д. № 4/2015 г., прибягването до подобна възможност не трябва да води до ограничаване на плурализма на мнения в Народното събрание и по-специално да се ограничава или отнема правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение на приетия на първо четене законопроект.

От изискването за второ гласуване следва заключението, че Конституцията гарантира правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение между двете гласувания на вече приетия "в цялост и по принцип" законопроект. Тази възможност се отнася и за ратификационните закони, които също са закони, макар и с различно предназначение. В Решение № 5/2015 г. по к. д. № 4/2015 г. Конституционният съд посочва: "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 начинът, по който се сключват международните договори и тяхното действие. Забраната засяга единствено предложенията относно текста на международния договор, не и законопроекта за неговата ратификация". Допустимо е да се правят и други предложения за изменение

и допълнение, като например когато международният договор допуска да се правят резерви към него, предложеният текст на законопроекта може да бъде променян или допълван. Съдът отбелязва, че "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" (Решение № 5/2015 г. по к. д. № 4/2015 г.).

Законопроектът за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (№ 49-302-02-19) е обсъден на първо гласуване в Комисията по бюджет и финанси на 14 септември 2023 г., която изготвя доклад. Законопроектът е обсъден и приет на първо гласуване в пленарната зала на заседанието на 13 декември 2023 г. По време на обсъждането в пленарната зала преди първо гласуване народен представител прави изказване, с което заявява желание да направи в законопроекта предложение между първо и второ гласуване, "така че да бъде пределно ясно на българските граждани какво точно приема Народното събрание, като в член единствен, там където ратифицираме споразумението за финансов принос, ще предложа да бъде дописано "в размер на" точната сума, която фиксира нашите задължения към момента и съответно да остане тази сума и да не се окаже, че е в някакви значително по-големи размери в следващите десетилетия".

След като законопроектът е приет на първо гласуване, народен представител прави предложение съгласно чл. 77, ал. 2 ПОДНС приетият на първо гласуване законопроект да бъде приет и на второ гласуване в същото пленарно заседание. Процедурно предложение за обратното не е направено. Единственото направено процедурно предложение е гласувано и прието. В рамките на обсъждането преди второто гласуване, въпреки изрично формулирано питане от страна на председателстващия заседанието, предложения за промени не са заявени и не са направени. Поради това председателстващият прекратява разискванията. След проведеното второ гласуване законопроектът е приет.

В конкретния случай решението на Народното събрание да проведе второто гласуване на проекта за ратификационен закон в същото заседание, в което е било проведено и първото гласуване, не е противоконституционно. Законодателната практика Народното събрание да приема законите за ратификация на международни договори с две гласувания в рамките на едно и също заседание не изключва възможността при осъществяването на контрол за конституционосъобразност да бъдат отчетени спецификите на

всеки отделен случай. В настоящия случай няма доказателства решението на Народното събрание да проведе второто гласуване на оспорения законопроект в същото заседание, в което е било проведено и първото гласуване, да представлява злоупотреба с възможността народните представители да внасят предложения по съдържанието на законопроектите между двете гласувания. По време на обсъждането на законопроекта преди първото гласуване народен представител е заявил желание да направи предложение по текста на законопроекта в процедурата на обсъждане преди второто гласуване. В действителност заявеното предложение цели промяна в текста на международния договор, макар да се предлага включването му в законопроекта за неговата ратификация. Максималните вноски за държава членка за периода 2024 – 2027 г. са определени в Споразумението. За всяка от годините Европейската комисия има установен в Споразумението ангажимент да уведомява държавата членка за общия размер на сумите, които трябва да бъдат събрани през въпросната година, но без да се надхвърля уговорената максимална вноска за България за периода 2024 – 2027 г., която е 13 670 648 евро, с възможност за преразглеждане като крайна мярка, в случай че евентуално необходимите допълнителни средства не могат да се осигурят от бюджета на ЕС. След като размерът на задължението и сроковете за неговото изпълнение са определени в Споразумението, конституционно недопустимо е чрез ратификационния закон да се прави промяна в текста на международния договор.

На народните представители е предоставена възможност по време на обсъждането преди второто гласуване да правят предложения за изменение и допълнение на законопроекта. Народният представител, който по време на обсъждането на законопроекта преди първото гласуване е заявил намерение да направи предложение за неговото изменение и допълнение по време на обсъждането преди второто гласуване, не е внесъл предложение за изменение или допълнение на приетия на първо четене законопроект.

Поради тези причини е необосновано твърдението, че Законът за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) противоречи на принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1) и на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1), както и на парламентарната форма на държавно управление (чл. 1, ал. 1 от Конституцията).

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Решение № 11 от 1.07.2024 г. по конституционно дело № 11/2024 г.[11]

Делото е образувано по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 19, чл. 20, чл. 21, чл. 22, чл. 23, чл. 24, ал. 1 и чл. 25 от Закона за медиацията (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.2004 г.; изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г.; посл. изм. и доп., бр. 11 от 2.02.2023 г.) и на чл. 78а, чл. 140а, чл. 140б, чл. 267, ал. 3, чл. 314а, чл. 341а и чл. 374а от Гражданския процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г.; изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 1 юли 2024 г. конституционно дело № 11/2024 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 6.03.2024 г. по искане на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на чл. 19, чл. 20, чл. 21, чл. 22, чл. 23, чл. 24, ал. 1 и чл. 25 от Закона за медиацията (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.2004 г.; изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г.; посл.

[11] обн., ДВ, бр. 57/2024 г.

изм. и доп., бр. 11 от 2.02.2023 г., ЗМ) и на чл. 78а, чл. 140а, чл. 140б, чл. 267, ал. 3, чл. 314а, чл. 341а и чл. 374а от Гражданския процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г.; изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г., ГПК).

В искането вносителят е изложил мотиви, с които обосновава противоречието на посочените законови разпоредби с чл. 56 и с чл. 117, ал. 1 от Конституцията, като заявява, че те "едновременно с това нарушават и принципите на свободен достъп до правосъдие и ефективна съдебна защита", залегнали в чл. 6 и чл. 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС, Конвенцията) и чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС). Поддържа, че противоконституционността на оспорената уредба "в голяма степен е предопределена от превратното транспониране от българския законодател на Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси", тъй като чрез въвеждане на "задължителна медиационна процедура" българският законодател съществено се е отклонил от идеята, заложена в Директивата, според която "медиацията е структуриран процес, в който страните по спора правят доброволен опит да постигнат споразумение с помощта на медиатор". Обърнато е внимание, че "Директивата предоставя възможност на съда, без да го задължава, да предложи на страните по спора да използват способа на медиацията, но не и да ги задължи". Според вносителя "избраният от българския законодател подход приватизира спора по нареждане на публичната система, като ограничава свободния достъп до правосъдие, обуславяйки развитието на исковия процес от успеваемостта на една принуда към доброволно разрешаване на спора". Поддържа се, че оспорената законова уредба превръща медиацията в "натрапен ограничител пред свободния достъп до съд и правосъдие", който "подкопава принципите на автономия и самоопределение на страните". Акцентирано е на предвидената отговорност за разноски поради неучастие в процедурата по медиация, независимо от изхода на делото и кой е причинил завеждането му, като се поддържа, че по този начин законът "поставя сериозно ограничение пред правото на защита, част от което е и правото на свободен достъп до съд и справедлив съдебен процес".

На 28.03.2024 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на оспорените законови разпоредби.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения по предмета на делото са представили: президентът, министърът на правосъдието, Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет, Съюзът на съдиите, Българската асоциация за европейско право, Българската асоциация за медиация, Фондация "Български адвокати за правата на човека", Националната асоциация на медиаторите, сдружение "Професионална асоциация на медиаторите в България" и Благовест Пунев.

Всички представени становища, както и правното мнение на Благовест Пунев изразяват като цяло разбирането, че оспорената законова уредба не е противоконституционна. Изложени са аргументи, според които задължаването на страните да участват в процедура по медиация не препятства упражняването на правото на достъп до съд, тъй като процедурата е уредена не като предпоставка за допустимост на съдебното производство, а като част от него, при това по начин, който не забавя протичането му. Обръща се внимание, че законът не задължава страните да постигнат споразумение, а само да се ангажират с първа среща в процедура по медиация, в която могат да участват и техните адвокати. Акцентира се на значението на медиацията като способ за алтернативно безконфликтно разрешаване на спорове, което ще допринесе за намаляване на натовареността на съдилищата и съответно до по-бързо и качествено решаване на останалите дела. По отношение на предвидената в чл. 78а, ал. 2 ГПК отговорност за разноски на страните, отказали да участват в процедура по медиация, в становището на министъра на правосъдието се поддържа, че тези разходи биха били "незначителни", а Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет обръща внимание, че поначало в гражданския процес са предвидени множество и различни санкции при неизпълнение на процесуални задължения на страните и тяхната цел е именно спестяване на времеви и парични ресурси както на държавата, така и на страните. Единствено Съюзът на съдиите в България застъпва тезата за противоконституционност на чл. 78а, ал. 2, изр. 2 ГПК, като поддържа, че препятстването на страната, спечелила делото, да получи възстановяване на направените разноски поради неучастие в процедурата по медиация, би довело до неоснователно разместване на блага, с което се нарушават "принципите на правна сигурност, справедливост и равенство, посочени в Преамбюла", принципът на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията и се нарушава конституционно гарантираното право на собственост по чл. 17, ал. 1 от Конституцията.

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

Оспорените законови разпоредби от ГПК и ЗМ въвеждат "Медиация по висящи съдебни дела" (глава шеста от ЗМ) по някои конкретно посочени граждански и търговски спорове, при част от които съдът следва да задължи страните да участват в процедура по медиация (чл. 140а, ал. 1 ГПК), а при други, също изрично и изчерпателно посочени в закона (чл. 140а, ал. 2 ГПК), това задължаване е предоставено на преценката на съда, обусловена от "обстоятелства, които сочат, че спорът е подходящ за медиация" (чл. 140а, ал. 3, т. 7 ГПК), като: наличието на "трайни отношения" между страните (чл. 140а, ал. 3, т. 1 ГПК), продължаващи или приключили дела между страните, които имат връзка помежду си (чл. 140а, ал. 3, т. 2 ГПК), предявяването на "множество искове или насрещни претенции" по делото (чл. 140а, ал. 3, т. 4 ГПК) и др. Същевременно разпоредбата на чл. 140а, ал. 4 ГПК предвижда, че както в случаите на ал. 1, така и на ал. 2 съдът не задължава страните да участват в процедура по медиация, когато: същата е изключена за съответния вид спор със закон; в случаите, при които ответникът не е получил лично или чрез друго лице първото съобщение по делото и следователно не би могъл да участва лично в процедурата; когато не може да се очаква постигането на съгласие за извънсъдебно решаване на спора поради наличието на убедителни доказателства за извършено насилие от едната страна по делото по отношение на другата; когато процедурата по медиацията е безпредметна, тъй като ответникът е признал иска; когато страна по делото е държавата, държавно учреждение или потребител, с изключение на исковете за вземания, произтичащи от договор за банков кредит или свързани с него правоотношения, както и от договор за имуществено застраховане. Задължаването на страните да участват в процедура по медиация се отнася до "всяко положение на делото след изтичане на срока за отговор на исковата молба и до приключване на съдебното дирене", като законът изисква участието им само в "първа среща в процедура по медиация" еднократно в производството, при което делото не се спира и съдопроизводствените действия продължават (чл. 140б, ал. 1 и 2 ГПК).

Предвидено е времево ограничаване на процедурата по медиация, която се провежда в определен от съда срок, който е не по-дълъг от два месеца от съобщаване на страните на определението, с което те се задължават да участват в тази процедура, като по общо съгласие на страните процедурата може да продължи и след този срок едновременно с

разглеждане на делото или при спиране на производството по тяхно съгласие съгласно чл. 229, ал. 1, т. 1 ГПК (чл. 140б, ал. 3 ГПК). Когато в първоинстанционното производство не е била проведена процедура по медиация поради неучастие на страните или на някоя от тях, както и поради липса на дадени от съда указания, в случаите на чл. 140а, ал. 1 ГПК въззивният съд е длъжен, а в случаите на чл. 140а, ал. 2 ГПК може да задължи страните да участват в такава процедура. Според чл. 19, ал. 1 ЗМ задължителната първа среща в процедура по медиация се провежда в съдебен център по медиация към съответния съд пред медиатор (определен съгласно чл. 21 ЗМ от съдебния център, освен ако е посочен по общо съгласие на страните), за който законът изисква да е лице с юридическо образование, отговарящо на предвидените в чл. 8 от закона изисквания и преминало допълнителен подбор и специализирано обучение по ред, предвиден в наредба на Висшия съдебен съвет (чл. 20, ал. 1 ЗМ).

Провеждането на процедура по медиация е уредено в чл. 22 ЗМ, като е предвидено, че "страните са длъжни добросъвестно да участват в първа среща в процедура по медиация с обща продължителност от един до три часа", с възможност медиаторът по своя преценка да провежда и отделни срещи с всяка от страните "при зачитане на равните им права за участие в процедурата". Същевременно съгласно общото правило на чл. 12, ал. 2 и 3 ЗМ в тази първа среща страната може да участва лично или чрез представител, респ. заедно с адвокат. Според чл. 22, ал. 2 ЗМ за насрочената първа среща страните се уведомяват от координатора на съдебния център, като срещата може да бъде отложена по искане на страна при наличие на особени непредвидени обстоятелства, но тази възможност може да бъде упражнена само веднъж.

Процедурата по медиация се прекратява с постигане на писмено споразумение между страните или поради непостигане на споразумение в рамките на предвидения в чл. 140б, ал. 3 ГПК двумесечен срок (чл. 22, ал. 4 ЗМ).

Разпоредбите на чл. 314а, чл. 341а и чл. 374а ГПК предвиждат съответна приложимост на чл. 140а и чл. 140б ГПК в бързите производства, производствата по извършване на съдебна делба и търговските спорове.

Въпросът за заплащането на разноските в процедурата по медиация е уреден в чл. 78а ГПК, където в ал. 1 е предвидено като общо правило, че тези разноски се заплащат от бюджета на съда. Разпоредбата на ал. 2 урежда случаите, в които първа среща в процедура по медиация не е проведена поради отказ на страна или на страните. Според правилото на изречение

първо, когато процедурата не е проведена поради отказ на една от страните, тази страна дължи таксите и разноските в съответната инстанция, както и възстановяване на заплатените от бюджета на съда разноски по ал. 1, ако "е загубила делото". Когато първата среща в процедура по медиация не е била проведена поради отказ и на двете, респ. всички страни, таксите и разноските остават в тяхна тежест, както са ги направили, а разноските по ал. 1 се заплащат от тях поравно.

Оспорената законова уредба, която макар и след влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Закона за медиацията – ЗИД на ЗМ (ДВ, бр. 11 от 2.02.2023 г.), технически да е инкорпорирана в два нормативни акта – ГПК и ЗМ, формира единен нормен комплекс, подчинен на обща цел и отразяващ концепцията за задължителна съдебна медиация като инструмент за извънсъдебно разрешаване на граждански и търговски спорове. Този извод се налага както от анализа на съдържанието на разпоредбите на посочените два закона и тяхната логическа и функционална свързаност, така и от мотивите на проекта на ЗИД на ЗМ, а също така и от "Концепция за въвеждане на задължителна съдебна медиация по граждански и търговски дела" (приета с решение на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет по т. 20 от Протокол № 4 от 9.02.2022 г., Концепцията), която също е от значение при изясняване на принципите и целите на извършените законови промени, доколкото на практика предложените в тази концепция законодателни предложения и мотивите за тях са възпроизведени в проектозакона. В тази концепция като "непосредствена цел" на "задължителната съдебна медиация" е посочено "намаляване натовареността на съдилищата, за да се постигне по-ефективно правораздаване", което кореспондира на изложеното в мотивите на проекта на ЗИД на ЗМ, в които на първо място е изведено, че "проблемът с натовареността на съда е във фокуса на редица структурноопределящи документи за развитието на съдебната система", във връзка с което "въвеждането на задължителна съдебна медиационна процедура по определени видове граждански и търговски дела ще способства за насърчаване на използването на алтернативни способи за разрешаване на спорове, намаляване натовареността на съдилищата и повишаване на ефективността в сферата на гражданското и търговското правораздаване". В същия смисъл и според мотивите на законопроекта "медиацията е един от способите за преодоляване на неравномерната натовареност на съдилищата, водещ до икономия на ресурси и време и намаляване на административната тежест на производствата". Както в концепцията, така и в мотивите на законопроекта е отчетено, че необходимостта от въвеждане на

"задължителна съдебна медиация" произтича от "липсата на желание и доверие на страните", квалифицирано като "една от най-големите пречки за провеждане на медиация". Този мотив е отчетен и в доклада на Комисията по правни въпроси за първото гласуване на проекта на ЗИД на ЗМ (вх. № 48-253-03-14 от 29.11.2022 г.), където е посочено, че на проведеното на 23.11.2022 г. заседание на комисията, на което е разгледан законопроектът, е отбелязано, че "в продължение на 17 години медиацията в България не работи, поради което е наложително тя да стане задължителна, за да могат гражданите да се запознаят със самия процес на медиация и за да има медиация в българското правораздаване". В подкрепа на концепцията за "задължителна съдебна медиация" са изложени и аргументи, свързани с необходимостта "да се подобри правната среда и способите за решаване на спорове", респ. "да се подобри качеството на общуване на българските граждани", при което "ще се даде възможност на страните да излязат от напрежението на съдебните зали". Преодоляването на неравномерната и прекомерна натовареност на съдилищата посредством въвеждането на "задължителна съдебна медиация" е обосновано и при представяне на законопроекта за първо гласуване пред 48-ото Народно събрание в заседанието на 12.01.2023 г. от министъра на правосъдието, според когото "доказано е, че медиацията е един от способите за преодоляване на неравномерната натовареност на съдилищата".

Съдът намира за необходимо да посочи, че така очертаните цели, поставени в основата на оспорената национална законова уредба, напълно се вписват в общоевропейския контекст, в който се разглеждат значението на медиацията и предизвикателствата пред нейното въвеждане в законодателства на държавите – членки на Европейския съюз. Така в Резолюция на Европейския парламент от 12 септември 2017 г. относно изпълнението на Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси (Директива за медиацията) (2016/2066(INI) изрично е отчетено, че "медиацията, като алтернативна, доброволна и поверителна извънсъдебна процедура, в някои случаи и при спазване на необходимите предпазни мерки, може да бъде полезен инструмент за облекчаване на претоварените съдебни системи, тъй като може да даде възможност на физическите и юридическите лица да решават по бърз и ефективен начин споровете си извънсъдебно, предвид това, че съдебните производства с прекалено дълга продължителност са в нарушение на Хартата на основните права, като същевременно се гарантира по-добър достъп до правосъдие и се допринася за икономическия растеж".

Заедно с това е констатирано, че "съществуват определени трудности във връзка с функционирането на националните системи за медиация на практика, които трудности са свързани основно със състезателната традиция и липсата на култура на медиация в държавите членки, ниското равнище на информираност относно медиацията в по-голямата част от държавите членки, недостатъчните познания как да се действа при трансгранични дела, както и функционирането на механизмите за контрол на качеството за медиаторите".

Като се има предвид изложеното относно единния характер на оспорената нормативна уредба и преследваните с нея общи цели от страна на законодателя, съдът намира, че преценката за нейната конституционосъобразност налага оспорените законови разпоредби да бъдат разглеждани в тяхната цялост, при отчитане на общата идея и концепция, на които са подчинени. Този подход се основава на утвърденото в практиката на Конституционния съд разбиране, че всяка отделна законова норма или част от нея, съдържайки конкретно предписание, същевременно е елемент от цялостното уреждане на определени обществени отношения в рамките на съответния нормен комплекс (Решение № 7 от 2004 г. по к.д. № 6/2004 г., Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7/2006 г., Решение № 7 от 2021 г. по к.д. № 4/2021 г., Решение № 8 от 2021 г. по к.д. № 9/2020 г.).

Съобразно общоутвърденото разбиране медиацията е доброволна процедура за извънсъдебно разрешаване на спорове чрез съдействие на трето лице – медиатор. В този смисъл е както легалното определение за медиация, обективирано в чл. 2 ЗМ, така и чл. 3 от Директива 2008/52/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2008 г. относно някои аспекти на медиацията по гражданскоправни и търговскоправни въпроси (Директива за медиацията) (2016/2066(INI), ОВ, L 136/3, 24.5.2008 г.), според което "медиация" означава структурирана процедура, при която /…/ две или повече спорещи страни се опитват сами, на доброволни начала, да постигнат споразумение за разрешаване на спора между тях с помощта на медиатор". В чл. 13 от уводната част на посочената директива изрично е пояснено, че "медиацията /…/ следва да е доброволна процедура, в смисъл, че страните сами отговарят за процедурата и могат да я организират както пожелаят и да я прекратят по всяко време".

Принципът, че медиацията се основава на съгласието на страните, е залегнал и в Директива 2013/11/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 21 май 2013 г. за алтернативно решаване на потребителски спорове и за изменение на Регламент (ЕО) № 2006/2004 и Директива 2009/22/ЕО

(Директива за АРС за потребители, ОВ, L 165/63, 18.6.2013 г.), където в чл. 39 от уводната част изрично е подчертано, че "за да се гарантира прозрачността на структурите и процедурите за алтернативно решаване на спорове (АРС), е необходимо страните да получават ясна и достъпна информация, която им е необходима, за да вземат обосновано решение, преди да започнат процедура за АРС".

Избраният от българския законодател модел на "медиация по висящи съдебни дела", проведен в оспорените разпоредби на ГПК и ЗМ, разкрива съществени особености, които именно поставят под въпрос съответствието на законовата уредба с принципите и разпоредбите на Конституцията. Преди всичко, това е въведената задължителност на участието в процедура, концептуално замислена като доброволна и уредена изцяло като такава преди извършените промени със ЗИД на ЗМ. Във връзка с това следва да се открои и уредбата на процедурата по медиация като част от вече започнал съдебен процес. В този смисъл законодателното решение за "въвеждането на задължителна съдебна медиация по граждански и търговски дела, която ще бъде част от самия граждански процес, а не предпоставка за предявяване на иск", изрично е изведено като основен принцип в Концепцията за въвеждане на задължителна съдебна медиация по граждански и търговски дела. Именно съдът в рамките на започнал съдебен процес е този, който в случаите на чл. 140а, ал. 1 ГПК е длъжен да задължи страните по определени категории дела да участват в първа среща в процедура по медиация, а в случаите на ал. 2 има свободата на преценка дали да ги задължи за това, както и е длъжен да определи срок за провеждане на процедурата. Същевременно, тъкмо защото задължаването на страните да участват в процедура по медиация предполага вече започнал съдебен процес, в който от съда е поискано да предостави защита или съдействие при упражняване на лично или имуществено право, се поставя въпросът, дали по начина, по който е уредена, медиацията по висящи съдебни дела е съобразена с конституционно признатото право на достъп до съд. Накрая, като съществена особеност на модела следва да се посочи предвиденото в чл. 78а ГПК санкциониране на страните, отказали да участват в процедура за медиация, чрез възлагане на отговорност за такси и разноски независимо от изхода на делото. Първият проблем, който поставя тази разпоредба, е изцяло концептуален и е свързан с преценката допустимо ли е от гледна точка на Основния закон неучастието в една процедура, подчинена на принципа на свободната воля, да бъде скрепено с налагане на имуществени санкции, т.е. с елемент на принуда. Вторият проблем се отнася до възможността от посочената разпоредба да се изведе ясно и разбираемо правило за

поведение, кореспондиращо на цялостната процесуална уредба и в частност на тази, която се отнася до отговорността за такси и разноски в гражданския процес. Според чл. 78а, ал. 1 ГПК като общо правило разноските в процедура по медиация се заплащат от бюджета на съда. Като се има предвид правилото на ал. 2, изречение второ, според което при отказ и на двете страни да участват в процедурата разноските по ал. 1 се заплащат от тях поравно, може да се направи изводът, че като замисъл на законодателя това са направените от съдебния център по медиация разноски за организиране и провеждане на процедурата (за възнаграждение на медиатора, преводачи, експерти и пр.), но не и направените от страните разноски в тази процедура (например за транспортни разходи или за заплащане на адвокатско възнаграждение), които по този начин остават в тяхна тежест независимо от участието на насрещната страна в процедурата и от изхода на съдебното производство. Не е предвидено изключение от това правило за страните, освободени от такси и разноски в съдебното производство, вкл. икономически уязвими (по подразбиране) граждани, каквито са работниците и служителите по трудови спорове и претендиращите издръжка (чл. 83, ал. 1, т. 1 и 2 ГПК), както и освободените от такси и разноски поради липса на достатъчно средства (чл. 83, ал. 2 ГПК). Същевременно в изречение първо на ал. 2 е посочено, че страната, която е отказала да участва лично или чрез пълномощник в първата среща в процедура по медиация "дължи таксите и разноските по делото в съответната инстанция, както и разноските по ал. 1, ако страната е загубила делото" – следователно, по аргумент от противното, няма да дължи разноски на насрещната страна, ако е участвала в процедурата по медиация, макар и срещу нея да е постановено неблагоприятно решение. В хипотезата на ал. 2, изречение второ неучастието на двете страни в процедурата е уредено като самостоятелно основание за понасяне на направените от тях разноски в съдебното производство, доколкото в този случай е предвидено, че разноските остават в тежест на страните, както са ги направили, независимо от изхода на делото и следователно страната, в чиято полза е постановено решението, не може да получи възстановяване на разноските си. По този начин отговорността за разноски е поставена в зависимост не от изхода на спора в съдебното производство (какъвто е общият принцип при отговорността за разноски според чл. 78 ГПК), а от участието в процедурата по медиация. Така се оказва, че ако страната е взела участие в процедурата, тя няма да заплати разноските на насрещната страна, макар и да е "загубила делото", а ако е получила благоприятно за нея решение, няма право на възстановяване на направените разноски, щом е отказала да участва в тази процедура.

При преценката за конституционосъобразност на оспорената законова уредба съдът намира за необходимо да обърне внимание, че според трайната му практика правото на защита по чл. 56 от Конституцията е основно право на гражданите, предназначено да служи като гаранция за реализацията на другите основни права на правните субекти. За да е изпълнено със съдържание това право, трябва да е налице гарантиран свободен достъп до съд. В този смисъл, както е подчертано в Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г., "правото на съдебна защита, въпреки че не е изрично формулирано в Основния закон, в рамките на по-общата постановка на чл. 56 от Конституцията трябва да се счита за принцип на правовата държава, като това положение е утвърдено трайно в практиката на КС". Същото разбиране е поставено в основата на практиката на съда, в която е акцентирано, че съдебната защита е най-важната правна гаранция както за правата и интересите на гражданите и юридическите лица, така и за законосъобразността на актовете и действията на администрацията, поради което и гарантираният достъп до съд е "завършващата тухла" в сградата на правовата държава (Решение № 6 от 2008 г. по к.д. № 5/2008 г., Решение № 7 от 2020 г. по к.д. № 11/2019 г.). В Решение № 14 от 2022 г. по к.д. № 14/2022 г. Конституционният съд е посочил, че "без да е прогласен изрично в Конституцията, безпрепятственият достъп до съд е приет не само за национален стандарт, анализиран подробно в юриспруденцията на Конституционния съд, но и за международен такъв, широко застъпен в практиката на ЕСПЧ" и "в българската конституционна практика той се приема за неразделна част от по-общото право по чл. 56 от Конституцията", както и "за задължителна предпоставка, за да могат да бъдат реализирани всички останали процесуални гаранции за правата на човека в рамките на съдебните производства (Решение № 11 от 2016 г. по к.д. № 7/2016 г., Решение № 13 от 2021 г. по к.д. № 12/2021 г.), доколкото в правовата държава съдебната защита на правата е определящата форма на защита".

Във връзка с признатото от Основния закон право на защита съдът намира за необходимо да посочи, че в контекста на необходимостта да се зачита примата на обвързващите Република България международни договори съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията, при защита на конституционните права трябва да се държи сметка за обвързващите Република България международни стандарти относно правата на човека, установени в КЗПЧОС и в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), при което тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на КЗПЧОС.

Както е посочено в Решение № 11 от 2022 г. по к.д. № 3/2022 г., Конституционният съд в своята практика приема, че по отношение на конституционно установените основни права не са налице различия в смисъла и съдържанието на правата, гарантирани от Конституцията, и сходните им, гарантирани от Конвенцията, и при упражняване на правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1 от Конституцията, свързано с правата, гарантирани от Конституцията и от Конвенцията, да взема предвид и поясненията, гаранциите и развитието на визиращите тези права норми, възприети в практиката на Европейския съд по правата на човека. Конкретно за чл. 6 от Конвенцията (право на справедлив съдебен процес) този подход е застъпен в Решение № 3 от 2011 г. по к.д. № 19/2010 г., Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г., Решение № 14 от 2018 г. по к.д. № 12/2017 г., Решение № 13 от 2021 г. по к.д. № 12/2021 г. В този смисъл цитираната по-горе практика на Конституционния съд относно правото на достъп до съд кореспондира на практиката на ЕСПЧ, в основата на която е решението по делото Golder v. the United Kingdom от 21 февруари 1975 г. (no. № 4451/70), в което е изведено, че чл. 6, т. 1 КЗПЧОС "не се ограничава да гарантира по същество правото на справедлив процес в производства, които са вече висящи, а гарантира още и право на достъп до съдилищата за всяко лице, което желае да предяви иск, за да получи произнасяне по спор относно своите граждански права и задължения", и в този смисъл "правото на достъп съставлява елемент, който е свойствен на правото, прогласено от чл. 6, т. 1".

Гарантираният достъп до съд се основава на идеята за осигуряване на справедливостта, прокламирана като общочовешка ценност в Преамбюла на Основния закон и като такава представляваща един от водещите принципи, на които е подчинена и към чието осъществяване е насочена конституционната уредба. В този смисъл, както е подчертано в Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г., "утвърденият в Конституцията принцип на справедливост (материалният елемент на принципа на правовата държава), както и разпоредбата, че правораздаването се осъществява от съдилищата (чл. 119, ал. 1) означава, че конституционна ценност представлява не толкова постановяването на самото решение от съд, а по-скоро постановяването на справедливо съдебно решение".

По своето съдържание оспорената законова уредба, въвеждаща медиация по висящи съдебни дела в рамките на производствата по някои граждански и търговски спорове, не лишава страните от достъп до съд, но на определен етап от процеса препятства (затруднява) пълноценното реализиране на правото им на защита по чл. 56 от Основния закон. Във

връзка с това, макар и според чл. 140б, ал. 1, изречение второ ГПК по време на процедурата по медиация производството по делото да не се спира и съдопроизводствените действия да продължават, предвидената от закона или постановената по волята на съда задължителност на участието на страните в тази процедура очевидно не позволява приключване на делото преди изтичане на определения от съда срок за провеждане на процедурата, макар и събирането на доказателства да е приключило и да са налице предпоставките на чл. 149, ал. 1 ГПК за даване ход на устните състезания и постановяване на решение. В този смисъл задължителното участие в процедура по медиация се явява препятствие пред решаване на делото до настъпване на основанията за прекратяване на процедурата, предвидени в чл. 22, ал. 4 ЗМ. Същевременно предвиденият в чл. 140б, ал. 3 ГПК двумесечен срок за провеждане на процедурата по медиация е с относително определена продължителност, тъй като началото му се поставя от съобщаване на страните на определението на съда, с което те са задължени да участват в първа среща в процедура по медиация, и следователно срокът започва да тече от деня, в който всички страни са надлежно уведомени за това задължение. От житейска гледна точка е невъзможно всички страни, особено когато броят им е значителен (какъвто нерядко е случаят например при съдебната делба, която попада в приложното поле на чл. 140а, ал. 1 ГПК), да бъдат уведомени едновременно, което като резултат обуславя неяснота относно времетраенето на процедурата по медиация, а оттук – и относно приключването на вече изясненото от фактическа страна и подлежащо на решаване дело. Също така следва да се има предвид, че след уведомяването от страна на съда за задължителното им участие в първа среща в процедура по медиация съгласно чл. 22, ал. 2 ЗМ страните трябва да бъдат уведомени от координатора на съдебния център за насрочената среща с медиатор, което допълнително е в състояние да забави провеждането на процедурата, съответно и приключването на съдебното производство.

Изложеното обуславя извода, че предвиденото от законодателя задължително участие на страните в първа среща в процедура по медиация в рамките на съдебното производство по посочените в чл. 140а, ал. 1 и 2 ГПК дела поставя под съмнение навременното предоставяне на поисканата защита на правата от съд, а такова забавяне е в състояние да лиши от съдържание и да обезсмисли самото предоставяне на защитата. Във връзка с това и в практиката на ЕСПЧ е отчетена необходимостта "правосъдие да се раздава без забавяния, които могат да застрашат неговата ефективност и надеждност" (дело H. v. France, 24 октомври 1989 г., no. 10073/82, § 58).

Нещо повече – ЕСПЧ изрично акцентира на необходимостта от експедитивност именно по някои от делата, попадащи в приложното поле на чл. 140а, ал. 2 ГПК. Такива са делата, при които се решава въпросът за упражняване на родителски права (дело Hokkanen v. Finland, 23 септември 1994 г., no. № 19823/92, § 72; дело Paulsen-Medalen and Svensson v. Sweden, 19 февруари 1998 г., no. 149/1996/770/967, § 39), при които е отчетено, че времето може да има необратими последици за отношенията родител – дете (дело Tsikakis v. Germany, 7 март 2013 г., no. № 1521/06, § 64 и 68), както и трудовите спорове, които по своето естество изискват бързо решаване (дело Vocaturo v Italy, 24 май 1991 г., no. № 11891/85, § 17; дело Frydlender v. France, 27 юни 2000 г., no. № 30979/96), [GC], § 45), вкл. делата за признаване на уволнението за незаконно, неговата отмяна и възстановяване на предишната работа (дело Buchholz v Germany, 6 май 1981 г., no. № 7759/77, § 52; дело Ruotolo v. Italy, 27 февруари 1992 г., no. № 12460/86, § 17 и 117).

На следващо място, изводът, че медиацията по висящи съдебни дела смущава пълноценното упражняване на правото на съдебна защита, се обосновава и с предвиждането на допълнителна финансова тежест на страните чрез поставянето им пред необходимостта за заплащане на разноски за процедурата по медиация, които съобразно изложеното по-горе остават в тяхна тежест независимо от участието или отказа от участие на насрещната страна в тази процедура и от изхода на съдебното производство. Такова законово разрешение, съобразно което държавата принуждава страните, упражнили конституционно признатото си право да потърсят защита на правата си пред съд, да извършват неподлежащи на възстановяване разходи, и то под страх от финансови санкции (обективирани в разпоредбата на чл. 78а, ал. 2 ГПК), се намира в очевиден конфликт и с принципа за материалната справедливост като основна характеристика на правовата държава съобразно утвърдената практика на съда (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г., Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г., Решение № 6 от 2013 г. по к.д. № 5/2013 г., Решение № 12 от 2018 г. по к.д. № 1/2018 г. и др.). Във връзка с това следва да се има предвид, че в основните заключения и препоръките на цитираната Резолюция на Европейския парламент от 12 септември 2017 г. изрично е обърнато внимание на необходимостта медиацията да се провежда "при пълно зачитане на основните права" и спазване на "справедливи критерии по отношение на разходите".

Недопустимостта уредбата на медиацията да препятства правото на достъп до съд е отчетена и в Директивата за медиацията. Така според чл. 14

тя "не следва да засяга национално законодателство, съгласно което използването на медиация е задължително или подлежи на стимули или санкции, при условие че подобно законодателство не възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система". В същия смисъл и в чл. 45 от уводната част на Директивата за АРС за потребители изрично е посочено, че "правото на ефективни правни средства за защита и на справедлив съдебен процес са основни права, установени в член 47 ХОПЕС. Поради това предназначението на процедурите за АРС не следва да бъде да заменят съдебните процедури и те следва да не лишават потребителите или търговците от техните права да търсят защита по съдебен ред. Настоящата директива не следва да възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съдебната система".

Разбирането, че провеждането на процедура по медиация не може да смущава упражняването на правото на защита пред съд, е застъпено и в практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС), макар и във връзка с национална правна уредба, предвиждаща задължителен опит за постигане на извънсъдебно споразумение като предпоставка за допустимост на съдебната защита (а не въвеждане на медиация по висящи съдебни дела като част от съдебния процес). Така в Решение от 18 март 2010 г., Rosalba Alassini и др. срещу Telecom Italia SpA и др. по съединени дела C-317/08 – C-320/08, (EU:C:2010:146) СЕС приема, че принципите на равностойност и ефективност, както и принципът на ефективна съдебна защита допускат национална правна уредба, която изисква предварително прилагане на извънсъдебна помирителна процедура, "когато тази процедура /…/ не причинява разходи или причинява незначителни разходи за страните". Това разбиране на СЕС е потвърдено в Решение от 14 юни 2017 г. по делото Livio Menini, Maria Antonia Rampanelli срещу Banco Popolare Societa Cooperativa, C-75/16, (EU:C:2017:457) в контекста на преценката дали националното законодателство, предвиждащо провеждане на процедура по медиация като условие за допустимост на предявяване на иск или жалба пред съд, не възпрепятства страните да упражняват правото си на достъп до съда. В същия смисъл и ЕСПЧ обосновава в практиката си значението на въпроса за определянето на съдебните разноски по граждански дела като фактор от "съществено значение" при преценката за възможността да се упражни правото на достъп до съд, което е нарушено, когато законът предвижда да не се възстановяват разходите на спечелилата страна (дело Stankiewicz v. Poland, 6 април 2006 г., no. 46917/99). Виждането, че уредбата на въпроса за съдебните разноски е в състояние да наруши правото на защита пред съд, е

застъпено и в практиката на Конституционния съд (Решение № 5 от 2007 г. по к.д. № 11/2006 г.).

Както беше посочено по-горе при изясняване на правния институт на медиацията според европейското и националното законодателство, по принцип тя се основава на съгласието на страните да постигнат извънсъдебно уреждане на възникналия правен спор и в този смисъл е функция на свободата на договаряне като проявление на свободната им воля (в този смисъл в чл. 5, изр. 2 ЗМ изрично е указано, че страните "участват в процедурата по своя воля"). Съдът намира за необходимо да обърне внимание, че макар и в Основния закон свободата на договаряне да не е изрично призната като конституционна ценност, тя се явява елемент от такива фундаментални общочовешки ценности, каквито според Преамбюла на Конституцията са свободата и достойнството на личността. Свободата на личността предполага признаване на правната възможност тя да взема автономни и независими решения, да ги привежда в изпълнение и да отговаря за тях.

Съдът също така обръща внимание, че според установената му практика свободната воля и свободният избор са "основно право на личността" по смисъла на чл. 6, ал. 1 от Основния закон и принципът на правовата държава изисква тяхното зачитане, щом са формирани в рамките на закона и за постигане на предвиден в него резултат (Решение № 10 от 1994 г. по к.д. № 4/1994 г., Решение № 2 от 2018 г. по к.д. № 8/2017 г., Решение № 4 от 2022 г. по к.д. № 14/2021 г.). Същевременно във връзка конкретно с правото на защита по чл. 56 от Конституцията съдът е имал възможност да подчертае, че "свободата се реализира чрез основните права, свободи и задължения на гражданите" (Решение № 5 от 2007 г. по к.д. № 11/2006 г.).

Именно защото концептуално медиацията като помирителна процедура е обусловена от свободната воля на страните, поначало не се предполага тя да е част от процес, протичащ под ръководството и контрола на държавен орган и скрепен с възможността за санкциониране на поведение, отклоняващо се от въведена задължителност за участие в такава процедура. В този смисъл избраният от законодателя подход за задължаване на страните в рамките на започналия съдебен процес под страх от имуществена санкция да участват в процедура за извънсъдебно уреждане на отношенията им разкрива вътрешна противоречивост и несъвместимост между поставената от законодателя цел и средството за постигането ѝ. Оказва се, че за да се насърчи използването на алтернативни способи за

разрешаване на частноправни спорове чрез постигане на съгласие между спорещите и да се избегне държавната принуда за възстановяване на накърненото гражданско правоотношение, върху свободната воля на правните субекти се въздейства именно със средствата на принудата от страна на държавата, вкл. чрез предвиждане на имуществени санкции. По този начин оспорената законова уредба засяга свободата като общочовешка ценност според Преамбюла на Конституцията, тъй като принуждава страните по делата да участват в процедура по медиация под страх от имуществена санкция. Без значение е, че принудата е насочена не към сключване на споразумение за извънсъдебно уреждане на спора, а към разговори и преговори за изясняване на същността на спора, уточняване на взаимноприемливи варианти на решения и очертаване на възможната рамка на споразумение (чл. 13, ал. 4 ЗМ). Това е така, тъй като по естеството си преговорите са част от процеса на постигане на съгласие, което е намерило израз и в предвидената в чл. 12 от Закона за задълженията и договорите отговорност за вреди от недобросъвестно поведение при водене на преговори и сключване на договори, разглеждани като единен процес. Самата законодателна идея за търсене на "взаимноприемливи варианти" логически предполага необходимостта всяка от страните да направи компромис с поддържаната от нея теза относно предмета на делото и в този смисъл държавната принуда е насочена към участие в процедура, чието успешно приключване предполага страната да вземе решение, действайки (по допускане) срещу разбирането си за собствения интерес и под заплахата да бъде санкционирана поради неучастие в процедурата.

Като се има предвид изложеното относно ограничаването на основни права с оспорената законова уредба, преценката за нейната конституционосъобразност е обусловена от наличието на конституционно призната ценност, представляваща легитимиращо основание за такова ограничаване. Според утвърдената практика на съда (Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16/1998 г., Решение № 15 от 2010 г. по к.д. № 9/2010 г., Решение № 2 от 2011 г. по к.д. № 2/2011 г., Решение № 7 от 2016 г. по к.д. № 8/2015 г., Решение № 8 от 2016 г. по к.д. № 9/2015 г., Решение № 3 от 2019 г. по к.д. № 16/2018 г., Решение № 10 от 2020 г. по к.д. № 7/2020 г. и др.) упражняването на основните права на гражданите може да бъде ограничавано, без обаче да се накърнява същностното ядро на конкретното право, в случаите, когато е налице легитимна цел – само в случай, когато това се налага, за да бъдат приоритетно опазени висши конституционни ценности. В практиката на съда опазването на конституционния ред, националната сигурност, отбраната, принципите и целите на външната

политика, народното здраве и правата и свободите на други граждани са утвърдени като висши конституционни ценности, чието съхраняване може да е основание за ограничаване упражняването на основни права (Решение № 5 от 1997 г. по к.д. № 25/1996 г., Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г., Решение № 2 от 2011 г. по к.д. № 2/2011 г., Решение № 14 от 2014 г. по к.д. № 12/2014 г., Решение № 7 от 2016 г. по к.д. № 8/2015 г. и др.).

В разглеждания случай преследваните от законодателя цели с въвеждането на "медиация по висящи съдебни дела" по граждански и търговски спорове са насочени към "намаляване на натовареността на съдилищата", респ. към "преодоляване на неравномерната натовареност на съдилищата", както и към стимулиране на процеса по налагане на медиацията като алтернативен способ за разрешаване на спорове чрез преодоляване на "една от най-големите пречки за провеждането на медиации – липса на желание и доверие на страните" (мотиви на проекта на ЗИД на ЗМ). Никоя от тези цели не е насочена към съхраняване на ценности от конституционен ранг, което да представлява легитимно от гледна точка на Основния закон основание за ограничаване на упражняването на конституционни права. Съображенията, свързани с преодоляването на прекомерната или нееднаквата натовареност на съдилищата, са изцяло такива по целесъобразност и като такива не могат да бъдат противопоставени и да послужат като легитимно основание за ограничаване на такова основно право, каквото е правото на защита пред съд (Решение № 1 от 2012 г. по к.д. № 10/2011 г.). Казано иначе, законодателят, както и другите власти в обхвата на своите конституционни и законови правомощия могат и следва да предприемат както законови, така и организационни мерки за разрешаване на този проблем, но не и по начин, с който се накърняват конституционно признати права на правните субекти. Друг е въпросът, доколко така формулираните от законодателя цели кореспондират обективно на действителния регулативен потенциал на оспорената уредба. Не е ясно по какъв начин медиацията по висящи съдебни дела е в състояние да способства за преодоляване на нееднаквата натовареност на съдилищата, след като всички съдилища, независимо от тяхната натовареност, са еднакво обвързани от закона. Да се постигне този ефект логически би означавало да се предположи, че при по-натоварените съдилища задължаването на страните да участват в процедура по медиация би било по-резултатно в сравнение с останалите, за което няма никаква разумна причина. Колкото до намаляването на натовареността чрез задължаване на страните да участват в процедура по медиация, тази цел остава чисто пожелателна и хипотетична, доколкото е твърде съмнително,

че упражняването на принуда за участие в такава процедура е в състояние да постигне по-добри резултати, отколкото доброволното участие, основано на собствена мотивация и преценка на най-добрия интерес на страната. Що се отнася до използването на държавната принуда (при това – скрепена с имуществена санкция) за стимулиране използването на алтернативни способи за разрешаване на спорове и избягване именно на държавната принуда за законосъобразното развитие на гражданското правоотношение, избраният от законодателя подход не само не е насочен към съхраняване на каквато и да е конституционна ценност, но и е несъвместим с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), както и с принципите на равенство и състезателност на страните в съдебния процес (чл. 121, ал. 1 от Конституцията). Конституционно недопустимо е държавата в лицето на законодателната власт да упражнява принуда по отношение на равнопоставени частноправни субекти – страни в съдебни производства, като по съображения за целесъобразност ги поставя пред необходимостта, след като са упражнили конституционно признатото им право да потърсят защита пред съд, да участват под страх от санкции в процедура, предполагаща поне една от страните да отстъпи от защитната си теза, за да се постигне споразумение по предмета на делото, като при това и направят неподлежащи на възстановяване разноски.

Конституционният съд отбелязва също така, че извършеният от законодателя подбор на видовете граждански и търговски спорове, попадащи в приложното поле на чл. 140а ГПК, не се основава на ясно определени критерии, въз основа на които да се обоснове разумното предположение, че по тези дела провеждането на процедура по медиация може да разчита на по-голям успех от гледна точка на възможността за постигане на споразумение в сравнение с останалите видове дела. Със сигурност законодателят не е бил воден от броя на страните като такъв критерий (доколкото по-малкият брой страни естествено е предпоставка за по-лесно постигане на споразумение), във връзка с което е достатъчно да се посочи, че производството по извършване на съдебна делба попада в категорията дела, за които съдебната медиация е задължителна (чл. 140а, ал. 1, т. 3 ГПК). Такъв критерий не е и предполагаемата по-ниска степен на сложност на правния спор, доколкото в обхвата на ал. 2 попадат например споровете за "съществуване, прекратяване, унищожаване или разваляне на договор или на едностранна сделка или за сключване на окончателен договор с цена на иска до 25 000 лв." (т. 8), всички спорове за собственост и други вещни права или за нарушено владение (т. 9), защита на членствени права в търговско дружество или за отмяна на решение на общо събрание

на търговско дружество (т. 11), защита на права на интелектуална собственост (т. 12). Следва да се обърне внимание, че в мотивите на проекта на ЗИД на ЗМ не се съдържат никакви съображения по този въпрос, а такива са изложени единствено в приетата от Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет концепция, чиито положения всъщност са възпроизведени в законопроекта. В нея поначало е съобразено, че "от обхвата на задължителната съдебна медиация принципно следва да се изключат тези дела, по които, с оглед на естеството им или на утвърдената практика към настоящия момент, не се очаква да се постигне споразумение", с оглед на което подборът на делата "трябва да бъде извършен чрез два способа – законодателна преценка на делата по определен кръг спорове, които принципно са подходящи за медиация, както и преценка на всяко конкретно дело според конкретните особености на спора и страните". На тази база включените в обхвата на чл. 140а, ал. 1 ГПК дела са определени като "подходящи", а за тези по ал. 2 е посочено, че "също е удачно да се използва задължителна съдебна медиация, но с оглед на различните проблеми при тях трябва да се направи предварителна преценка за това дали конкретният спор е подходящ за препращане към медиация". Липсват обаче каквито и да било конкретни съображения, свързани със спецификите на тези дела от гледна точка на възможността за доброволно уреждане на отношенията, както и статистика за проведени по тях процедури за доброволна медиация, за да се обоснове изводът, че са "подходящи".

Също така не почива на никаква разумна аргументация изключването от обхвата на задължителната съдебна медиация на делата, по които страна е държавата или държавно учреждение (чл. 140а, ал. 4, т. 4 ГПК), както и на тези, по които страна е потребител, с изключение на исковете за вземания, произтичащи от договор за банков кредит или свързани с него правоотношения, както и от договор за имуществено застраховане (чл. 140а, ал. 4, т. 5 ГПК). По отношение на държавата и държавните учреждения законодателят е възприел изложените в Концепцията съображения, според които "към момента не е удачно да се предвижда задължителна съдебна медиация при спорове, по които страна е държавата или държавни учреждения, тъй като липсва утвърдена традиция в доброволното разрешаване на гражданскоправни спорове между граждани и юридически лица от една страна и държавата и държавни учреждения от друга". Аналогични съображения са поставени в основата на предложението за изключване на потребителските спорове, като е изложено, че "практиката в България към момента показва, че по тези спорове рядко се провеждат успешни процедури по медиация – често поради затруднения от страна на

търговците да участват в процедурата и често поради нежелание от страна на потребителите да се споразумеят с търговеца".

Посочените аргументи обаче не обясняват защо тъкмо по отношение на тези категории правни субекти законодателят се е въздържал да въведе медиация по висящи съдебни дела, след като поначало изложените специално за тях съображения имат универсално значение – доколкото в мотивите на законопроекта е отчетена "липсата на желание и доверие на страните" като основна пречка за провеждането на процедури по медиация изобщо, а формулираните очаквани резултати от приемането на закона (утвърждаване на културата на споразумението като начин на решаване на спорове, гарантиране на правата и интересите на страните, повишаване доверието в съдебната система и подобряване на бизнес средата) са относими в еднаква степен към всички участници в гражданския и търговския оборот. Конкретно по отношение на държавата и държавните учреждения съдът намира за необходимо да отбележи, че е несъвместимо с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) държавата в лицето на законодателната власт да установява по отношение на останалите правни субекти задължения и санкции, от които освобождава самата себе си като равнопоставена страна в съдебните производства, и по този начин се поставя в привилегировано положение спрямо останалите страни по частноправни спорове. Във връзка с това Конституционният съд няма основание да се отклони от утвърденото в практиката му разбиране, че принципът на правовата държава "освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложени в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти" (Решение № 22 от 1996 г. по к.д. № 24/1996 г., Решение № 17 от 1999 г. по к.д. № 14/1999 г.).

Изложеното обосновава извода на съда, че подходът на законодателя при определяне на делата, включени в обхвата на медиацията по висящи съдебни дела, задължителна по силата на закона или по разпореждане на съда, се характеризира с липса на системност и обоснованост поради отсъствието на ясни, логични и справедливи критерии, относими към възможността за постигане на споразумение в резултат на процедурата по медиация. В този смисъл уредбата на въпроса се явява произволна и като такава – противоречаща на Основния закон. Както е посочено в Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г., "забраната за произвол важи спрямо трите власти. По отношение на законодателя се забранява третирането на равното като неравно и обратното, при положение че няма същностно оправдание за някакво отклонение. Произволът представлява нарушение на обективен

критерий като мащаб за справедливост. Забраната за произвол е важен материалноправен компонент от съдържанието на правовата държава и е приложима към всеки закон". Това разбиране е трайно закрепено в практиката на съда (Решение № 11 от 2010 г. по к.д. № 13/2010 г., Решение № 4 от 2021 г. по к.д. № 1/2021 г., Решение № 10 от 2022 г. по к.д. № 21/2021 г. и др.).

В допълнение съдът намира за необходимо конкретно във връзка с оспорената разпоредба на чл. 78а ГПК да обърне внимание, че според трайната му практика конституционният принцип на правовата държава изисква правната уредба да е ясна, вътрешносвързана и безпротиворечива, при което приемането на противоречиви, взаимноизключващи се и лишени от логика и смисъл законови норми обуславя нарушаване на чл. 4, ал. 1 от Конституцията (Решение № 5 от 2002 г. по к.д. № 5/2002 г., Решение № 3 от 2012 г. по к.д. № 12/2011 г., Решение № 8 от 2012 г. по к.д. № 16/2011 г. и Решение № 3 от 2014 г. по к.д. № 10/2013 г.). В Решение № 8 от 2019 г. по к.д. № 4/2019 г. съдът е обърнал внимание, че "принципът на законност е ядрото на правовата държава във формален смисъл. Изискването за достъпност и разбираемост, прецизност, недвусмисленост и яснота на законите, а оттук и за предвидимост, за съответствието им с принципите и ценностите на Основния закон, са сред най-съществените негови измерения". Посочено е, че неясните разпоредби създават "непредвидимост и правна несигурност за адресатите на едно въведено в общо правило изискване". В същия смисъл и в Решение № 8 от 2017 г. по к.д. № 1/2017 г. е посочено, че "без яснота, точност и непротиворечивост законите губят своята регулаторна стойност, тъй като се създава опасност от нееднаквото им тълкуване и прилагане".

Както беше обосновано по-горе, оспорената разпоредба на чл. 78а ГПК не отговаря на тези произтичащи от принципа на правовата държава изисквания за конституционосъобразност на уредбата, тъй като в отклонение от общия принцип, проведен в чл. 78 ГПК, обуславя отговорността за такси и разноски в процеса не от изхода на делото, а от участието на страната в процедурата по медиация. По този начин законовата уредба на отговорността за разноски се превръща във вътрешно противоречива и нелогична, както и несъответна на изискването за материална справедливост, съобразно което заплащането на разноските се явява санкция за допуснатото правонарушение от страната, която неоснователно е повдигнала правния спор. Именно правната справедливост като висша цел на правосъдието не би могла да бъде постигната, ако

"спечелилата делото" страна не получи възстановяване на разходите, които е направила, за да реализира правото си на защита.

В практиката си Конституционният съд е утвърдил разбирането, че за да бъде въздигнато в основание за обявяване на конкретни норми за противоконституционни, вътрешното противоречие в закона трябва да засяга конституционни ценности и норми и като такова е конституционно нетърпимо (Решение № 14 от 2000 г. по к.д. № 12/2000 г., Решение № 6 от 2005 г. по к.д. № 3/2005 г., Решение № 5 от 2009 г. по к.д. № 6/2009 г.). В разглеждания случай вътрешната противоречивост в основния граждански процесуален закон по особено съществен въпрос, подлежащ на разрешаване по широк кръг граждански и търговски спорове, е съществена до степен, че поставя под съмнение общия разум и логика на отговорността за разноски, поставяйки я (в отклонение от принципа, залегнал в действащата разпоредба на чл. 78 ГПК) в зависимост от фактори, които нямат нищо общо с преценката на съда за изхода на спора, както и за добросъвестността на страните (доколкото чл. 78, ал. 2 ГПК предвижда, че и при уважаване на иска разноските по делото се поемат от ищеца, ако ответникът с поведението си не е дал повод за завеждане на делото и е признал иска). В този смисъл недостатъкът на уредбата я прави конституционно нетърпима на самостоятелно основание като негодна да послужи като източник на ясно, логично обосновано, справедливо и предвидимо предписание относно дължимите от съда (и оправдано очаквани от страните) процесуални действия по определяне на отговорността за разноски в гражданския процес.

В контекста на вече отчетената необходимост оспорената законова уредба да бъде разглеждана в нейната цялост при съобразяване на общата й цел Конституционният съд намира, че установената противоконституционност на чл. 78а ГПК обуславя на самостоятелно основание извод за несъответствие на целия нормен комплекс с Основния закон. Задължаването на страните да се ангажират с процедура по медиация се обезпечава именно посредством механизма за разпределяне на направените от тях в съдебното производство разноски в зависимост от участието им в тази процедура. В този смисъл предвидената имуществена санкция под формата на съдебни разноски се явява съдържателен елемент на законодателната концепция, без който участието на страните в медиация по висящи съдебни дела на практика не би било задължително, а пожелателно.

Въз основа на гореизложеното Конституционният съд намира, че оспорените разпоредби от ГПК и ЗМ са противоконституционни като

нарушаващи основни права (чл. 6, чл. 56 от Конституцията), както и принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Като се има предвид вече изложеното, че преценката за конституционосъобразност отчита взаимната обвързаност на оспорените законови разпоредби в нормен комплекс, насочен към постигането на обща цел, направеният извод за противоконституционност се отнася до всички оспорени разпоредби на ГПК и ЗМ, вкл. тези, които предвиждат създаване на съдебни центрове по медиация към съдилищата, изискванията по отношение на медиаторите в тези центрове, тяхното определяне и дейност, както и приемането на подзаконова уредба от Висшия съдебен съвет. Това е така, тъй като създаването и функционирането на съдебните центрове по медиация се явява елемент от цялостната законодателна концепция за въвеждане на медиация по висящи съдебни дела като част от съдебния процес, а и не би било логично и оправдано поддържането на такива структури при липса на механизъм, който би обезпечил функционирането им, чрез задължаване на страните по съдебни дела да участват в процедури по медиация.

Съдът намира за необходимо да обърне внимание, че изводите му за противоконституционност се отнасят не изобщо до медиацията като инструмент за извънсъдебно разрешаване на правни спорове и възпитаване на култура на диалогичност в отношенията между правните субекти (въвеждането на такъв механизъм е въпрос на законодателна целесъобразност), а само до оспорената законова уредба като нормен комплекс, във връзката между чиито компоненти се разкриват посочените по-горе нарушения на конституционни принципи и права, обуславящи извода за несъответствие на уредбата в нейната цялост с Основния закон.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционни разпоредбите на чл. 19, чл. 20, чл. 21, чл. 22, чл. 23, чл. 24, ал. 1 и чл. 25 от Закона за медиацията (обн., ДВ, бр. 110 от 17.12.2004 г.; изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г.; посл. изм. и доп., бр. 11 от 2.02.2023 г., ЗМ) и на чл. 78а, чл. 140а, чл. 140б, чл. 267, ал. 3, чл. 314а, чл. 341а и чл. 374а от Гражданския процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г.; изм. и доп., бр. 11 от 2023 г., в сила от 1.07.2024 г., посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г., ГПК).

Особено мнение на съдия Соня Янкулова

Подписвам решението с особено мнение, защото считам, че освен разпоредбата на чл. 78а, ал. 2, изр. 2 ГПК, другите разпоредби, предмет на проверката за конституционосъобразност, не са противоконституционни. Считам също, че Съдът не е сезиран от надлежен субект относно чл. 20 и 25 ЗМ, тъй като тези разпоредби не уреждат отношения, които засягат права и свободи на граждани по смисъла на чл. 150, ал. 5 от Конституцията.

Разпоредбите на чл. 19, 21, 22, 23, 24, ал. 1 ЗМ и на чл. 78а, ал. 1 и 2, изр. 1, чл. 140а, 140б, 267, ал. 3, чл. 314а, 341а и 374а ГПК, в които законодателят е уредил процедура за медиация по висящи съдебни дела, според мен не са противоконституционни, защото не нарушават в степен, която да лиши от смисъл и съдържание основното право на съдебна защита по смисъла на чл. 56 от Конституцията, свободата като основно човешко право и общочовешка ценност, както и не нарушават друга, гарантирана от Конституцията ценност, основно право или конституционно установен принцип или разпоредба.

Задължението за участие в първа среща в процедура по медиация, според мен, не лишава страните по образувано съдебно производство с предмет иск или искане, лимитативно посочени в чл. 140а, ал. 1 и 2 ГПК, от достъп до съд и от право на ефективна съдебна защита, защото самата процедура е в рамките на вече образувано съдебно производство. Считам, че това задължение само по себе си нито препятства, нито затруднява реализирането на правото на съдебна защита до степен, която го лишава от смисъл и съдържание. Задължението не води до неправомерно отлагане на търсената съдебна защита, в степен, която да лиши от смисъл защитата, защото законодателят е ограничил времето за процедурата до два месеца, предоставил е на съда възможност да намали този срок, времетраенето на първата задължителна среща е с обща продължителност от един до три часа, а по време на процедурата по медиация съдебното производство не спира.

Според мен, релевантно за преценката за нарушение на правото на съдебна защита е за какво е принудата – дали това е принуда за първа среща за медиация (за опит за медиация) или принуда в рамките на медиацията. В случая принудата е за опит да се започне процес на медиация, а не за постигане на споразумение при нейното осъществяване. Именно поради това задължението за участие в първа среща по медиация не нарушава свободата като основно човешко право и общочовешка ценност, както и конкретно свободата на договаряне, защото задължението не е за договаряне, а само за

участие в първа среща. Свободната воля на страните по образуваното съдебно производство, за което е предвидено задължение за участие в първа среща по медиация, не е накърнена по никакъв начин, защото само и единствено тяхната свободно формирана воля е решаваща за това дали да започнат процедура по медиация и дали да постигнат споразумение. Следователно задължителността за участие в първа среща по медиация в рамките на съдебно производство не накърнява самоопределението и доброволността на страните в степен, която да подкопае самата същност на медиацията. Това задължение само отваря възможността за използване на медиацията като способ за доброволно уреждане на спорове.

С приемането за противоконституционна на разпоредбата на чл. 78а, ал. 2, изр. 2 ГПК мотивът за наличието на допълнителна финансова тежест, за която Съдът прие, че нарушава справедливостта като проявление на правовата държава в материален смисъл, би отпаднал. Безспорно лишаването от разноски при спечелено дело се явява непропорционална мярка, най-малкото защото тази мярка не е обвързана от относими фактори като например: преценката за невъзможността да се постигне споразумение или размера на разходите за споразумение чрез медиация, който би могъл да бъде несъразмерен на правния интерес. Установяването на противоконституционността на тази разпоредба би довело до отпадане на основния мотив за противоконституционност на целия „нормен комплекс“ и би открило възможността за прилагане на общото правило на чл. 78 ГПК, включително и на установеното в него освобождаване от разноски на определен кръг лица. Независимо от извода за противоконституционност на чл. 78, ал. 2, изр. 2 ГПК, считам, че при преценката за значимостта на тази допълнителна финансова тежест и способността й да лиши от ефект търсената съдебна защита беше необходимо да се отчете и установения в чл. 78, ал. 9 ГПК финансов стимул при постигане на споразумение в процедура по чл. 140а, ал. 1 и 2 ГПК.

Вярно е, че очевидният парадокс, породен от задължението за участие в първа среща за медиация и същността на медиацията като способ за доброволно уреждане на спорове, prima facie би могъл да подкопае аспектите на доброволността и автономността, но когато сдържаността на спорещите страни да използват медиацията като способ за решаване на спорове се дължи на непознаване на възможностите и на процеса на медиация, задължението за първа среща за медиация е възможност за преодоляване на предразсъдъците и на липсата на разбиране по отношение на медиацията и на нейните възможности. Дали законодателят е намерил най-ефективния способ за постигане на по принцип значимата цел –

„утвърждаване на културата на споразумението като начин за решаване на спорове“ (мотиви на проекта за Закон за изменение и допълнение на Закона за медиацията, №48-202-01-20), и дали е подбрал най-подходящите за този способ съдебни производства е въпрос, който няма отношение към конституционосъобразността на оспорените разпоредби, а към ефективността на установената уредба.

Не считам, че в случая позоваването на т. нар. „единен нормен комплекс“ обосновава отмяната на всички разпоредби, в т.ч. и на такива, които излизат извън правомощието на сезиращия Съда субект. Преценката на Съда за „единен нормен комплекс“, според мен, е обусловена в значителна степен от оценка за целесъобразност на заложеното в „Концепция за въвеждане на задължителна съдебна медиация по граждански и търговски дела“ (приета с решение на Съдийската колегия на Висшия съдебен съвет)“, на мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Закона за медиацията и на уредените в позитивното право средства за неговото постигане. Обосноваването на противоконституционността на целия „нормен комплекс“ с приемането, че „предвидената имуществена санкция под формата на съдебни разноски се явява съдържателен елемент на законодателната концепция, без който участието на страните в медиация по висящи съдени дела на практика не би било задължително, а пожелателно“, е относимо към целесъобразността на приетото от законодателя решение, а не лишава от смисъл останалите разпоредби. Дали и доколко те са целесъобразни не е от компетентността на Съда да преценява.

Заради бълхата изгорихме юргана, а всички се нуждаем от придобиването на умения да разрешаваме разумно и спокойно възникнали между нас спорове.

По изложеното подписвам решението с особено мнение.

Решение № 12 от 9 юли 2024 г. по конституционно дело № 3/2024 г.[12]

Делото е образувано по искане на президента за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на съдия в Конституционния съд на Република България относно Десислава Вълчева Атанасова и на Решение за избиране на съдия в Конституционния съд на Република България относно Борислав Николов Белазелков, приети от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (ДВ, бр. 7 от 23.01.2024 г.). Към него е присъединено конституционно дело №4/2024 г., образувано по искане със сходен предмет на 68 народни представители.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 9.07.2024 г. конституционно дело № 3/2024 г., докладвано от съдия Константин Пенчев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционният съд е сезиран с искане от президента на Република България, по което е образувано к. д. № 3/2024 г., и с искане от 68 народни представители от 49-ото Народно събрание, по което е образувано к. д. № 4/2024 г. за установяване на противоконституционност на Решение за избиране на съдия в Конституционния съд на Република България относно Десислава Вълчева Атанасова и на Решение за избиране на съдия в Конституционния съд на Република България относно Борислав Николов Белазелков, приети от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (ДВ, бр. 7 от 23.01.2024 г.).

Според президента оспорените решения са приети в нарушение на "принципа на обоснованост" при избора на конституционни съдии. Поддържа се, че оспорените решения на Народното събрание не са приети при открита публична и прозрачна процедура, както изисква чл. 91б, ал. 1 от Конституцията, което делегитимира самия избор.

В искането вносителят аргументира и допуснато нарушение на чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 147, ал. 2 и чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Според него с определянето на продължителността на срока, за който се избират лицата за

[12] обн., ДВ, бр. 59/2024 г.

конституционни съдии, Народното събрание е надхвърлило своята компетентност. Вносителят застава на позицията, че Народното събрание не може да определя срока на пълномощията на избрани от него конституционни съдии извън конституционно определените срокове.

В искането на президента се посочва, че въпросът относно продължителността на срока на овластяване (неговото начало и край) на конституционен съдия, избран след предвидения по смисъла на чл. 147, ал. 2 от Конституцията момент, съобразен с периодичното обновяване на състава на Конституционния съд, е решен дефинитивно от Конституционния съд с Тълкувателно решение № 1 от 2024 г. по к. д. № 17/2023 г. и опитът да се преодолеят и заобиколят предвидимите и сигурни последици на постановения и публично оповестен (в "Държавен вестник" и на страницата на Конституционния съд в интернет) тълкувателен акт е недопустим в една правова държава.

В искането на народните представители се посочва, че текстът в двете оспорени решения на Народното събрание, а именно "за срок от 9 години", влиза в пряко противоречие с Тълкувателно решение № 1 от 2024 г. по к. д. № 17/2023 г. (ДВ, бр. 5 от 2024 г.), което указва, че конституционен съдия, избран или назначен след предвиденото в чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията обновяване на състава на Конституционния съд, упражнява правомощията си само за оставащия срок от мандата, считано от конституционно дължимия момент за обновяването на състава на съда.

В искането народните представители аргументират и допуснато нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 91б, ал. 1 от Конституцията, като приемат, че процедурата по избор на двама конституционни съдии е проведена без никаква прозрачност и легитимност на този процес и подменя из основи преценката на народните представители по отношение избора на двама конституционни съдии, обективиран в оспорените решения.

С определения от 13.02.2024 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България и искането на 68 народни представители за установяване на противоконституционност на решенията за избор на конституционни съдии, приети от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (ДВ, бр. 7 от 2024 г.). С определението по конституционно дело № 4/2024 г. то е присъединено към конституционно дело № 3/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване, тъй като неговият предмет попада изцяло в предметния обхват на образуваното по искането на президента на Република България дело.

Като заинтересувани страни по делото съдът е конституирал Десислава Вълчева Атанасова и Борислав Николов Белазелков.

От конституираните и поканени по реда на чл. 20а ПОДКС становища и правни мнения са представили Съюзът на юристите в България, проф. д-р Пенчо Пенев, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Деяна Марчева, д-р Дилян Начев и д-р Димитър Ханев.

В становището на Съюза на юристите са развити аргументи, че само решението на Народното събрание за избиране на Десислава Атанасова за конституционен съдия противоречи на Конституцията.

В правното си мнение проф. д-р Пенчо Пенев излага разбирането, че Конституционният съд не може да преценява и да се произнася относно притежаването на високи професионални и нравствени качества от избраните за конституционни съдии и че тази преценка принадлежи на назначаващия, респ. избиращия, орган. Според него в контекста на проведените "обсъждания пред конституционната комисия с участието на народни представители и представители на гражданското общество", както и на осигуреното "широко медийно отразяване и публичност на обсъжданията" "би било невярно да се твърди, че не са спазени изискванията" на чл. 91б, ал. 1 от Конституцията за откритост, прозрачност и публичност на процедурата за избор на конституционни съдии. Проф. Пенев намира исканията за установяване на противоконституционност на атакуваните решения в частта, с която се определя продължителността на мандата на новоизбраните съдии, за основателни.

Доц. д-р Борислав Цеков застъпва разбирането, че наличието на правила и процедури, които се основават на принципите на публичност, откритост, прозрачност и обоснованост и тяхното спазване при конкретния избор са достатъчно основание да се приеме, че е спазен конституционният императив на чл. 91б, ал. 1 от Основния закон. Според доц. Цеков фактите сочат, че в процесния случай изборът е извършен при спазване на приети процедурни правила, насочени към осигуряване на публичност, откритост, прозрачност и обоснованост, поради което не е налице нарушение на чл. 91б, ал. 1 от Конституцията. В правното мнение се поддържа, че е налице частична противоконституционност на атакуваните решения в частта им относно израза "за срок от 9 години".

Според доц. д-р Деница Топчийска с оглед установената практика на Конституционния съд и приетото Тълкувателно решение № 1 от 2024 г. по к. д. № 17/2023 г. може да се направи заключение, че с приемането на оспорваните решения на Народното събрание от 19 януари 2024 г. е

допуснато нарушение на основополагащи принципи и императивни конституционни разпоредби, установяващи реда за конституиране и обновяване на конституционната юрисдикция, предвидени в чл. 5, ал. 1, чл. 147, ал. 1 и чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията.

В правното мнение на д-р Дилян Начев се посочва, че процедурата по изслушването и избора на конституционни съдии е проведена в рамките на два последователни дни, което навежда на извода за предопределеност на направения избор, както и за пълната привидност (симулативност) на процедурата. Според него прекомерната и непредизвикана от обективна нужда бързина на процедурата подсказва, че в конкретната ситуация е липсвала възможност за реална оценка на професионалните и нравствените качества на кандидатите, съответно за сериозна аргументация относно направения избор, като това е опорочило приетите в крайна сметка решения. Д-р Начев застава на позицията, че атакуваните решения са противоконституционни и в частта, в която е посочена продължителността на мандата на новоизбраните конституционни съдии, а именно "9 години", тъй като в тази част не са съобразени с публично известното и публикувано в "Държавен вестник" Тълкувателно решение № 1 от 2024 г. по к. д. № 17/2023 г., в което Конституционният съд е приел, че "конституционен съдия, избран или назначен след предвиденото в чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията обновяване на състава на Конституционния съд, упражнява правомощията си само за оставащия срок от мандата, считано от конституционно дължимия момент за обновяването на състава на съда".

В правното си мнение д-р Димитър Ханев застъпва тезата, че същността на делото се отнася към специфичното място, роля и значение на Конституционния съд като sui generis юрисдикция. Поддържа, че контролът за конституционност върху двата акта на Народното събрание трябва да изходи от стандартите, които определят легитимността на самия контрол за конституционност. Според него в това отношение съдът не следва да се съобразява с ограничения на правомощията си да осъществява пълноценен конституционен контрол, тъй като това би означавало абдикация от конституционен контрол и поставянето на политическата власт над юрисдикционната власт в държавата. Доктор Ханев намира, че пълноценното осъществяване на този контрол задължава съда да постави действията и волеизявленията на Народното събрание в нормативната рамка на принципа на правовата държава и принципите на откритост, прозрачност, публичност и обоснованост.

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

1. По твърденията за нарушение на чл. 91б, ал. 1 от Конституцията.

Съгласно разпоредбата на чл. 91б, ал. 1 от Конституцията Народното събрание "спазва принципите на откритост, прозрачност, публичност и обоснованост при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него, за да гарантира тяхната независимост". Тази конституционна норма е резултат от последните изменения на Конституцията (ДВ, бр. 106 от 2023 г.).

Конституционният съд приема, че контролът за конституционност върху оспорените решения за избор на конституционни съдии следва да е насочен към установяване на: наличието на правила и процедури за избор, които се основават на изискванията на чл. 91б, ал. 1 от Конституцията; спазването на тези правила и процедури при конкретния избор и приемането на решение на Народното събрание по установения в Конституцията ред. Контрола за съблюдаването на чл. 91б от Конституцията, въведен с § 5 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, Конституционният съд извършва, защото разпоредбата е част от Конституцията към момента на настоящото произнасяне.

В конкретния случай приемането на оспорените парламентарни актове е предшествано от приемане с решение на Народното събрание на Процедурни правила за условията и реда за предлагане на кандидати, представянето и публичното оповестяване на документите, изслушването на кандидатите и избор на съдии в Конституционния съд на Република България от квотата на Народното събрание (ДВ, бр. 104 от 2023 г.). Съдържателно в приетите правила са включени процедури и способи за осигуряване на публичност, откритост, прозрачност и обоснованост на предстоящия избор. По-важните сред тях са, както следва: предвиден срок от три работни дни за публикуването на документацията на интернет страницата на Народното събрание; уредена е организацията за публично изслушване на кандидатите в Комисията по конституционни въпроси; дадена е възможност на юридически лица с нестопанска цел и на професионални организации да изразяват становища и да задават въпроси към кандидатите в срок до 3 дни преди изслушването; становищата и въпросите се публикуват на интернет страницата на Народното събрание; възможност за въпроси е предоставена и на медиите; изрично е посочено, че публичното изслушване ще бъде излъчвано в реално време чрез интернет

страницата на Народното събрание; пълният стенографски протокол от изслушването се публикува на интернет страницата на Народното събрание.

Тези правила са приети на 12 декември 2023 г. Съгласно т. I.1 от процедурните правила предложенията за кандидати за съдии в Конституционния съд на Република България от квотата на Народното събрание се правят в срок до 11 януари 2024 г. включително. В този срок са предложени трима кандидати за конституционни съдии: Десислава Вълчева Атанасова, Цвета Валентинова Рангелова и Борислав Николов Белазелков. На 18 януари 2024 г. на заседание на Комисията по конституционни въпроси е проведено публично изслушване на кандидатите.

На 19 януари 2024 г. Народното събрание провежда разискване относно качествата на тримата кандидати, както и относно срока за заемане на длъжността конституционен съдия. Всяка от кандидатурите е гласувана поотделно, вследствие на което за конституционни съдии са избрани: Борислав Николов Белазелков със 154 гласа "за", 63 гласа "против", 0 гласа "въздържал се" (общо гласували 217 народни представители) и Десислава Вълчева Атанасова със 159 гласа "за", 65 гласа "против", 0 гласа "въздържал се" (общо гласували 224 народни представители). Предложението за Цвета Валентинова Рангелова е отхвърлено с 42 гласа "за", 105 гласа "против", 68 гласа "въздържал се" (общо гласували 215 народни представители).

Посоченото показва, че изборът на Борислав Николов Белазелков и Десислава Вълчева Атанасова за конституционни съдии е произведен в съответствие с приетите процедурни правила и с изискванията на чл. 91б от Конституцията.

Вносителят на искането по к. д. № 3 от 2024 г. поддържа, че за да бъдат изпълнени "буквата и духът на чл. 91б, ал. 1 от Конституцията", не е достатъчно "процедурата да бъде открита, публична и прозрачна, каквато само формално беше", но е необходимо също така изборът да е обоснован, т.е. "да е мотивиран, аргументиран, издържан с образованието и професионализма на кандидатите". Посочва още, че "обосноваността на избора поставя изискване за един съдържателен дебат по конституционните изисквания, на които следва да отговарят кандидатите. В тази връзка обсъждането е необходимо условие, за да може колективният орган да осъществи изключителната си преценка дали кандидатите отговарят на изискванията за избиране (чл. 147, ал. 3 от Конституцията)."

Във връзка с тези твърдения на вносителя на искането по к. д. № 3 от 2024 г. Конституционният съд намира за необходимо да припомни позицията си, изразена в Решение № 11 от 1994 г. по к. д. № 16/1994 г.,

според която "преценката за избор или назначаване, включително и за притежаването на високи нравствени качества, принадлежи единствено на органа, оправомощен да я прави. Тя не подлежи на конституционен контрол, защото е лична и суверенна. Личностната преценка за професионалните и нравствените качества е единствено право и отговорност на избиращия, респективно назначаващия, орган". Това разбиране на Конституционния съд е относимо и спрямо конституционното изискване на чл. 91б, ал. 1 от Конституцията изборът на Народното събрание да бъде обоснован, тъй като обосноваността е свързана непосредствено с извода на избиращия орган относно притежаваните от кандидатите високи професионални и нравствени качества.

Вносителят на искането по к. д. № 3/2024 г. се позовава на изказвания на народни представители в хода на пленарните дебати по приемане на атакуваните решения за избор на конституционни съдии, за да аргументира, че "политическият консенсус във връзка с избора на конституционни съдии […] изпреварва и замества постигането на реално съревнование между кандидатите за съответствието на изискванията, на които те трябва да отговарят като членове на конституционната юрисдикция". Във връзка с това Конституционният съд намира за нужно да припомни, че дебатът в представителното учреждение е същностна характеристика на всяко демократично парламентарно управление (Определение № 4 от 2023 г. по к. д. № 2/2023 г.). Различните мнения, изразени от народните представители в хода на приемане на оспорените решения, не могат сами за себе си да служат като довод за необоснованост на избора.

2. По твърденията за нарушение на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 147, ал. 2 и чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Мандатът на конституционните съдии е определен в Конституцията (чл. 147) и не може да бъде променян от органите, които участват във формирането на състава на Конституционния съд.

В частта, с която определят продължителността на мандата на избраните на 19 януари 2024 г. конституционни съдии, оспорените решения нарушават принципи и императивни конституционни разпоредби, установяващи реда за конституиране и обновяване на конституционната юрисдикция, предвидени в чл. 147, ал. 1 и ал. 2, изр. трето от Конституцията. Както се сочи в Тълкувателно решение № 8 от 2000 г. по к. д. № 9/2000 г. във връзка с правното разрешение относно обновяването на съда според § 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за Конституционен съд, "от текста следва да се заключи, че това обновяване на състава на съда

следва да продължи по същия начин на всеки следващи три години, а именно: по четирима съдии едновременно от всяка от трите квоти". В това решение Конституционният съд подчертава, че ако би се приело, че съдията, избран/назначен при условията на чл. 148, ал. 3 от Конституцията на мястото на съдия с предсрочно прекратен мандат (например поради смърт), има "пълен 9-годишен мандат", то предвиденото обновяване на всеки три години от четирима съдии от всяка квота не би могло да се осъществи. Ще бъде нарушено едно от водещите основни положения за конституирането на Конституционния съд като орган – квотният принцип, обявен в чл. 147, ал. 1 от Конституцията. В него се въплъщават установеният в Основния закон принцип и възприетият конституционен механизъм на разделение на властите.

Конституционният съд е последователен в своята практика и поддържа и в настоящото производство, че наред с квотния принцип формирането на състава на конституционната юрисдикция се основава и на принципа за периодично обновяване на състава на Конституционния съд – чл. 147, ал. 2, изр. трето от Конституцията.

В Тълкувателно решение № 1 от 2024 г. по к. д. № 17/2023 г. съдът приема, че обществено потребното и социално оправданото разрешение на проблема, предизвикан от бездействието на Народното събрание да осъществи своевременно конститутивната си компетентност по отношение на състава на Конституционния съд, се постига чрез метода на практическото съгласуване, който предполага правните позиции относно намиращите се в напрежение принципи (установени в първото и третото изречение на чл. 147, ал. 2 от Конституцията) да бъдат предмет на един възможно най-щадящ тяхната реализация в пълнота компромис. Обективираното в атакуваните решения разбиране, според което излъчените за конституционни съдии лица се избират "за срок от 9 години", не може да бъде подкрепено като приемлив компромис, тъй като неговото следване има за последица несъответствие с конституционно предвидената схема на периодично обновяване на състава на съда по указания ред на всеки три години.

В мотивите на Тълкувателно решение № 1 от 2024 г. по к. д. № 17/2023 г. е изтъкнато, че разпоредбата на чл. 147, ал. 2, изр. второ от Конституцията относно принципа на периодично обновяване създава конституционноправен ред, който обвързва всеобхватно и непосредствено органите по избор/назначаване. Съдът посочва още, че "заложеното в Конституцията базисно положение за периодично и ритмично обновяване

на състава на Конституционния съд представлява конституционната граница на властовата дискреция на Народното събрание да вземе решение за избор на нови конституционни съдии на мястото на тези, чийто мандат е изтекъл. Дискреционната преценка на номиниращите органи не може да се упражнява по начин, който би я поставил отвъд конституционните времеви ограничения, наложени от основополагащото конституционно решение в полза на периодичното обновяване на състава на съда."

В частта, с която определят продължителността на срока, за който се избират лицата за конституционни съдии, атакуваните актове престъпват очертаните с Тълкувателно решение № 1 от 2024 г. по к. д. № 17/2023 г. граници на властова дискреция и по този начин пренебрегват въздействието на конституционния ценностен ред на чл. 147, ал. 2, изр. трето върху проявата на политическа самостоятелност на парламента.

По отношение на частта от оспорените решения, в която се посочва на чие място се избират конституционните съдии и с която Народното събрание на практика определя началния момент на техния мандат, Конституционният съд намира, че са относими всички изложени по-горе съображения за противоконституционност. Както се изясни, началото на мандата на конституционен съдия е предмет на императивна конституционна уредба и е обвързан с конституционно дължимия момент за обновяването на състава на съда.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционно Решение за избиране на съдия в Конституционния съд на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (ДВ, бр. 7 от 23.01.2024 г.), относно Десислава Вълчева Атанасова в частта "на мястото на Гроздан Николов Илиев за срок от 9 години".

Обявява за противоконституционно Решение за избиране на съдия в Конституционния съд на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (ДВ, бр. 7 от 23.01.2024 г.), относно Борислав Николов Белазелков в частта "на мястото на Анастас Василев Анастасов за срок от 9 години".

Решение № 13 от 26.07.2024 г. по конституционно дело № 1/2024 г[13]

Делото е образувано по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1; чл. 91б, ал. 2; чл. 99, ал. 5 и 7; чл. 102, ал. 3, т. 3; чл. 110; чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията, както са въведени с §2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията. По искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на промените в чл. 23; в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; в чл. 65, ал. 1; в чл. 84, т. 16; чл. 91б; в чл. 93, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 117, ал. 2; в чл. 126, ал. 1, 2 и 3; в чл. 127, т. 5 и 6; в чл. 128; в чл. 129; в чл. 130; в чл. 130а; в чл. 130б; в чл. 130в, т. 1 и 4; в чл. 132а, ал. 4; в чл. 133; в чл. 150, ал. 2 и 3 от Конституцията, както са въведени с §1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 и 22 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията и на §22 и 23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.; ЗИД на Конституцията) е образувано конституционно дело №2/2024 г., което е присъединено към к.д. №1/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 26.07.2024 г. конституционно дело № 1/2024 г., докладвано от съдия Павлина Панова, съдия Мариана Карагьозова-Финкова и съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 08.01.2024 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1; чл. 91б, ал. 2; чл. 99, ал. 5 и 7; чл. 102, ал. 3, т. 3; чл. 110; чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията, както са въведени с §2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 от Закона за изменение и

[13] обн., ДВ, бр. 66/2024 г.

допълнение на Конституцията, по което е образувано к.д. №1/2024 г., и по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на промените в чл. 23; в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; в чл. 65, ал. 1; в чл. 84, т. 16; чл. 91б; в чл. 93, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 117, ал. 2; в чл. 126, ал. 1, 2 и 3; в чл. 127, т. 5 и 6; в чл. 128; в чл. 129; в чл. 130; в чл. 130а; в чл. 130б; в чл. 130в, т. 1 и 4; в чл. 132а, ал. 4; в чл. 133; в чл. 150, ал. 2 и 3 от Конституцията, както са въведени с §1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 и 22 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията и на §22 и 23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.; ЗИД на Конституцията).

Президентът и народните представители излагат подробно доводи за противоконституционност на промените в посочените конституционни разпоредби.

С определение от 08.03.2024 г. Конституционният съд допусна за разглеждане по същество искането на президента и на народните представители за установяване на противоконституционност на промените в посочените разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Конституцията и обедини двете дела за общо разглеждане.

В изпълнение на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения по делото са представили: министърът на правосъдието, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият съдебен съвет, Висшият прокурорски съвет, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Съюзът на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Фондация „Институт за пазарна икономика“, Фондация „Институт за правосъдие и демокрация“, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Райна Николова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Борислав Цеков, д-р Благой Делиев, д-р Дилян Начев, д-р Симона Велева, д-р Христо Ормандживев, доц. д-р Христо Паунов, Благовест Пунев и Румен Ненков.

Съществените изводи от постъпилите становища и правни мнения Съдът намира за уместно да не излага в случая, за разлика от традиционния си подход, с оглед на обема на настоящото решение и достъпността им на електронната страница на Съда, като обобщава, че преобладават

вижданията за противоконституционност на по-голямата част от оспорените изменения и допълнения в Конституцията.

Конституционният съд, за да се произнесе, като обсъди доводите в исканията, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения и относимата правна уредба, установи:

Със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България са извършени промени в Конституцията на Република България. Както посочи Съдът в определението си от 08.03.2024 г. по к.д. №1/2024 г., приетите от Народно събрание промени в Конституцията подлежат на контрол за конституционност, макар това да не е предвидено с нарочна конституционна разпоредба. Контролът от Конституционния съд по отношение на извършените от Народно събрание изменения и допълнения се основава на установените конституционни принципи, на конституционното правосъдие като неотделимо от съвременния конституционализъм, на конституционно възложеното основно правомощие за всяка конституционна юрисдикция и на съдържащата се в Основния закон експлицитна уредба на реда и условията за такива промени (в специално посветена на тази материя самостоятелна глава от Конституцията – глава девета).

Конституционният съд намира за необходимо да посочи следното относно отправните позиции при произнасянето по настоящото дело:

А. Според съдиите Павлина Панова, Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова

Преди да изразят позицията си по оспорените конституционни текстове, така както са въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията, посочената група съдии намират за необходимо да бъдат направени следните уточнения относно реда и условията за изменение и допълнение от Народно събрание на Основния закон, предвиден при неговото създаване през 1991 г.

Съдиите подчертават, че като поддържат изцяло посоченото в определението по допустимост от 08.03.2024 г., че ЗИД на Конституцията е особен закон, приет чрез процес, различаващ се от обикновения законодателен процес, допълват, че тази и други особености на обсъждания законодателен акт на представителния орган, се основават на особения характер и специалната сила на Конституцията, чиято валидност като върховен закон се легитимира от ценностния консенсус в конкретна

суверенна политическа общност. Отъждествяването на Конституцията като юридически акт с волята на суверена има значение за подхода в аргументацията при преценката за валидност на конституционните промени в настоящото производство, осъществени от едно преходно политическо мнозинство, каквото е всяко Народно събрание, придавайки необходимата тежест на демократичния аргумент заедно със собствено юридическите доводи. Като правен и политически документ конституциите са в пресечната точка на правната и политическата система и на обществото – те са правен акт, но принадлежат и на полето на политиката.

Референтната конституционна рамка при упражняването на контрола за конституционност относно конституционни промени, извършвани от Народно събрание, обхваща както изисквания за следване на формално уреден в Конституцията процес за тяхното осъществяване (което определя контрола като такъв за формални промени), така и съдържателни ограничения, с които е свързан ключовият за контрола въпрос – какво Народното събрание не би могло да направи конституциносъобразно чрез закон за изменение и допълнение на Конституцията? В тяхното единство посочените изисквания представляват реда и условията за приемане на изменения и допълнения в Конституцията от Народно събрание.

При преценка на оспорените в двете искания конституционни промени, така както са въведени със съответните параграфи от ЗИД на Конституцията, преди всичко следва да се имат предвид характеристиките на конституцията на една съвременна демократична конституционна държава, каквито са: че такава конституция е съобразена с демократичното начало, основава се на равенството в достойнството и правата на всеки човек, т.е. на взаимното признаване и изискване за третиране като еднакво значим интереса на всеки индивид и интересите на всеки от останалите членове на политическата общност, върху което се центрира ценностният консенсус (споразумение за справедливост); че конституцията е върховен закон, установяващ конституционния ред; че тя не е просто каталог от правни норми, а е нормативно единство – всички части от нейното съдържание си взаимодействат и когато някой от нейните елементи се променя, се пораждат последици, които следва да бъдат предвидени в другите нейни части, и че по своето естество взаимодействието може да е както позитивно (когато усилва функционалността на конституцията), така и негативно (когато я препятства) и не на последно по значение място – че изрично казаното и основателно следващото от него са равностойни части на конституционния текст.

Съществено е също така да се отчита доколко при конституционните промени са съобразени отправните конституционни възгледи при създаването на изначалния конституционен текст, включително доминиращите конституционни възгледи и разбиране за конституцията (няма универсални конституции и всяка е относима към определен исторически момент, конкретна политическа общност и територия). За българската Конституция от 1991 г. това означава виждане за конституцията като конституция юридическа, без да се пренебрегва нейното естество на документ политически, което се потвърждава от дебатите във Великото народно събрание; утвърдените за установения конституционен ред базисни ценности и принципи като проекция на легитимиращото всяка демократична конституция социално споразумение, обосноваващо нейната валидност като върховен закон, а оттук – параметрите на валидност и на всяка конституционна промяна, извършвана от създадена от Конституцията власт. Внимание се дължи и на начина на изграждане и формулиране на конституционните разпоредби, включително при въвеждането на промени в изначалния конституционен текст. Макар и добре замислената конституция, респективно – промяната в нея – да не е гарантирано успешна, лошо построената, включително и конституционна промяна, с висока степен на вероятност е обречена на неуспех. Към посоченото следва да се добави и необходимостта от отчитане и на изначално възприетите конституционни парадигми, които могат да се окажат деформирани в политическата практика, както е от значение и да бъде отделено необходимото внимание на конкретния контекст, в който се извършват конституционните промени, който е винаги различен.

Относно процеса на приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията по чл. 155 от Основния закон от Народно събрание

Всяка конституция се създава, за да действа за поколения напред и да установи стабилен политически ред и да гарантира устойчиво ефективно управление. Конституциите на съвременните демократични държави, за да осигурят авторитета си пред следващите нейното приемане поколения, съдържат също така механизми за промяна и адаптация към нарастващата динамика на социалните, политическите и икономически промени, с каквито са белязани сложните общества като тези в края на 20. и началото на 21. век. За да бъде устойчив върховен закон, една конституция не трябва да е възможно да бъде лесно променяна. Същевременно устойчивостта предполага да бъде осигурена необходимата и достатъчна степен на адаптивност на конституцията. Конституция, която не съдържа механизми, позволяващи нейната промяна така, че идващите поколения да въведат в

нея, в определена форма и степен, потребностите, породени от тяхното време, сама предпоставя ерозия на своята легитимност и следователно загуба на валидността си като върховен закон. За да се съхрани върховенството на основната норма – конституцията, като в същото време се осигури гъвкавостта ѝ, създателите на конституциите, особено през втората половина на предходния век, в контекста на възприетото разграничаване на оригинерна и производна учредителна власт, установяват специален ред за упражняването на производната учредителна власт за извършване на конституционни промени и клаузи за защита на съществени части в конституцията. Степента на сложност на този процес за промени, отразена в специални правила с конституционен ранг, е различна с оглед на кръга на привлечените участници в процеса, на изискуемите мнозинства и на предписаната продължителност на сроковете за приемане на конституционните промени. Независимо от различието в уредбата, установяването на такъв специален процес има винаги за цел да гарантира, че все по-често изменящите се преходни парламентарни мнозинства не могат да променят същността на демократичната конституция, като спазят единствено формално изискванията на обикновения законодателен процес.

Следвайки това утвърдено в съвременния конституционализъм положение, българският конституционен законодател е посветил самостоятелна глава от Конституцията от 1991 г. – глава девета, уреждаща извършване на конституционни промени и приемане на нова конституция. Предвидени са два способа за промени. Конституционните съдии отбелязват, че уредбата на тези способи се основава на възприетото разбиране за разграничаване на учредителна власт, в която се конституира суверенитетът чрез Велико народно събрание, и производна учредителна власт, възложена за упражняване от формираното по реда на общи избори представително учреждение (преходно, временно политическо мнозинство) – Народно събрание по смисъла на чл. 153 от Конституцията.

Изменението и допълнението на Конституцията от Народното събрание е формална промяна (следва формализиран ред и условия) в текста на конституцията, която може да се изразява и в премахването на разпоредби от този текст. В конституционната доктрина и практиката на конституционните юрисдикции разграничаването на конституционните промени по тяхното естество и обхват намира израз в използваните за това различни понятия – „ревизия“ частична, конституционни „поправки“, изменения, допълнения или „ревизия“ пълна, приемане на друга (нова) конституция и др. Част от конституциите на съвременните демократични държави имат сравнително усложнен ред за изменение, често включващ

множество участници и изискващ пряка интервенция на титуляря на държавна власт чрез избори или референдум. Редът за конституционни промени от Велико народно събрание също предвижда проектът за нова Конституция или за изменение на действащата да бъде разгледан от текущото Народно събрание, което въз основа на него да вземе решение за произвеждане на избори за Велико народно събрание (чл. 159, ал. 2 от Основния закон). Това, наред с утежнения процес на изменения и допълнения на Конституцията от Народно събрание (чл. 154 и 155 от Основния закон) поставя българската Конституция от 1991 г. сред твърдите конституции. Идеята за Конституцията като „твърд“ закон е идея за „надежден“ закон и той отчасти е такъв именно защото не се променя лесно с всички последици от това.

Терминологията, с която си служи Конституцията от 1991 г. при уреждането на способите за конституционни промени – чрез Народно събрание и чрез Велико народно събрание, – е различна, което подчертава, че установените от него правила на процеса за тези промени не се свеждат просто до процедура, а са проекция на дължимия демократичен процес, основан на същностните характеристики на конституцията на една демократична конституционна държава под върховенството на правото.

Конституционните промени от Народното събрание са изрично посочени от конституционния законодател по вид като „изменения и допълнения на разпоредби на Конституцията“ (чл. 153). Различна е словесната конструкция, използвана по отношение на Великото народно събрание в чл. 158 – съгласно т. 1 Великото народно събрание приема нова Конституция, а според т. 2 – 5 то решава въпросите, указани в тях.

На конституционно ниво инициативата за поставяне в ход на процеса по чл. 154 – 155 от Конституцията, различен от обикновения законодателен процес, е определена като инициатива за „изменение и допълнение“ и се явява елемент от реда за конституционни промени от Народно събрание. Посочено е и наименованието на акта, с който Народното събрание осъществява конституционни промени – „закон за изменение или допълнение на Конституцията“ (чл. 155 от Конституцията).

При уреждане на реда за конституционни промени от Велико народно събрание конституционният законодател използва различни изрази: „проект за нова Конституция“ или за „изменение на действащата“ – според чл. 159, ал. 2 от Конституцията. По отношение на приеманите от Велико народно събрание актове се използва родово понятие – „актовете на Великото народно събрание“, съответно „нова Конституция“ или „акт, с който се

изменя действаща“, както и такъв за промени в територията на страната (чл. 158, т. 2, чл. 159, ал. 2 от Конституцията).

Този характер на уредбата на реда за конституционни промени от Народно събрание има своето основание във възприетото в модерния конституционализъм разбиране за гарантиране на необходимата гъвкавост на конституцията на една съвременна конституционна демократична държава като предпоставка за нейната устойчивост. Отправната позиция на конституционния законодател е да бъде осигурено необходимото и достатъчно пространство за формиране на съгласие, въвеждащо актуални измерения на социалното споразумение, което е в основата на изначалния текст на основната норма, изградена в съответствие със стандартите на демокрация, равенство, справедливост и достойнство на личността. Ясно различим е акцентът, поставен от конституционния законодател – упълномощените не могат да имат повече власт от упълномощителите, които са дали съгласие да бъдат управлявани, но само като и докогато се подчиняват на собствената си обща воля, дефинирана в ценностния консенсус и обективирана в позитивния правен ред чрез основната норма, развивана през цялото време на нейното съществуване.

Внимателният прочит на разпоредбите на чл. 154, ал. 2 и чл. 155 от Конституцията ясно очертава стремежа на конституционния законодател да предостави добре премерена свобода на преценка на народното представителство в това му качество както по отношение на кръга от въпроси, предмет на уреждане, като изключва изначално отнесените към обхвата на компетентност на Великото народно събрание, така и относно фиксирането на срокове в рамките на определен период. По отношение на изискуемите мнозинства при гласуването на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията е предвидена възможност за прилагане на спадащо мнозинство при съобразяване с указана от конституционния законодател последователност. Предписаните в разпоредбите на чл. 154, ал. 2 и чл. 155 от Основния закон правила относно сроковете и мнозинствата са проекция на демократичното начало на плоскостта на законодателния процес за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията от Народното събрание.

Правилото в чл. 155, ал. 1, че Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с мнозинство три четвърти от всички народни представители на три гласувания в различни дни, се разгръща в разпоредбата на чл. 154, ал. 2 и в тази на чл. 155, ал. 2 от Основния закон, за да бъде осигурен дължимият демократичен процес в

парламентарната република. На Народното събрание, като стоящо най-непосредствено до титуляря на държавната власт във веригата на демократична легитимност, е предоставена дискреция то самото да фиксира сроковете на своите действия в рамките на определен период – от един до три месеца, за да бъде разгледано внесеното от субектите по чл. 154, ал. 1 от Конституцията предложение за закон за изменение и допълнение на конституцията (чл. 154, ал. 2), както и от два до пет месеца, в случай че изискуемото мнозинство за подкрепа на първо гласуване на внесеното предложение от три четвърти от всички народни представители не бъде постигнато. Нещо повече, конституционният законодател предвижда в такъв случай в указания период, ако на първо гласуване е постигнато макар и по-малко мнозинство, но не по-малко от две трети от всички народни представители, предложението да бъде поставено за ново разглеждане, съответно – гласуване (т.е. „второ“ първо гласуване от изискуемите три според чл. 155, ал. 1 от Конституцията). В действителност предвидено е спадащо мнозинство, което, постигнато при „второто“ първо гласуване на законопроекта, се установява като приложимото изискуемо мнозинство за следващите две гласувания. Категорично е изключена обаче възможността – предвидена за обичайния законодателен процес в разпоредбата на чл. 88, ал. 1, изр. второ от Конституцията – Народното събрание самò да решава дали по изключение може да проведе повече от едно гласуване на едно и също заседание. Разпоредбата на чл. 155, ал. 1 е ясна и недвусмислена – Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията на три гласувания в различни дни.

Народното събрание разполага със свобода на преценка за определени параметри на своите действия в рамките, поставени от конституционния законодател. Тази свобода е в съответствие с неговия характер и отговорности на политическо представителство и е съобразена с фиксираното времево измерение на мандата му, при ограничен обхват на материалната компетентност, така че да се съдейства на предприетите реформи от едно конституирано чрез общи избори преходно представителство, което може да се окаже ефективен форум за конструктивно политическо взаимодействие в подкрепа на устойчивостта на Основния закон.

Що се отнася до това, че направените предложения за промени при разглеждането на внесеното предложение за настоящото изменение и допълнение на Конституцията от Народното събрание (на заседание на комисия и в пленарната зала) излизат извън неговите предели, следва да се отбележи, че тази преценка за съответствие в обикновения законодателен

процес се прави от вътрешен орган на Народното събрание – комисия. Парламентарната практика показва, че с тази преценка може да се спекулира и рискът от подмяна на публичния интерес с тясно групови или лични интереси съществува, като се отчита възможността за тяхното краткосрочно постигане с един законодателен акт. При закон за конституционни промени на пръв поглед това не изглежда много вероятно поради дългосрочното пораждане на ефекта на такъв законодателен акт на Народното събрание, но в действителност такъв риск има, тъй като не може да бъде изключена възможността за договорки за взаимни услуги с цел постигане на изискуемото мнозинство.

Ето защо само формалното придържане към установените конституционни изисквания по отношение на процеса на приемане на закон за изменение на конституцията не може да го направи валидна правна норма. Неспазването на тези изисквания в процеса на разглеждане и гласуване на всеки закон е дълбоко укоримо – още повече, когато бъде установено при приемането на закон за изменение и допълнение на Основния закон. Също така е важно да се отбележи, че осъществена от Народното събрание в един процес при стриктно спазване на конституционните правила, конституционната промяна не става валидна единствено на това основание. Наред с често привеждания довод, че преценката на „законодателните“ факти е в полето на дейност на политическото представителство, заслужава още веднъж да се припомни ролята на обсъждания тук способ за изменение и допълнение на Конституцията в демократичната конституционна държава. Установяването на ред за конституционни промени от Народно събрание е ориентирано по същество да примири възможно противопоставяне на управляваните, в конкретен исторически момент, на действията на управляващите и е израз на стремеж към стабилно управление. Промяната от Народно събрание е допустима, но по ред, санкциониран от самия титуляр на държавната власт, без при това да е усложнено нейното осъществяване по начин, който я прави практически невъзможна. Поради изложеното конституционните съдии не споделят виждането на вносителите на исканията, че разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от Основния закон има смисъл на повеля за спазване на установените мнозинства и срокове на разглеждане и гласуване на проекта за конституционни промени от Народно събрание по отношение на всяка фаза от въведения специфичен законодателен процес.

Обобщавайки, съдиите подчертават, че това, което може да бъде разчетено в разпоредбите на чл. 154, ал. 2 и чл. 155 от Конституцията, не е изискване за прекомерно дълъг период на действие на Народното събрание.

По-скоро е обратното: преди всичко предложението и гласуването са свързани действия, последващи стъпки в един процес и те не трябва да бъдат много разделени във времето – максимумът, който сочи конституционният законодател, е три месеца за първо разглеждане и гласуване от внасянето на предложението за промени и пет месеца за ново разглеждане и гласуване („второ“ първо гласуване), ако поставеният за първи път на гласуване проект не бъде подкрепен от мнозинство три четвърти от всички народни представители. При това максималните срокове по чл. 155, ал. 2 от Конституцията имат значение на условие, за да бъде приложено спадащото мнозинство. Фиксирането на сроковете за второ и трето гласуване е дискреция на Народното събрание.

В допълнение съдиите посочват, че конституционна промяна от Народно събрание, от гледна точка на процеса, може да бъде извършена с мнозинство три четвърти или две трети от всички народни представители и всяко от предписаните мнозинства може да бъде приложено от Народното събрание за второто и третото гласуване в зависимост от това дали е възможно да бъде осигурено. По този начин титулярят на държавната власт – народът, който създава Конституцията, поставя като условие за промяната ѝ тя да бъде подкрепена от преценената от него за достатъчно широко мнозинство на народните представители – три четвърти от всички тях, а ако това не може да бъде постигнато – от поне две трети от народните представители. Ясният смисъл на тази конституционна уредба е, че всички изменения в Конституцията от Народно събрание трябва да имат подкрепата на мнозинство от две трети от това представителство, което се приема като решаващо, за целта на отредените за Народно събрание конституционни промени. Тези промени в Основния закон стават задължителни за всички, ако са съобразени със съдържателните конституционни ограничения и не навлизат в пределите на компетентност на Велико народно събрание.

Относно съдържателните ограничения за конституционни промени, извършвани от Народно събрание

Конституционните съдии обръщат специално внимание на споменатото в началото на мотивите, че наред с виждането за конституция юридическа и политическа, отчитането на вътрешната свързаност на елементите на материалния контекст на конституционния ред – (материалната конституция) и формалната конституция – е от значение за разбирането на конституционното развитие, включително и конституционните промени. Тази логика следват и създателите на българската Конституция от 1991 г., потвърждение за което се съдържа в

стенографските протоколи от дебатите във Великото народно събрание. Дискутирани са реални конфликтни ситуации, засягащи обществото както по време на основаване на конституционния ред, така и рискове от ерозия на демократичните механизми при поставянето му в действие. Ето защо материалната конституция също така е важен аспект на контекста, в който преценката за конституционност на осъществени конституционни промени следва да бъде извършвана и означава да се вземе предвид, най-общо, политическото единство, чиято доминираща форма и днес остава модерната национална държава, наборът от – преди всичко но не единствено – основни институции, системата от социални отношения, както и основните политически цели като материална субстанция на конституционни ред.

При очертаващата се глобална тенденция – съдилищата с конституционни функции все по-често да преценяват и нерядко да обявяват за невалидни конституционни „поправки“, извършени от парламентарни мнозинства – юридическият конституционализъм не може да пренебрегва материалните промени, които водят до ограничаване на въздействието на конституционните норми. Още повече че почти навсякъде по света се проявява стремеж на преходните политически мнозинства на национално ниво да преодоляват въздействието на решенията на конституционните юрисдикции, като използват инструментариума на самия конституционализъм, включително конституционните промени.

Съдиите посочват всичко това, за да се подчертае, че особено в производство като настоящото – за преценка на конституционността не на конвенционален закон, а на закон, с който се изменя и допълва върховният закон на страната, по смисъла на чл. 153 във връзка с чл. 158 от Основния закон – въпросът не е просто за допълване на формалноюридическия с политическия анализ, а за аргументация, която да се справи с по-дълбокия социален контекст, в който е вградено нормативното конституционно развитие и конституционни промени. Няма по-конституиращо право за гражданството от правото да приеме конституцията на своето политическо единство, както и да я променя. Решаването от една конституционна юрисдикция на въпроси, възникващи във връзка с такъв сложен и многопластов конституционен феномен, трудно може да бъде ограничено единствено в пространството на формално юридическите доводи и предполага и аргументация на плоскостта на демократичния аргумент също така – тази аргументация не е извън правната преценка, но не е единствено чрез аналитично позоваване на правни норми, оставайки присъщо свързана с формалната конституция (подобен подход е ясно приложен в практиката на Конституционния съд в Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г.). В

действителност не е въпрос на избор, защото и правната, и демократичната перспектива са еднакво необходими. Съдиите подчертават, че разбирането на условията за възникването на даден конституционен ред (т.е. разбирането за неговия материален субстрат) позволява да се направи разграничение между части от конституционния ред, чиято промяна може да се разглежда като такава, имаща естество на подобряване, реформиране, и части, промяната на които има естество на трансформация на базисни ценности на една конституция и на идентичността на конституционния ред.

Конституцията, чрез ценностите, обективирани в нея и ориентираните спрямо тях механизми за разрешаването на конфликти, осъществява социално въздействие и изпълнява своята интегративна и конститутивна функция. Това, което ни казва материалната конституция, е, че се пораждат актуални конфликти, които изпитват границите на издръжливост на институциите и социалните и политическите субекти, пробват тяхната способност да приемат нови изисквания и биха могли, при определени условия, да консолидират конституционния ред. Изменението и допълнението в конституционния текст са свързани с такова именно подобряване на потенциала на конституционния ред да управлява този вид конфликти в общността, когато не се оспорва предназначението на установените конституционни субекти, нито политическите цели, а по-скоро се пренасочва заложената конституционна динамика към по-ефективна реализация. Когато обаче, макар и да не е винаги видимо, един конфликт застрашава самата „материална конституция“, т.е. същността на споразумението в политическата общност, тогава е застрашена и тази част от една конституция, която го обективира, и следователно нейното ценностно „твърдо“ ядро. Тогава конституционните промени имат природата на трансформация, т.е. на цялостна ревизия, а не на реформа в конституционния ред.

Въпросът относно съдържателните ограничения при извършване на конституционни промени от Народно събрание (или какво Народното събрание не може да направи конституционосъобразно с такива промени) следва да се разглежда в контекста на изложеното.

Конституцията е предназначена да осъществи идеята на конституционализма, че обществениият договор може да осигури управлението на хората под господството на тяхната обща воля единствено и да възпре държавната власт (държавата), на която те възлагат (но остават единствен титуляр) нейното осъществяване, така че ядрото на това споразумение – свободата и равенството в достойнството и правата на всеки

индивид (справедливостта) – и всички произтичащи от него основни ценности, да бъде съхранено, като се утвърди това във върховно – и за държавата, и за гражданството – право на политическото единство. Конституцията може да се разглежда като въплъщение на тези ценности, които се споделят в обществото и с които – поради естеството им на общо за всички благо – обществото като цяло се идентифицира, и те се утвърждават като ценностната ориентация на държавата. Тези ценности придобиват изражение на основополагащи конституционни принципи – най-общите насоки за поведение, които в концентриран вид изразяват в най-висока степен общите цели на конституцията и заедно образуват ценностния фундамент, на който е основан конституционният ред на държавата.

Дебатът относно упражняването на оригинерната и производната учредителна власт е свързан с различията в схващането за конституционализъм и демокрация, както и с концепцията за гъвкавост на конституционния текст. Тъй като промени в конституционна уредба, извършвани, без да се прибягва до оригинерната учредителна власт, крият риск от нейно тълкуване от различни политически мнозинства, което противоречи на нейната същност, създателите на конституциите обявяват „духа“ на конституцията, „ценностното ядро“ или „конституционната идентичност“ за непроменяеми, защитавайки нейното върховенство от производната учредителна власт. В някои демократични държави са въведени изрични клаузи за непроменяемост на конституционния текст, докато в други конституционните юрисдикции извеждат имплицитни ограничения относно конституционните промени, осъществявани от производната учредителна власт. Накратко, съществува ценностно ядро на конституцията, върху което тя се изгражда и което определя нейната същност и идентичност, поради което изразяващите го принципи са по правило устойчиви – тяхното премахване означава основна качествена промяна, което не може да се сведе просто до промяна в конституцията, а по същество е заменянето ѝ с друга конституция. Съдържателните ограничения са критериите за установяване на противоконституционност на конституционните промени. Обхватът на недосегаемите за промени от производната учредителна власт „предмети“ на конституционна уредба е ориентиран да защити конституционния континуитет и конституционната идентичност. Посоченото заслужава особено внимание, защото обявяването за невалиден на закон за конституционни промени, приет от общонационалния представителен орган, не е тъждествено на налагане от една конституционна юрисдикция на забрана за промени в конституцията, а

единствено, че такива промени са направени в нарушение на конституционно възложеното и допустимото за една учредена и поради това присъщо ограничена власт.

Поради различните исторически, културни, политически и социални условия във всяко общество и държава, различни ценности и принципи се считат за толкова фундаментални, че те се установяват като основополагащи за тяхното съществуване. Макар и да не съществува универсално по своето съдържание и обхват ценностно конституционно ядро, съществуват общоприети ценности, на които се основават конституциите на съвременните демократични правови държави и в които като върховен закон тези ценности са отразени чрез основополагащите конституционни принципи (сърцевината на конституцията). Без претенции за изчерпателно изброяване, като такива основни принципи могат да бъдат посочени принципите на народен суверенитет, на разделение на властите, на върховенство на правото и на конституцията като негово най-ярко проявление, на политически плурализъм, на зачитане и защита на правата на човека и основните свободи, на независимост на съдебната власт и техните измерения. В своето единство те формират основата на конституционния ред в демократичната конституционна правова държава, каквато е и основната конституционна характеристика на Република България.

Значимостта на тези принципи изисква те да се ползват с най-висока степен на конституционна защита и предназначението на конституционното правосъдие е да ги съхрани срещу всеки опит на временно, преходно политическо мнозинство да ги наруши, тъй като това би било по същество подмяна на ценностния консенсус в обществото, нов обществен договор, основан на друга ценностна основа. Същностното съдържание на една демократична конституция не е неизменно и се развива, но промяната в него принадлежи единствено на суверенното гражданство, конституиращо се в учредителна власт (оригинерна) чрез конституционно установени форум и ред. Ето защо една конституционна юрисдикция, когато обяви за невалидни конституционните промени, осъществени от присъщо ограничена власт – Народното събрание, тя не спира естественото развитие на ценностното споразумение в политическата общност, а точно обратното – брани демократичното начало, присъщо на народния суверенитет, и върховенството на правото, защитавайки така изключителното конститутивно право на гражданството да приема и променя своята конституция.

В конституционната доктрина и в практиката на конституционните юрисдикции се използват различни термини за обозначаване на относително недосегаемото (запазено за промени като изключително право на суверена) същностно съдържание на върховния закон на страната – „материално ядро“, „твърдо ядро“, „конституционна идентичност“, „основна/базисна конституционна структура“, „фундамент на държавата“ или други близки по смисъл. В своята практика българският Конституционен съд не само е обосновал компетентността си да преценява конституционността на законите за изменение и допълнение на Конституцията, приети от Народно събрание, но и непрекъснато уплътнява референтната конституционна рамка за нейното упражняване, изпълнявайки конституционно отредената му функция да защитава върховенството на Конституцията като обективиран израз на ценностния консенсус на суверена, който е неин създател. По такъв начин конституционната юрисдикция укрепва демокрацията в действие, при която народът е истинският субект на управление (управляващ), защото само той е изначалният източник и крайният носител на властта, създала Конституцията.

В своята практика Конституционният съд, като изяснява конституционните материи, които са резервирани да бъдат променяни единствено от Велико народно събрание, очертава пределите на овластяване на Народното събрание да изменя и допълва Конституцията, които е конституционно недопустимо да прекрачва като присъщо ограничена власт по смисъла на чл. 153 от Основния закон. По този начин Съдът подчертава, че наред с изискванията на специалния процес по чл. 155 от Конституцията, които Народното събрание трябва да съблюдава, то не може да приеме валиден закон за изменени и допълнение на Конституцията, ако не остане в рамката на съдържателните ограничения, установени от създателя на Конституцията. Съдът е ясен относно стандарта на преценката за конституционността на извършени от Народното събрание конституционни промени – процесът е важен, но засягането на „относително недосегаемите предмети“ е решаващо.

Без да се навлиза в подробен анализ на тази практика, следва да се отбележи, че Съдът последователно разгръща съдържателните конституционни ограничения, като носещата конструкция са разпоредбите в чл. 158 от Конституцията. В Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. са изведени измеренията на „формата на държавно управление“ (чл. 158, т. 3 от Конституцията), които всяко Народно събрание трябва да прилага като съдържателни критерии при осъществяване на

конституционни промени. Съдът чрез различни формулировки в мотивите посочва, че е предоставено право само на Великото народно събрание да изменя основните принципи, основните конституционни институции, мястото им в държавната йерархия, реда на съставянето им и техните мандати, специфичната за всяка от тях дейност, отредените им правомощия и баланса между тях, и поддържа, че „[н]едопустимо е обикновено Народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях“. Същественото в случая е, че посочените установени в Основния закон „предмети“ се определят в цитираното решение като „това, върху което е изградена държавата“, т.е. като основа на държавата.

Наред с това в Решение №7/2006 г. по к.д. №6/2006 г. се посочва, че разпоредбите на чл. 1 и 2 от глава първа „Основни начала“, касаят „пряко устройството и управлението на държавата“, но се подчертава, че в „тази глава са формулирани и други принципи и цели – народен суверенитет, правова държава, върховенство на Конституцията, разделение на властите, политически плурализъм; тази част от „Началата“ е предпоставка за реализиране и на разпоредбите на глава втора – „Основни права и задължения на гражданите“. Съдът обобщава, че „[т]е са фундаментални за всяка съвременна държава. Поради това не може да се приеме, че Обикновено народно събрание може да променя тази част от глава първа“. В Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г. суверенитетът на народа е определен като „основополагащ принцип“ и „елемент от ядрото на основния закон – Конституцията, в която е изразен ценностният консенсус за организация и функциониране на обществото и държавата“. Като подчертава, че народният суверенитет не действа извън и независимо от останалите основни начала, а формира заедно с тях единен комплекс, Съдът отнася към „ядрото“ на Основния закон също така и разделението на властите и правовата държава, сочейки ги като „основата на едно демократично управление“.

Нещо повече, Съдът еднозначно поддържа вече изразената в предходната му практика позиция, че законодателната власт като „власт възложена“ трябва да може да откликва адекватно на промяната в обществените отношения, „без обаче да засяга фундамента на основополагащото политическо решение“. В редица други решения Конституционният съд си служи с такива словесни конструкции, като „фундаменталните принципи на конституционно установения държавен ред“ и „нормативно ядро“ по отношение на принципите на народен

суверенитет, разделение на властите, върховенство на правото, или сочи демократичния ред под върховенството на правото за „конституционно установено по волята на суверена като елемент на фундаменталната структура на Основния закон“ (Решение №12/2012 г. по к.д. №4/2012 г., Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г.), както и отнася принципа на правовата държава към „фундамента на установената конституционна система“ (Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г.).

Съдът е последователен в своята позиция, като посочва и в Определение №10/2023 г. по к.д. №20/2023 г., че когато Народно събрание влиза в ролята на производна учредителна власт при условията и по реда, предвидени в глава девета от Конституцията, трябва да следва установения механизъм, „чрез който се постига необходимия за всяка демокрация баланс между фундамента, на който тя се крепи, и актуалния поглед към конституционно установените ценности, така че да се гарантира устойчивост на демократичния правов ред“.

Посоченото дава основание да се направи извод, че макар и да не използва термини като „твърдо ядро“ или „конституционна идентичност“, българският Конституционен съд влага в изведените съдържателни ограничения за конституционни промени от Народното събрание смисъл на същностно съдържание на Конституцията, „ценностна основа/фундамент“, която е недосегаема за промяна от преходни и често менящи се политически мнозинства. Тази ценностна основа не е абсолютно непроменяема, но Народното събрание като учредена и за това присъщо ограничена власт не може да я променя – това в една демократична конституционна държава, каквато е Република България, е несъвместимо както с върховенството на правото, така и с демократичното съображение (и йерархията на учредителната оригинерна власт и учредената власт) за тъждество на волята на суверена и обективираната в Конституцията ценностна основа, която легитимира нейното върховенство.

Народното събрание действа от името на народа, но не е тъждествено на суверена. Единствено Великото народно събрание е форум, чрез който суверенът се конституира в първична/оригинерна учредителна власт. Народното събрание по смисъла на чл. 1, ал. 2 от Конституцията е държавен орган, предвиден в Конституцията, чрез който народът упражнява представително държавната власт и народът е създател на Конституцията, на която то (Народното събрание) се основава, и от нея черпи правомощията си, за да упражни единствено възложената му власт при спазване и

прилагане на принципите, върху които се изгражда демократичната правова държава.

Властта на Народното събрание като учредена власт е присъщо ограничена и предоставената му възможност да променя Конституцията не допуска тази власт да бъде упражнявана по начин, който я трансформира в неограничена. Както вече бе посочено, чрез демократичния аргумент Конституцията се идентифицира с волята на народа – общата воля за общото благо – справедливостта, т.е. за взаимното зачитане на еднаквата тежест/ценност на интереса на всеки индивид с този на всеки от останалите в политическата общност. Чрез него се обосновава особеният характер и специалната сила на Конституцията като юридически акт – социалната мощ на ценностния консенсус на политическата общност легитимира валидността на Конституцията като върховен закон (в юридическия смисъл); Конституцията е върховен закон именно защото е необходимият в една политическа общност юридически акт с такъв ранг, за да бъде защитено като общо благо равенството в достойнството и правата на всеки индивид. Конституцията се основава и черпи своята сила като юридически акт от това, че е гласът на народа – суверенът казва чрез нея кои са базисните ценности, формиращи дух на общност, от значение за съществуването му като политическо единство.

Никое Народно събрание в ролята си на производна учредителна власт не може да разполага с такава социална сила, че да е в състояние да измести волята на суверена относно същественото в ценностното споразумение, определящо на конституционно ниво какво е неприкосновено и в този смисъл – недосегаемо за едно временно, преходно политическо мнозинство.

Според конституционните съдии преценката за валидността на всеки закон за изменение и допълнение на Конституцията, както и ефектът от евентуалното му обявяване за невалиден, включително в това производство, следва да се извършва на плоскостта, на която се обосновава валидността на самата Конституция като върховен закон. Референтната конституционна рамка при тази преценка е конституционната повеля, налагаща, наред с изискванията по чл. 154 и 155 от Конституцията, съдържателни ограничения на Народното събрание за изменение и допълнение на Конституцията, така както вече бяха коментирани по-горе. Като възлага на Народното събрание да изменя и допълва Конституцията, нейният създател е преценил да сподели суверенитета само в определена степен и никога не го отстъпва в неговата цялост в тази хипотеза, при определени от него изисквания. До установяването на несъответствие с повеленото от него се приема

оборимата презумпция, че Народното събрание изпълнява повелята на суверена така, както е обективирана в Конституцията във вид на съдържателни ограничения на производната учредителна власт. Това е и смисълът на използваната от конституционния законодател терминология в разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от Основния закон – актът, приеман от Народното събрание за изменение и допълнение на Конституцията, е наречен „закон“ и е третиран еднозначно като валиден акт.

От изложеното следва, че когато се установи несъответствие с повеленото от суверена в Конституцията, тогава обявяването на обективираната в закон за изменение и допълнение на Конституцията воля на Народното събрание за невалидна се основава на отсъствие на съответствие с волята на суверена и е невалидна в името на демокрацията и в името на валидираната от ценностния консенсус да е върховен закон Конституция, т.е. в името на двете взаимно подкрепящи се ценности, на които се основава конституционната демокрация – демократичното начало и върховенството на правото (Конституцията, като закрепва демократичните ценности, брани демократичното начало със силата си на върховен закон). Докато действа презумпцията, придобилата конституционен ранг конституционна промяна, осъществена чрез закон за изменение и допълнение на Конституцията, в който е изразена волята на черпещото от Конституцията своята власт Народно събрание да направи промени в нея, тази промяна поражда правни последици, които по волята на самия създател на Конституцията са такива, породени от норми с общообвързващата юридическа сила от най-висок ранг. Презумпцията трябва да има смисъл и да означава нещо, а именно, че докато е действащ, всеки „закон“ се приема да е валиден. Не може да се изисква от правните субекти и най-напред от институциите, от заемащите държавни длъжности и от упражняващите държавна власт сами да бъдат съдници за валидността на извършени от Народно събрание конституционни промени. С установяването на тяхната противоконституционност/невалидност се възпрепятства трайното реализиране на техния регулаторен потенциал.

Породените така от обявената за невалидна конституционна промяна правни последици една конституционна юрисдикция не може да заличи, защото е предназначена да брани върховенството на Конституцията. Стабилността на конституционния ред е ценност от висш порядък за обществото и държавата и в настоящия случай само формалноюридически съображения, извън единството им с демократичния аргумент, са неприложими.

Това, което следва също така, е, че волята на едно преходно политическо мнозинство, когато бъде установено, че не изпълнява повелята на суверена, защото засяга базисни конституционни ценности и принципи, не може, изправена пред волята на създателя на Конституцията, която я въплъщава, да има прекратителен ефект върху нейното действие. Такава воля на временното политическо мнозинство в действителност само отлага в този случай, за периода на действие на презумпцията за съответствие на волите, проявлението на волята на суверена, при това със съгласието на самия суверен. При несъответствие обаче обективираната в изменение и допълнение на Конституцията воля на Народното събрание губи значението си на извършена промяна.

Ето защо, когато бъде установено несъответствие на конституционните промени, приети от Народно събрание, с ценностната основа на Конституцията, намерила израз в основополагащите конституционни принципи и в запазените за Велико народно събрание „предмети“, е налице дълбоко социално и нормативно основание за невалидност – като нарушава съдържателните конституционни ограничения, Народното събрание действа при липса изобщо на овластяване по смисъла на чл. 153 от Основния закон. Няма по-конституиращо право от това, с което разполага единствено суверенът – да промени същностното в ценностния консенсус, обективиран в създадената от него Конституция, и по този начин самата нея. Тази воля на суверена е перманентна. Поради това въпрос за възстановителен ефект при обявяването на невалидност на закон за изменение и допълнение на Конституцията, включително и в настоящия случай, изобщо не възниква и с обявяването на конституционните промени, така както са въведени със закон за изменение и допълнение на Конституцията, за невалидни продължава действието си предхождащият промените конституционен текст.

В обобщение, конституционните съдии подчертават: като прави ясно различим гласа на Конституцията относно наложените съдържателни граници на овластяване на политическите представители на народа да променят Основния закон, действайки от негово име, но без да са му тъждествени, защото са само временно, преходно политическо мнозинство, каквото е едно Народно събрание, конституционната юрисдикция предоставя така последната дума на създателя на Конституцията, комуто тя принадлежи – суверенния народ. В демократичния конституционен ред обществото налага правила на управляващите (учредена власт), които ограничават упражняването на винаги принадлежащата му власт в държавата. Ето защо най-важното, за да бъде защитена демократичната

правова държава, каквато е Република България, е хората, ценностният консенсус между които легитимира валидността на конституционния ред и властта на управляващите, да бъдат зачетени.

Б. Според съдиите Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Красимир Влахов, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова

Като изходна позиция съдиите намират, че при произнасяне по искане за установяване на противоконституционност на извършени в самия Основен закон изменения и допълнения от обикновено Народно събрание, Конституционният съд следва да изхожда от необходимостта да се съхрани устойчивостта и стабилността на конституционната уредба с нейните основополагащи принципи и цели, без обаче да се затваря вратата пред възможността тя да търпи промени, наложени от променените обществени реалности и динамиката в общественото развитие. Именно този балансиран подход е проведен в Решение №7/2006 г. по к.д. №6/2006 г. (постановено по искане за установяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Конституцията), в което е посочено, че „Конституцията от 1991 г. е израз на желанието на преобладаващата част от обществото страната да се нареди до напредналите по дух и икономика държави в Европа. Затова тя създава относителна недосегаемост на материята по чл. 158, като допуска изменение в тази част само от Велико народно събрание. С това тя се вписва в тенденциите някои основни нейни важни по естеството си предмети да не могат да бъдат изменяни от всяко текущо квалифицирано мнозинство. Тъкмо това съдържащо се в нея самоограничение е гаранция за нейната стабилност и за установения конституционен ред. И наистина, ако е допустимо тя да се изменя или допълва от Обикновено народно събрание, нищо няма да осигури нейното особено място в правната система на държавата. Промяна на основни нейни части без спазване на утежнената процедура, предвидена в чл. 158, може да я направи жертва на прибързано изменение или временни интереси. Трудно при това положение може да се легитимира политическа система, ако сторената от нея промяна на Конституцията е плод на импровизация, съглашение или криворазбран външен натиск“. Същевременно, във връзка с изясняване на приложното поле на чл. 158, т. 3 от Конституцията (изискването промените във формата на държавно устройство и управление да се извършват от Велико народно събрание), в посоченото решение Съдът е заявил следното: „Разпоредбите, касаещи пряко устройството и управлението на държавата, се съдържат в чл. 1 и чл. 2 от глава първа – Основни начала. Но в тази глава са формулирани и други принципи и цели

– народен суверенитет; правова държава; върховенство на Конституцията; разделение на властите; политически плурализъм; тази част от „Началата“ е предпоставка за реализиране и на разпоредбите на глава втора – „Основни права и задължения на гражданите“ (като пример – правата не биха могли да съществуват без публичното оповестяване на нормативните актове и разделението на властите). Те са фундаментални за всяка съвременна държава. Поради това не може да се приеме, че Обикновено народно събрание може да променя тази част от глава първа“. В този смисъл и според Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. понятието „форма на държавно управление“ включва не само системата от „висши държавни институции“, но и „възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава баланса 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“.

Като се има предвид изложеното, съдиите намират, че признатата от Основния закон правна възможност за неговото изменение и допълнение от обикновено Народно събрание (чл. 153 от Конституцията) е ограничена от необходимостта да се съхранят базовите принципи, които са поставени в основата на конституционния държавен и правен ред. Обратно – на обикновеното Народно събрание не може да бъде отречена възможността, при спазване на изрично предвидената в глава девата от Конституцията процедура, да извършва промени в Основния закон, с които не се нарушава очертаното от принципите съдържателно ядро на конституционната уредба. Да се генерализира противното разбиране би означавало да се обезсмисли изобщо предвидената в самата Конституция възможност за нейното изменение от обикновено Народно събрание. Както изрично е имал повод да отбележи Съдът, „съгласно чл. 153 от Конституцията НС като власт, възложена от суверена, може също така да изменя и допълва разпоредби на Конституцията, които са извън запазените за ВНС в чл. 158 от Конституцията. Това е същото представително учреждение, което получава мандат от суверена да осъществява законотворческата функция“ (Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г.).

I. Относно промените в чл. 23, както са въведен с §1 ЗИД на Конституцията

Оспорената конституционна промяна в чл. 23 е въведена с §1 ЗИД на Конституцията. Систематично конституционният текст е разположен в

глава първа на Конституцията „Основни начала“ и установява конституционно значими ценности, наред с прогласените в същия раздел на Основния закон основополагащи за конституционния ред принципи. Създава се ново изречение първо, според което „науката, образованието и културата са национални ценности“, с което изречение второ смислово съгласува текста в предходната му редакция: „Държавата създава условия за свободното им развитие и ги подпомага“ и се запазва формулировката на изречение трето „Тя се грижи за опазване на националното историческо и културно наследство“.

Вносителите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията аргументират предложението си за изменение на чл. 23 от Конституцията със стремежа към „утвърждаване и укрепване на българската държавност“ (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.; предложение между „второто“ първо и второ гласуване, вх. №49-354-04-316 от 14.12.2023 г. за промяна на първоначално внесената редакция на чл. 23). Новото в изменената разпоредба на чл. 23 е обявяването на науката, образованието и културата за „национални ценности“, за каквито те не са определени в предходната редакция на оспорения текст. Разглеждан в неговата цялост, текстът в чл. 23 поставя цели и ангажира държавата при формирането и осъществяването на публичните политики относно науката, образованието и културата и възлага задължение на държавата да ги подпомага и да създава условия за тяхното свободно развитие.

Краят на 20. и началото на 21. век се отличават едновременно с нарастваща глобализация, една от последиците на което е културното сближаване с определена степен на дезинтеграция на нациите. Като отчитат, че с техническия и технологичния напредък миграционните модели, казано най-общо, значително се променят (тази трансформация е очевидна в рамките на Европейския съюз, където свободата на движение позволява практически неограничени пътувания и миграция) и населението на държавите вместо с хомогенност все повече се отличава с включване на групи от различни раси или етноси, всяка със собствени традиции и езици, Съдът подчертава, че и днес определящ фактор в международните отношения са националните държави и съвременната политическа практика се основава на концепцията за национален суверенитет и на правото на нациите на самоопределение.

Фундамент и отличителна характеристика на националната държава е националната идентичност, която е синтез на история и духовност и аспект на политическата култура на обществото. Националната идентичност

включва както политически, така и културни измерения. С утвърждаването на националната държава като основен политически субект в модерността най-често срещаният израз на културна идентичност е в това, което се разбира като „национална култура“. Хората не са граждани само в юридическия смисъл – те участват в идеята за нацията, представена от нейната национална култура. Националните култури изграждат идентичности, като произвеждат значения за „нацията“, с които можем да се идентифицираме. Съществено е, че националната култура се изгражда, съществува и се развива въз основа на и в най-тясна връзка с индивидуалната идентичност на всеки един и на всички в рамките на една нация/национална държава.

Създателите на Конституция от 1991 г. са водени от ясна представа за тези процеси и тяхната перспектива и от разбирането за многопластовия и динамичен характер на националната идентичност, за свързаността на нация и културна идентичност и за нейната сложна и многоаспектна природа. Това се потвърждава от дебатите във Великото народно събрание при обсъждането и гласуването на разпоредбата на чл. 23 и на чл. 54. Протоколите от заседанията на Комисията за изработване на проект за Конституция (от 17.06.1991 г.) и стенограмите от пленарните заседания на Великото народно събрание (137-о, 150-о и 156-о пленарно заседание от 22.05.1991 г., 12.06.1991 г. и 18.06.1991 г.) са показателни за подхода на конституционния законодател. Първоначалната редакция на разпоредбата на чл. 23 е: „Държавата създава условия за свободното развитие на науката, културата и изкуствата и ги подпомага“. Това съдържание на разпоредбата е предмет на задълбочено обсъждане, ведно с разпоредбата на чл. 54, и в окончателната редакция на чл. 23 задължението на държавата да създава условия за свободно развитие е по отношение на науката, образованието и изкуствата, а в глава втора „Основни права“ е закрепено правото на всеки да се ползва от културните ценности и да развива своята култура.

Съдът подчертава, че в резултат на това в конституционната уредба е постигнат баланс между, от една страна, насърчаването на културното многообразие чрез предоставяне на право (активно и пасивно) на всеки индивид да се ползва от националните и общочовешките културни ценности и да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност, което се признава и гарантира от закона – чл. 54, ал. 1 от Конституцията, и от друга страна, утвърждаването на културни елементи на националната идентичност, в разпоредбата на чл. 23, която подчертава дух на общност и единство.

България се е утвърдила и исторически се е възраждала именно чрез културните, както и образователните усилия и това самоопределя нацията, формира и характеризира националната идентичност, което обосновава и закрепването в чл. 23 на науката, образованието и изкуствата като ценности с конституционен ранг при приемането на Основния закон през 1991 г. Чрез обвързването на държавата със задължение да създава условия за тяхното свободно развитие, да ги подпомага, както и да се грижи за опазване на националното историческо и културно наследство в действителност е описана, включително чрез изкуствата, националната култура като свързана с историята на страната, със споделена идентичност и с набор от ценности.

Понятието „национална култура“ (както и понятието „култура“) е широко обсъждано и теоретизирано в научните изследвания и анализи. Конституционният съд не може да се включи в този дебат и само отбелязва, че националната култура се основава на общи идентичност, основни ценности и институции и история и непрекъснато се създава съвместно. Накратко, създателите на Конституцията са установили основите за развитие на националната културна идентичност, водени от виждането за националната култура като колективен феномен – тя се създава от нас и ни определя, има стабилна основа, но същевременно е динамична, развиваща се в отговор на променящия се свят и нарастващото многообразие, духът на българската общност е балансиран с признанието и уважението на разнообразието на културни идентичности чрез правото на всеки да развива своята култура – както гражданин на държавата, така и чужденец (чл. 54, ал. 1 във връзка с чл. 26, ал. 2 от Конституцията).

В своята практика Конституционният съд посочва, че Конституцията на Република България е „изградена върху идеята за единството на българската нация (абзац 4 от преамбюла, чл. 1, ал. 3, чл. 2, ал. 1, чл. 44, ал. 2)“, и подчертава, че „същевременно признава съществуването на религиозни, езикови и етнически различия, респ. на носители на такива различия. Указания в тази насока съставляват редица конституционни текстове (в чл. 37, ал. 1, в който се говори за „търпимост и уважение между вярващите от различни вероизповедания“; чл. 36, ал. 2, в който се споменават „гражданите, за които българският език не е майчин“; чл. 29, ал. 1, който защитава срещу „насилствена асимилация“; чл. 44, ал. 2, който забранява организации, чиято дейност е насочена „към разпалване на национална, етническа или религиозна вражда“; чл. 54, ал. 1, който установява правото на личността „да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност“; Решение №4/1992 г. по к.д. №1/1991 г.).

Конституционният съд не намира основания да се отклони от тази практика в настоящото производство и поддържа, в контекста на изложеното, че като не свързва ангажимента на държавата, по смисъла на оспорената промяна в чл. 23, с „националната“ култура, тази промяна не просто изменя установения в Основния закон модел на изграждане на национална културна идентичност – основа на националната идентичност, но и като не дефинира културата именно като „национална“, оспорената промяна в чл. 23 премества акцента от дух на общност, т.е. от оня отличителен начин на съществуване, с който се идентифицираме като нация и който другите разпознават, към общности, въплъщение на други отличителни ценности, традиции и вярвания, с които нацията не се идентифицира, с което нарушава базисна конституционна ценност – единството на нацията, което е елемент на фундамента на държавата, такава, каквато е изградена с Конституцията от 1991 г.

Поради изложеното Конституционният съд намира оспорената промяна в чл. 23, въведена с §1 ЗИД на Конституцията, за противоконституционна.

II. Относно промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4 (нова), както са въведени с §2 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, както са въведени с §2 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на съда, поради което исканията следва да бъдат отклонени.

А. Според съдиите Павлина Панова, Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова исканията са основателни.

Укрепването на парламентаризма е декларирано като концептуална основа на част от конституционните промени, въведени със ЗИД на Конституцията. В мотивите към проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България за тази цел, наред със съществото стесняване на предоставената от Конституцията от 1991 г. дискреция на президента да назначава служебно правителство, включително и като се лишава от правомощието да разпуска парламента в условия на парламентарна криза, се създава конституционно основание със закон да се ограничава компетентността на служебния кабинет, предвиждат се и изменения и допълнения в чл. 64, така че да бъде конституционно

осигурена непрекъсваемост в дейността на Народното събрание в парламентарната система. Изрично се подчертава от вносителите, че „[п]оследователните парламентарни кризи от 2021 г. – 2023 г., довели до назначаване на няколко поредни служебни правителства, поставят въпроса за повече гаранции за непрекъсваемост на работата на парламента“ (мотиви към проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.). По-конкретно, с §2 ЗИД на Конституцията се изменя и допълва чл. 64 от Конституцията и промяната е декларирана да следва част от мотивите на измененията, въведени в чл. 99, ал. 5 от Основния закон с §7 ЗИД на Конституцията.

С §2 ЗИД на Конституцията се правят следните изменения в чл. 64: в ал. 2 се заличават думите „или след изтичане“; изменя се ал. 3, която предписва: „Избори за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание“; въведена е нова ал. 4, според която „[с] полагането на клетвата на новоизбраните народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание“.

Новосъздадената ал. 4 определя началото и края на пълномощията на Народното събрание, свързвайки ги с полагането на клетва от народните представители, избрани на последните общи избори. В основата на конституционните промени в чл. 64 от Основния закон стои именно разпоредбата на ал. 4, като измененията в ал. 2 и 3 със същия §2 ЗИД на Конституцията конкретизират и доразвиват идеята на вносителите за непрекъсваемост в работата на Народното събрание.

В своята практика Конституционният съд, по повод на искане за даване на задължително тълкуване на Конституцията, с тълкувателен въпрос „кога започва да тече четиригодишният срок по чл. 64, ал. 1 от Конституцията“, приема, че „[ч]етиригодишният срок по чл. 64, ал. 1 от Конституцията започва да тече от датата на изборите за Народно събрание“ (Решение №5/2001 г. к.д. №5/2001 г.). В основата на приведените от Съда доводи е въпросът за източника на овластяване на политическите представители в парламентарното управление и тези доводи се основават на народния суверенитет като фундамент на модерната национална държава и основополагащ принцип на установения държавен и правен ред в българската Конституция от 1991 г. (чл. 1, ал. 2 от Основния закон). Съгласно разпоредбата на чл. 1, ал. 2 цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция. Принципът на народен суверенитет е

елемент на нормативното ядро на Конституцията, в която е изразен ценностният консенсус за организация и функциониране на обществото и държавата (Решение №9/2016 г. по. к.д. №8/2016 г.).

От народа като суверен произтича цялата държавна власт. Той е, който чрез своя избор овластява и легитимира конкретна легислатура на Народното събрание, и това става с акта на избора. В Решение №5/2001 г. по к.д. №5/2001 г. Конституционният съд посочва, че „[м]ежду народа, в лицето на избирателите, и Народното събрание като предвиден в Конституцията орган възниква пряка връзка на упълномощаване. Политическата воля на избирателите (конституентите), изразена чрез упражняване на пряко избирателно право (чл. 10 и чл. 42, ал. 1 от Конституцията) учредява Народното събрание [...] Няма друг акт, освен изборът, който делегира власт на парламента“. Правопораждащият факт за придобиване на статус на народен представител е именно изборът, докато клетвата е предпоставка от морално-политическо, както и от правно естество за встъпване в длъжност и упражняване на правомощията на народните представители. Конституционният законодател неслучайно предвижда в чл. 75 от Основния закон, че именно новоизбраното Народно събрание се свиква на първо заседание от президента и ако той не направи това в рамките на един месец от деня на изборите, народните представители могат да го свикат по своя инициатива.

Следователно актът на избора, а не клетвата на народните представители, е прекият акт на властническото упълномощаване от титуляря на държавната власт и приетите промени в обсъжданата част от чл. 64 – ал. 4 от Основния закон – са в несъответствие с фундамента на модерната национална държава и основополагащ принцип на демократичното управление под върховенството на правото – принципа на народен суверенитет. Поради това, че началният момент на мандата се определя от акта на избора на народните представители, конституционната промяна в чл. 62, ал. 2, въведена с §2 ЗИД на Конституцията, създава предпоставка за съществуването на две представителни учреждения едновременно – действащия и новоизбрания парламент. Това следва от разпоредба на ал. 2, чл. 64, която изисква избори за ново Народно събрание да бъдат произведени не по-късно от един месец преди изтичане на мандата на действащото, което е несъвместимо с демократичното представително управление, установено в чл. 1, ал. 2 от Конституцията, основано на изборност и мандатност. При действието на оспорената промяна в чл. 64 от Конституцията, избраните на парламентарните избори на 09.06.2024 г.

народни представители положиха клетва на 19.06.2024 г. при действащ 49-и парламент.

Едновременно промените в чл. 64, ал. 3 и 4 от Конституцията създават предпоставка за конституционно недопустимо намаляване на определения от първичната учредителна власт срок на пълномощия на Народното събрание – съгласно разпоредбата на чл. 64, ал. 1 от Конституцията той е четиригодишен. С обсъжданите конституционни промени е предвидено, че изборите за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание, което е в несъответствие с разпоредбата на чл. 75 от Основния закон. Както бе посочено, тя повелява, че президентът свиква на първо заседание новоизбрания парламент най-късно един месец след изборите, което, предвид въведеното с новата редакция на чл. 64, ал. 3 изискване изборите да са не по-късно от един месец преди края на този мандат, няма как да бъде изпълнено, освен ако не се съкрати конституционно определеният мандат на парламента, което противоречи на демократичното начало, заложено в народния суверенитет – мандатът е основа на демократичния процес и защитен механизъм на демокрацията.

Обсъжданите в тази част от мотивите конституционни промени, целящи да осигурят непрекъсваемост в дейността на Народното събрание, пораждат въпроси, свързани и с изискването, предвидено в разпоредбата на чл. 68 от Конституцията – прекъсване на изпълнението на държавна служба от регистрираните за кандидати в изборите за нов парламент народни представители, за легитимността на решенията, които продължаващото да действа по време на насрочени избори Народно събрание може да вземе, предвид невъзможността на регистрираните кандидати да участват в тези заседания на парламента, както и за по-благоприятното правно положение, в което са поставени народните представители, кандидатстващи за нов мандат.

Отмяната на израза „или след изтичане“ в ал. 1, чл. 64, също с §2 ЗИД на Конституцията, се основава на логиката на обсъдените по-горе промени, поради което и тяхната правна съдба е същата.

В контекста на посоченото съдиите подчертават, че отнасянето на началото на мандата на Народното събрание към по-късен момент от произвеждането на изборите, какъвто е смисълът на въведената с §2 ЗИД на Конституцията ал. 4 в чл. 64 от Основния закон, представлява съществено отклонение от принципа на народен суверенитет и руши фундамента на установения конституционен ред в държавата. Народният суверенитет не

действа независимо от останалите основни начала, прокламирани в глава първа от Конституцията. Той формира заедно с тях единен комплекс. В своето единство и взаимодействие народният суверенитет, разделението на властите, правовата държава, политическият плурализъм, наред с други базисни ценности и принципи, са градивни елементи и проявление на конституционната идентичност. Прогласени от създателите на Конституцията от 1991 г. за основни начала на изграждането и развитието на Република България като демократична правова държава (тяхното систематично място е в глава първа от Основния закон – „Основни начала“), тези принципи се ползват със засилена конституционна защита и конституционни промени, които ги засягат, не могат да бъдат извършени освен от Велико народно събрание (Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. 22/2002 г.). Освен това създателите на Конституцията са възприели парламентарната форма на управление в нейния рационализиран вид, който обуславя обвързаност между народното представителство в лицето на Народното събрание и изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет. Засягайки мандата на всеки новоизбран общонационален представителен орган, пренебрегвайки принципа на народен суверенитет, като съдържателно ограничение на Народното събрание, когато действа на основание чл. 153 от Конституцията, промените в чл. 64 от Основния закон са промени в определените от учредителната власт организация и статус на основен конституционен орган. Такива промени се отнасят пряко към управлението на държавата и е недопустимо да бъдат извършвани от Народно събрание, защото попадат в обхвата на чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Въз основа на изложените съображения, съдиите считат, че конституционните промени в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4, въведени с §2 ЗИД на Конституцията, излизат извън пределите на компетентност на Народното събрание за изменение и допълнение на Конституцията.

Поради изложеното съдиите намират, че промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4, както са въведени с §2 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

Б. Според съдиите Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Красимир Влахов, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова исканията не са основателни.

Тези разпоредби въвеждат непрекъсваемост на дейността на парламента, като се предвижда, че старият престава да съществува едва с

полагането на клетва от новоизбраните народни представители. Според съдиите това разрешение напълно съответства на принципа, прогласен в чл. 1, ал. 1 от Конституцията, според който България е република с парламентарно управление. Нещо повече – тази идея е проведена и в чл. 99, ал. 7 от Конституцията преди нейното изменение относно хипотезата, в която президентът назначава служебно правителство през последните три месеца от своя мандат, и следователно се вписва в общия дух на първоначалната конституционна уредба. По този начин конституционният законодател е взел мерки срещу възможно нарушаване на замисъла на Конституцията, по силата на който президентът не следва да има възможност да разширява обсега или времетраенето на своите правомощия, дадени му с ясната цел да улеснят в един кратък отрязък от време възстановяването на парламентарното управление. В случая делегираният носител на учредителна власт е преценил, че тези изменения биха гарантирали по-точното изпълнение на конституционния замисъл, което всъщност би трябвало да бъде и основният мотив за всяко предприето от него конституционно изменение. Правото на такава преценка не може да бъде отнето на законодателя поради нейната (хипотетична) нецелесъобразност, която при това няма отношение към преценката за конституционност. Предприетото изменение не противоречи на вложената в Основния закон логика на функционирането на представителното учреждение. Несъстоятелно е да се поддържа, че по този начин се създават две едновременно съществуващи легислатури, тъй като с полагането на клетвата на новите народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание, но до клетвата новите депутати не формират законодателното тяло, а само са снабдени с някои допълнителни защити, каквито всъщност имат и като кандидати за народни представители. Както е посочено в Тълкувателно решение №1/1992 г. по к.д. №18/1991 г., с полагането на клетва се встъпва в изпълнение на пълномощията на народен представител. Същевременно в Тълкувателно решение №8/1993 г. по к.д. №5/1993 е разяснено, че „продължителността на мандата на народния представител поначало съвпада с легислатурата на Народното събрание, определена в чл. 64, ал. 1 от Конституцията. Когато изтече мандатът на Народното събрание и се прекратят неговите пълномощия (чл. 64, ал. 3 от Конституцията) се прекратяват пълномощията и на всеки един от народните представители“.

Съдиите също така намират за необходимо да посочат, че с предприетото изменение конституционният законодател си е поставил една конституционосъобразна цел – „баланс между принципите на

непрекъснатост на функциониране на конституционно установените държавни органи и мандатност“, като е гарантирал, че парламентът като висш държавен орган „няма да престане да функционира“ (Тълкувателно решение №12/2022 г. по к.д.№7/2022 г.).

В обобщение, смисълът на създадената от Великото народно събрание конституционна уредба е ясен и той не е подменен с извършените в чл. 64 изменения – на мястото на старото Народно събрание се конституира новото, считано от полагането на клетвата на новоизбраните народни представители. Промяната е в непрекъснатостта на функционирането на парламента, с което не се излиза извън принципите и духа на Основния закон, в който, както е подчертано в Тълкувателно решение №12/2022 г. по к.д. №7/2022 г., мълчаливо е проведена идеята за непрекъсваемост на функционирането на конституционно установените държавни органи, като е посочено, че „непрекъснатостта се отнася до самото съществуване и функциониране на държавния орган“. При това, както е посочено в Решение №4/2005 г. по к.д. №11/2004 г., принципът на непрекъснатост не е изрично формулиран в Конституцията и се поддава на законодателна преценка. Не е в правомощията на Конституционния съд да преценява ефикасността на тези изменения за постигане на поставената конституционосъобразна цел. Няма никакво произтичащо от Основния закон съображение, съобразно което тази преценка да ангажира изключителната компетентност на Велико народно събрание.

Поради изложеното съдиите намират, че промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4, както са въведени с §2 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни.

III. Относно промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ, чл. 93, ал. 2 и чл. 110, както са въведени с §3, 6 и 9 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ и чл. 110, както са въведени с §3 и 9 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на съда, поради което исканията следва да бъдат отклонени.

По отношение на конституционната промяна в чл. 110, както е въведена с §9 ЗИД на Конституцията, при проведеното гласуване относно основателността на исканията бе постигнато изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство, но при различие в мотивите, поради което те ще бъдат изложени отделно.

А. Според съдиите Павлина Панова, Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова исканията са основателни.

Уредбата на института на българското гражданство и неговото значение за националното и държавно единство в Конституцията от 1991 г. е в съответствие със съвременното разбиране и тенденции в политическата и правната доктрина и практика за взаимна обвързаност на нация, суверенитет и държава и за националната идентичност като жива, динамична реалност в един бързо променящ се контекст на интернационализация на всички сфери на социалния живот.

Изграждането на нацията и държавата са взаимносвързани процеси. Легитимирането на държавата изисква идентификация на суверена, която се основава на идентификацията с колективност, каквато е нацията. Отделянето на нация и държава отслабва съществено връзката на съпринадлежност на държава и гражданин, свеждайки я до едно чисто юридическо битие или до връзка, преценявана в икономическа и финансова стойност, изключвайки лоялността, основана на принадлежността към дадено политическо единство.

Модерната национална държава е неотделима от трансформацията на суверенитета през 18. век и утвърждаването на принципа на народен суверенитет – без този суверенитет нацията няма екзистенциална легитимност. Философският принцип на народен суверенитет се проектира във фундаментална промяна – народът се утвърждава като субект и обект на управление. Той поставя акцент върху човека, върху хората в политически организираната общност и изяснява, че няма държавен суверенитет, който има легитимност сам по себе си – държавният суверенитет почива на съгласието на народа. Волята на политическата общност, за да действа като обща воля, предполага връзка между конкретния индивид и колективността, което извежда на преден план гражданската идентичност като ключов елемент на националната идентичност и института на гражданството. Гражданите утвърждават ролята си на суверен, който легитимира държавата, към която принадлежат и тя им принадлежи. Гражданството (републикански по своята природа институт) задълбочава връзката между държавата и индивида, придавайки ѝ смисъл на реципрочност**:** националната държава трябва да изпълни своите задължения към гражданина и обратното. По този начин национална идентичност, народен суверенитет, държавен суверенитет, гражданство се оказват взаимно преплетени и взаимно оказващи си влияние.

Подходът на българския конституционен законодател да изгради института на българското гражданство в контекста на утвърденото в модерността разбиране, че нация, народен суверенитет и държава са взаимно обвързани, се потвърждава от редица разпоредби в Основния закон, разгледани в единство. Конституцията си служи както с понятията „нация, „национален“, така и с конструкции, които имплицитно съдържат връзката между националната идентичност, суверенитета, сигурността и независимостта на държавата. Могат да се посочат редица разпоредби, каквато е например разпоредбата на чл. 92, ал. 1 от Основния закон, където във функционалната характеристика на държавния глава – президент – присъства конструкцията „единство на нацията“, а „националната сигурност и обществен ред“ са включени в конституционно дефинирания обхват на компетентност на правителството (чл. 105, ал. 2). Създателите на Конституцията от 1991 г. свързват правната фигура „българско гражданство“ с изискване за избираемост на лицата, заемащи редица висши длъжности в държавата и упражняващи държавна власт – народни представители, президент, членове на правителството, – изрично предвидено съответно в разпоредбите на чл. 65, 93 и 110 от Основния закон.

Конституционните съдии отчитат, че днес мащабната миграция и революцията в комуникациите допринасят за това, че автономията на индивида, въпросите на културата и идентичността стават все по-индивидуални и по-малко колективни. Едновременно с това подчертават, че миграцията и многообразието в съвременния свят не правят националността ненужна; те обаче правят принадлежността по-сложна и предизвикателна. Без усилия от страна на държавите да инвестират в гражданската идентификация, обществата са изложени на риск от разкъсване на националната колективност в степен, съществено намаляваща легитимността на държавата.

Всичко това е важно да се отбележи, тъй като дава представа за контекста, в който е установено и следва да се разглежда предназначението на конституционното ограничение за упражняване на пасивното избирателно право за парламентарните избори. То е въведено с разпоредбата на чл. 65, ал. 1 при приемането на Конституцията от 1991 г. като забрана за кандидатите за народни представители да имат друго освен българско гражданство – с приемането на обсъжданите конституционни промени такава забрана вече не съществува.

При обсъждането на условията за избиране на народните представители предмет на оживени дебати във Великото народно събрание

е и въпросът за двойното гражданство на народните избраници, както и на министрите. С мотив за приобщаване към политическия живот в страната на емигрантите преди политическите промени през 1989 г. се предлагат, с различни редакции, и текстове, уреждащи алтернативни изисквания на забраната за двойно гражданство на тези лица, но надделява разбирането за предимство на публичния интерес от защита на единството на нацията и суверенитета на държавата (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 05.07.1991 г.)

Вносителите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) заявяват в мотивите, че „ограничаването на пасивното избирателно право нарушава този принцип [за еднакви права на българските граждани, независимо дали имат друго гражданство] и се явява дискриминационно за тези, които имат и друго гражданство“.

Отпадането на забраната за двойно гражданство като условие за избиране на народни представители, както и за включване в състава на правителството е предмет на оживени дебати в Комисията по конституционни въпроси, както и в пленарните заседания на 49-ото Народното събрание при първо и „второто“ първо гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (Протокол №5 от заседание на Комисията по конституционни въпроси от 03.10.2023 г.; стенографски протокол от 56-ото заседание на 49-ото Народното събрание, първо гласуване, от 06.10.2023 г.; стенографски протокол от 16-ото заседание на 40-ото Народно събрание, „второ“ първо гласуване, от 19.12.2023 г.). Предложението за включването в чл. 65, ал. 1 на изречение второ в настоящата оспорена редакция е внесено с доклад на Комисията по конституционни въпроси на заседание на Народното събрание при второ гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията и тази редакция е приета и въведена с §3 ЗИД на Конституцията (стенограма от заседанието на Комисията по конституционни въпроси от 16.12.2023 г.; стенографски протокол от 16-ото заседание на 49-ото Народното събрание, второ гласуване, от 19.12.2023 г.)

С направените промени в чл. 65, ал. 1 и чл. 110 от Конституцията, както са въведени в тези разпоредби съответно с §3 и 9 ЗИД на Конституцията, се създава възможност за лица български граждани, които имат и друго гражданство, да бъдат избирани за народни представители и за членове на Министерския съвет.

За да може български гражданин да бъде избран за народен представител или член на Министерския съвет, той трябва да отговаря на условията, посочени съответно в чл. 65, ал.1 и чл. 110 от Конституцията. Тези условия за избираемост имат абсолютен характер и неизпълнението на което и да е от тях прави лицето неизбираемо.

Конституцията на Република България, до промените, въведени с посочените §3 и 9 ЗИД на Конституцията, установява завишени изисквания за избираемост по отношение на гражданството на лицата, овластени с определени конституционно установени правомощия. В своята практика Конституционният съд отбелязва, че „общият конституционен критерий за въвеждане на ограничително изискване за българско гражданство следва да се търси в характера на самите отношения, в които съответните органи участват. Този общ критерий е наличието на определени властнически правомощия и упражняването на власт“ (Решение №15/1995 г. по к.д. №21/1995 г.). Завишените изисквания се обясняват със самата същност на гражданството като многопластово понятие, в контекста на изложеното по-горе, което Конституционният съд е имал повод да разгледа в неговите различни проявления. Тези изисквания са израз на стремежа на създателите на българската Конституция от 1991 г. да бъде осигурена висока степен на защита на интересите на суверенната национална държава**.**

Гражданството е определящо за правния статус на индивида и представлява трайна политическа и правна връзка на съпринадлежност между физическото лице и държавата, от която възникват права и задължения за двете страни. Освен политическо и правно измерение гражданството съдържа и морални императиви, доколкото лоялността на индивида към държавата е ценност, чието отсъствие може да лиши от съдържание разглеждания институт като връзка държава – индивид (Решение №16/2021 г. по к.д. №18/2021 г.).

С ограничаването на възможността български граждани с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители или за членове на Министерския съвет се защитава висш държавен интерес, свързан със защитата на суверенната национална държава. Конституционният съд последователно отстоява разбирането, че „упражняването на властта във всяка държава е елемент от държавния суверенитет“ и че е „съмнително доколко упражняването на властта от лица с чуждо гражданство гарантира нейната независимост“ (Решение №15/1995 г. по к.д. №21/1995 г., Решение №16/2021 г. по к.д. №18/2021 г.). Наред с публичноправната връзка с българската държава, наличието на чуждо гражданство означава и връзка

между лицето и друга държава, която обуславя и съответните права и задължения. Придобиването на гражданство на друга държава е въпрос на личен избор – българското законодателство относно гражданството е толерантно към чуждото законодателство в същата материя и не препятства такава възможност, включително и относно паралелно придобиване по рождение на чуждо гражданство, наред с българското, в хипотезата на смесени бракове.

Несъмнено с този избор, освен носител на съответните права, всяко лице става носител и на определени ограничения, които произтичат от обществения и държавен интерес на всяка една от държавите – националните държави суверенно уреждат режима на придобиване и загубване на тяхното гражданство. С установяването на правно-политическа връзка с друга държава, в допълнение към тази с българската държава, всеки, изградил такава връзка, става носител и на правата и задълженията, които произтичат от правния ред на чужда държава, и заявява лоялността си и към нея. Такава политическа и правна връзка би могла да се окаже в конфликт с ангажиментите към българската държава за всеки гражданин в подобна хипотеза, но изборът на поведение е личен въпрос със съответните последици за конкретното лице. Когато обаче става дума за конституционно предвидена възможност за лица с двойно гражданство да заемат най-значимите публични длъжности в държавата, тогава възниква съществено различен проблем, тъй като тяхното осъществяване е служене на държавата, т.е. на публичния интерес, на интереса на суверена, който е пряк или косвен източник на овластяването. Двойното гражданство на такива лица поставя под въпрос лоялността им към българската държава и институции, като аспект на гражданството, служенето на общите дела на нацията, доколкото те принадлежат и към друга национална колективност, към друго суверенно политическо единство.

Конституционните съдии обръщат внимание, че терминът „сигурност“ в Конституцията се отнася до сигурността на Република България като държава, свързан е с единството на нацията и трябва да се тълкува в съответствие с такива основни за демократичната правова държава ценности, каквито са суверенитет и териториална цялост, единство на нацията, демократичен ред, основни права и свободи. Сигурността има различни измерения. Безопасността на живота, здравето и имуществото, защитата на населението са обичайно поставяни на първо място, но сигурността има и форми, които, макар на пръв поглед да не са видими, са

не по-малко значими и сигурността в лоялното упражняване на функциите и правомощията на държавните длъжности е сред тях.

В контекста на изложеното съдиите считат, че обсъжданите промени в чл. 65, ал. 1 и чл. 110 (чрез съдържащата се в него препратка към чл. 65, ал. 1 и възможността народни представители да бъдат избрани за министри – чл. 68, ал. 2 от Конституцията) игнорират смисъла и целите на и са в недопустимо несъответствие с разпоредбата на чл. 67 от Основния закон, която изрично посочва, че народните представители представляват целия народ и се задължават да действат въз основа на Конституцията и законите на страната, т.е. на Република България. Ето защо според съдиите в хипотезата на двойно гражданство на лицата, заемащи висши държавни длъжности, упражняването на конституционно установени правомощия поражда риск за защитата на националното единство и сигурност, на интересите на суверенната българска национална държава. Всичко това дава основание на конституционните съдии да направят извод за несъответствие на обсъжданите промени в чл. 65, ал. 1 с конституционната логика на установения от създателите на Конституцията от 1991 г. политически и обществен ред, основан на функционирането на общонационалния представителен орган (Народно събрание) и на правителството като висши конституционни органи на Република България.

Съдиите намират за необходимо да отбележат също така, че България е страна по Европейската конвенция за гражданството от 06.11.1997 г. (ратифицирана, обн. ДВ, бр. 102 от 20.12.2005 г., обн. ДВ, бр. 34 от 25.04.2006 г., в сила за Република България от 01.06.2006 г.) с изразена при подписването резерва по отношение на прилагането на чл. 17, т. 1. Съгласно направената резерва „Република България няма да прилага по отношение на гражданите на Република България, притежаващи друго гражданство и които пребивават на нейна територия, правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват само българско гражданство“.

Конституционните съдии припомнят, че забраната за друго освен българско гражданство за упражняване на пасивното избирателно право за народни представители в Конституцията от 1991 г. до промените с обсъждания §3 ЗИД на Конституцията изразява стремежа да бъдат съхранени парламентарният интегритет и националният суверенитет. Много аспекти от действието на конституционните промени в чл. 65, ал. 1, изр. второ остават несигурни, потенциално прекалено приобщаващи и в определен смисъл дискриминационни в тяхното действие – например сравнено с промените в разпоредбата на чл. 110 от Конституцията, въведени

с §9 ЗИД на Конституцията, която в настоящата си редакция, като допуска членове на правителството да могат да бъдат лица, отговарящи на изискването за избор на народни представители, т.е. да могат да имат и друго освен българско гражданство, не предявява същото изискване за уседналост както относно избирането на народни представители (според чл. 110 „[ч]ленове на Министерския съвет могат да бъдат български граждани, които отговарят на условията за избиране на народни представители, като условието по чл. 65, ал. 1, изречение второ не се прилага“).

Промените в чл. 65, ал. 1 и чл. 110 от Конституцията, така както са въведени в посочените разпоредби съответно с §3 и 9 ЗИД на Конституцията и съгласно които за народен представител и член на Министерския съвет може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, не съответстват на изложеното по-горе утвърдено в съвременния български конституционализъм положение за суверенната национална държава, възприето от създателите на българската Конституция от 1991 г. като фундамент на установения конституционен ред и контекст на изграждане на института на българското гражданство. В Решение №15/1995 г. по к.д. №25/1995 г. Конституционният съд поддържа, че „[с]уверенитетът е основа на конституционното устройство и се изразява като върховенство и независимост при упражняването на властта. Съмнително е доколко упражняването на властта от лице с чуждо гражданство гарантира нейната независимост“. Конституционните съдии не считат, че са налице основания да се отклонят в настоящото производство от тази позиция (относно членовете на правителството, в който смисъл и Решение №16/2021 г. по к.д. №18/2021 г.). Съдиите подчертават, че когато става дума за осъществяване на публичната власт, националният интерес е този, който налага да бъдат защитавани от висшите конституционни органи и длъжности държавният суверенитет, националната сигурност, териториалната цялост и единството на българската нация, което оправдава изискването за единствено българско гражданство на техния персонален състав.

Предвид изложеното конституционните съдии намират, че конституционните промени в обсъдените разпоредби на чл. 65, ал. 1, изречение второ и чл. 110, както са въведени с §3 и съответно с §9 ЗИД на Конституцията, засягат народния суверенитет като фундамент на българската национална държава и основополагащ конституционен принцип, прогласен в чл. 1, ал. 2 от Конституцията, противоречат на следваната единна конституционна логика, на която се основава кохерентността на Основния закон, и пряко се намесват във формирането на

общонационалния представителен орган и правителството (относно условията за избираемост на техния персонален състав). Поради това те представляват конституционно недопустимо навлизане в пределите на компетентност на Велико народно събрание в нарушение на чл. 153 от Основния закон.

Поради изложеното съдиите намират, че промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ и чл. 110, както са въведени с §3 и 9 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

Б. Според съдиите Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Красимир Влахов, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова исканията са неоснователни.

Съдиите намират, че извършената промяна със ЗИД на Конституцията относно възможността лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители не е противоконституционна като засягаща народния суверенитет като фундамент на националната държава и основополагащ конституционен принцип.

В съвременния глобализиран и широко отворен свят въпросът за двойното гражданство и правото на българските граждани, които имат и друго гражданство, да участват в управлението на държавата, следва да се разглежда и в неговия наднационален и съвременен европейски контекст. Това е така, още повече като се имат предвид представеното становище на Венецианската комисия на Съвета на Европа в подкрепа на извършените конституционни промени и предупреждението, че ограничаването на избирателните права на лицата с двойно гражданство рискува да се окаже в противоречие с чл. 3 от Протокол №1 към Европейската конвенция за правата на човека (право на свободни избори; ЕКПЧ), според който „високодоговарящите страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни периоди с тайно гласуване и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избирането на законодателното тяло“.

По силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията ЕКПЧ е станала част от правото на Република България и установява задължителен стандарт по отношение на правата на българските граждани. Този стандарт обвързва страната да спазва установените в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) стандарти и критерии за защита на правото по чл. 3 от Протокол №1 към ЕКПЧ. Във връзка с това съдиите обръщат внимание, че в практиката на Конституционния съд е трайно закрепено разбирането, проведено още в Решение №2/1998 г. по к.д.№15/1997 г.,

според което „нормите на ЕКПЧ в материята на правата на човека имат общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите – страни по ЕКПЧ, и са норми на европейския обществен ред. Ето защо, тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на ЕКПЧ. Този принцип на конформно тълкуване съответства и на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на ЕКПЧ. Поради изложените съображения, съдиите приемат, че съдържанието на правата и свободите, произтичащи от принципите на Конвенцията, следва да се установява чрез тълкуване, съответно на тълкуването на конституционните норми и нормите на ЕКПЧ“. Това принципно положение е потвърдено в Решение №14/2022 г. по к.д.№14/2022 г., Решение №11/2022 г. по к.д.№3/2022 г. и др.

Във връзка с горното не може да се пренебрегне решението на ЕСПЧ (Голяма камара) по делото Tănase срещу Молдова (№7/08) от 27.04.2010 г., в което е прието, че забраната лица с двойно гражданство да бъдат избирани за депутати нарушава чл. 3 от Протокол №1 към ЕКПЧ, чийто основен принцип е „свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло“. В решението си ЕСПЧ, препращайки към делото Aziz срещу Кипър, е отбелязал, че „макар [...] страните да имат значителна свобода при установяването на правилата в рамките на конституционния си ред, които регламентират парламентарните избори и състава на парламента, а [...] съответните критерии могат да варират според специфичните за всяка страна исторически и политически фактори, тези правила не могат да бъдат такива, че да изключват участието на някои лица или на група лица от политическия живот на страната и, по-конкретно, от избора на законодателно тяло – право гарантирано както от Конвенцията, така и от конституциите на държавите членки“. Цитирано е и решението по делото Ādamsons срещу Латвия, според което „с отминаването на времето, става все по-трудно да бъдат оправдавани общите ограничения върху избирателните права. Наместо това, средствата трябва да бъдат „индивидуализирани“, за да бъде избегнат реалния риск, който представлява дадено лице“. В обобщение ЕСПЧ е формирал извод, че „никое ограничение на избирателните права не трябва да изключва определени лица или група лица от участие в политическия живот на страната“.

Аргументът за защита на народния суверенитет като фундамент на модерната национална държава е относим към Република България точно

толкова, колкото към всяка друга държава – членка на Съвета на Европа, обвързана от юрисдикцията на ЕСПЧ и дължаща зачитане на установените в практиката му стандарти на защита на човешките права, а в тази практика е отречено генерализирането на принципа, че всички лица (и конкретно членове на законодателното тяло) с двойно гражданство „представляват заплаха за националната сигурност и независимост“. Суверенитетът е естествено присъща характеристика на всяка държава. Този универсален конституционен принцип сам по себе си не се нарушава с допускането за народни представители да бъдат избирани граждани с двойно гражданство. Показателно е в тази връзка обективираното в мотивите на решението по делото Tănase срещу Молдова сравнително изследване, според което към 2010 г., освен Молдова, само четири държави – членки на Съвета на Европа, забраняват в парламента да бъдат избирани лица с двойно гражданство (Азербайджан, Литва, Малта и България). Едва ли може сериозно да се поддържа, че конституционната уредба на държавите, допускащи тази възможност, не се основава на принципа на народния суверенитет. В този смисъл съдиите не намират, че отпадането на забраната за двойно гражданство на народните представители нарушава този основен конституционен принцип като аргумент за обосноваване на изключителната компетентност на Велико народно събрание по този въпрос.

Съдиите обръщат внимание, че според чл. 17, т. 1 от Европейската конвенция за гражданството гражданите на държава – страна по Конвенцията, трябва да имат на територията на тази държава – страна по Конвенцията, в която пребивават, същите права и задължения като останалите граждани на тази държава – страна по Конвенцията.

Република България е ратифицирала Европейската конвенция за гражданството със закон за ратификация (обн. ДВ, бр. 102 от 20.12.2005 г.) с резерва по чл. 17, както следва: „Република България в съответствие с чл. 29, т. 1 от конвенцията си запазва правото да не прилага разпоредбата на чл. 17, т. 1 от конвенцията. По смисъла на тази резерва Република България няма да прилага по отношение на гражданите на Република България, притежаващи друго гражданство и които пребивават на нейна територия, правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват само българско гражданство“. Обстоятелството, че Република България се е присъединила към Конвенцията с посочената резерва, не е аргумент за противоконституционност на промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон относно възможността лица с двойно гражданство да упражняват пасивното си избирателно право като български граждани. Обратно – това е аргумент за конституционосъобразност на тази промяна,

тъй като резервата по този въпрос при присъединяването към Конвенцията е била неизбежна при съществуващата тогава конституционна рамка, а не е въпрос на конституционна идентичност. Промяната на Конституцията по въпроса за двойното гражданство е необходима, за да отпадне тази резерва, като се предостави на българските граждани равна възможност за свободно развитие на личността и пълноценно участие в политическия живот.

Съдиите заявяват, че поддържаната от тях липса на противоконституционност се отнася единствено до предвидената в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията възможност лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители, в който смисъл е цитираната практика на ЕСПЧ. Колкото до въведената промяна в чл. 110 от Основния закон по отношение на министрите, съдиите поддържат, че същата е противоконституционна. Това е така, тъй като за разлика от народните представители, които нямат самостоятелни управленски функции, членовете на Министерския съвет, освен членове на колективното тяло, по правило (чл. 108, ал. 3 от Конституцията) са и централни еднолични държавни органи и като такива са ръководители на съответните министерства, в които провеждат „държавната политика, нейните приоритети, стратегии, програми, цели и задачи“ (Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г.). В този смисъл наличието на друго гражданство като политико-правна връзка на лицето с друга държава действително се явява в конфликт с принципа за суверенитета, изискващ държавните политики в различните сфери на обществения живот да са подчинени изключително на интереса на държавата и нейните граждани.

Макар и разпоредбата на чл. 110 от Конституцията относно изискванията за членовете на Министерския съвет да препраща към чл. 65, ал. 1 досежно народните представители, това не изключва различен подход при преценката на тяхната конституционосъобразност, доколкото тази преценка следва да се основава на принципите на Основния закон, а не на съображения от правнотехнически характер. С обявяването на изменената разпоредба на чл. 110 за противоконституционна като невалидна, уредбата възстановява предишното си съдържание, в което препраща към чл. 65, ал. 1 в редакция, която не допуска лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители, а следователно и за министри.

Поради изложеното съдиите намират, че промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ, както е въведена с §3 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна, но промяната в чл. 110, както е въведена с §9 ЗИД на Конституцията, е противоконституционна като невалидна.

По промяната на чл. 93, ал. 2, както е въведена с §6 ЗИД на Конституцията

Конституционният съд посочва, че с изменението в чл. 93, ал. 2, както е въведено с §6 ЗИД на Конституцията, самостоятелно са предвидени изискванията за избираемост на президент, без да се препраща както в предходната редакция на разпоредбата (преди влизане в сила на ЗИД на Конституцията) към условията за избиране на народен представител. С промените не се създава ново по същество нормативно съдържание на разпоредбата в чл. 93, ал. 2 от Основния закон, а тя се привежда по този начин в съответствие с отмяната на забраната за двойно гражданство за народните представители и министрите в чл. 64, ал. 1 и чл. 110 от Конституцията, както е предвидено с §3 и 7 ЗИД на Конституцията.

С обсъжданата нова формулировка на разпоредбата на чл. 93, ал. 2 от Конституцията не се променя смисълът на изискванията и целите на конституционната уредба, вложени от създателите на Конституцията от 1991 г. Поради това Конституционният съд намира, че разпоредбата на чл. 93, ал. 2, както е въведена с §6 ЗИД на Конституцията, не противоречи на основополагащи конституционни принципи.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 93, ал. 2, както е въведена с §6 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна.

IV. Относно чл. 91б (нов), както е въведен с §5 ЗИД на Конституцията

Обсъжданият чл. 91б е въведен в Основния закон с §5 ЗИД на Конституцията и постановява: ал. 1 „Народното събрание спазва принципите на откритост, прозрачност, публичност и обоснованост при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него, за да гарантира тяхната независимост“ и ал. 2 „Решенията за избор се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон“.

Това е изцяло нов текст, разположен в глава трета от Основния закон – „Народно събрание“. Той установява „принципи“ и изисквания при упражняване на конститутивната компетентност на Народното събрание. В ал. 1, чл. 91б са изброени в самото начало „принципите“, които Народното събрание трябва да следва „при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него“. Те са отнесени към всички случаи на упражняване на конститутивната компетентност на парламента (липсва

например препратка към чл. 84, т. 8 от Конституцията) и следователно трябва да бъдат съобразявани винаги, когато парламентът избира членовете на органи „които изцяло или частично се избират от него“, независимо дали става въпрос за основни конституционно установени органи на държавата, за други държавни органи, предвидени или не в Конституцията. Дефинирана е и целта на съблюдаване на изброените „принципи“ от Народното събрание – „за да гарантира тяхната [на органите] независимост“. В действителност тази част от конституционния текст визира изисквания (те не са, а и трудно биха могли да бъдат изчерпателно изброени – остават извън изброеното въпроси като този за мандата, за стабилността на заеманата служба и т.н.), произтичащи от основополагащи за държавния ред принципи и проявяващи се в дейностите по управление на държавата, между които на преден план са принципът на народен суверенитет, на правовата държава и на разделението на властите, прогласени в разпоредбите на чл. 1, 4 и 8 от Конституцията. Предписаните в чл. 91б изисквания, въведени с §5 ЗИД на Конституцията, са по-скоро относими към технологията на реализация на тези основополагащи принципи, подходящото място на каквато уредба е в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Конституционният съд най-напред обръща внимание, че конституционни текстове не се създават, за да нямат самостоятелен ефект – всеки от тях. Използваната словесна конструкция от конституционния законодател в чл. 155 и 156 е „закон за изменение и допълнение на конституцията“ и следователно текстовете, въвеждащи конституционни промени, които се отнасят до принципи и изисквания при упражняване на правомощията от конституционно установените трайни държавни органи, особено Народното събрание, трябва да установяват общозадължаващо правило, т.е. те трябва да притежават нормативност с ранга на нормативността на всяка конституция в нейната цялост. В настоящия случай целеният ефект, както е деклариран в чл. 91б, ал. 1 – „за да гарантира тяхната независимост“, – е заложен в общообвързващите правила в разпоредбите на чл. 1, 4 и 8 от Конституцията още с приемането ѝ през 1991 г. – всички държавни органи, включително и на първо място Народното събрание, са обвързани от тези основополагащи конституционни принципи.

Дали Народното събрание, встъпвайки в ролята на производна учредителна власт, присъщо ограничена, ще декларира на конституционно ниво своето самоограничаване в съответствие с посочените конституционни повели и произтичащите от тях изисквания, е без значение. То е задължено да ги следва като част от установения държавен ред, основан на тях. Самò

по себе си извеждането на обсъжданите изисквания в самостоятелен текст – в началото на чл. 91б – не води до пораждане на друг самостоятелен ефект, поради което тази част от текста на чл. 91б не придобива по този начин нормативна стойност с конституционен ранг. В същото време обаче въвеждането на такъв вид текстове в Основния закон може съществено да отслаби нормативността на разпоредбите, прогласяващи конституционни принципи, между които народен суверенитет, правова държава, върховенство на Конституцията, разделение на властите, политически плурализъм и др. (Решение №7/2006 г. по к.д. №6/2006 г.). В контекста на изложеното Конституционният съд приема, че чл. 91б в обсъжданата част – относно въведените „принципи“ – следва да бъде обявен за противоконституционен като невалиден.

От останалата част на текста на чл. 91б, разгледан в неговото единство, може да бъде изведено общо правило, чието действие обаче е поставено под изрично въведено условие, което поражда въпроси. По-конкретно ал. 2, чл. 91б „Решенията за избор се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон“, прочетена във връзка с частта от ал. 1 – „Народното събрание […] при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него“, има смисъл, че когато прави такъв именно избор – изцяло или частично избира органи, Народното събрание, като следва така указаните „принципи“, приема юридически актове – решения с мнозинство две трети от всички народни представители. След тази формулировка, в която може да бъде разчетено общообвързващо правило, веднага е въведено условието, че Народното събрание го следва не винаги, а само когато това е предвидено със закон.

Систематичното място на обсъждания конституционен текст в глава трета от Основния закон –„Народно събрание“, както и използването на родовото понятие „органи“, дават основание да се приеме, че въведеното правило за изискуемо мнозинство от две трети от всички народни представители, когато Народното събрание взема решения при осъществяване на възложената му конститутивна компетентност, се отнася до всички случаи на нейното упражняване, независимо какъв по характеристика е избираният орган, както и независимо дали изцяло, или частично той се конституира от парламента (липсва уговорка в ал. 2 например, че се отнася до хипотеза, в която самият избор е възложен на Народното събрание със закон).

По смисъла на Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. Народното събрание, президент, вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт са посочени като основни конституционни институции с особено място в държавната йерархия. Изрично се подчертава, че създателите на Конституцията установяват тези „трайни демократични конституционни институции“ с цел да бъде претворена формираната обща воля, обективирана в Основния закон – тези институции „чрез действията си да утвърдят една нова по своята същност и организация държава, да гарантират необратимостта на демократичния процес и невъзможността той да бъде нарушаван“. В същото решение тяхната структура, мястото им в държавната йерархия, начинът на формиране, основните правомощия и балансът между тях, така както са определени от Великото народно събрание, са дефинирани като „гаранция за развитието на демократичния процес при осъществяване принципите за народния суверенитет (чл. 1, ал. 2), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2), разделението на властите (чл. 8) правовата държава (чл. 4) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2)“. Като се основава на естеството на тези конституционни институции като фундамент на установения държавен ред, Конституционният съд обръща внимание, че техният правен статус, включително, а и особено начинът на формирането им, се урежда единствено на конституционно ниво и следователно конституционният ранг и място в държавната йерархия на тези институции изключват със закон да се предвижда какъвто и да било елемент от реда на създаването им. Това означава, че условието, въведено в ал. 2, чл. 91б in fine – „когато това е предвидено със закон“ – няма валидност за прилагането на правилото за изискуемото мнозинство, изведено по-горе, при упражняване на конститутивната компетентност на Народното събрание в процеса на създаване на посочените конституционни институции.

Конституционната логика както до, така и след влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията е, че тяхното конституиране трябва да бъде уредено и е уредено, единствено на конституционно ниво и приложимото правило, когато Народното събрание изцяло или частично ги избира, предвижда това да става с обикновено мнозинство (чл. 81, ал. 2), освен ако създателите на Конституцията от 1991 г. не са предвидили изрично квалифицирано мнозинство. Нещо повече, конституционният законодател, когато препраща към законова уредба относно конституционно установени органи, недвусмислено изключва от предмета ѝ реда на тяхното формиране (чл. 91, ал. 2, чл. 91а, ал. 2 и чл. 152 от Конституцията). В същото време, както бе посочено, изведеното правило

от текста на чл.91б – за изискуемо мнозинство от две трети от народните представители – е приложимо право за основните държавни институции към настоящия момент и тази конституционна повеля, както се вижда от изложеното, създава паралелен режим, което противоречи на принципа на правовата държава и върховенството на Конституцията, установени в чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Основния закон като ценностна основа на конституционния ред.

В настоящия случай е важно да се отбележи, че обсъжданата част от конституционния текст в чл. 91б е приета след съществени промени във формулировката, направени на заседание на Комисията по конституционни въпроси, преди второ гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията и предложени в доклада на Комисията в пленарната зала за второ гласуване (сравни стенографски протокол от 69-ото пленарно заседание на 49-ото Народно събрание от 08.12.2023 г., първо гласуване; стенограма от заседание на Комисията по конституционни въпроси от 16.12.2023 г. и стенографски протокол от 16-ото извънредно заседание на 49-ото Народно събрание от 19.12.2023 г., второ гласуване). Първоначалният текст е ясно адресиран единствено към хипотезите на упражняване на конститутивна компетентност от Народното събрание за формиране на независими регулаторни и контролни органи, а именно: „Създава се нов чл. 91б: „Чл. 91б. (1) Народното събрание избира независими регулаторни и контролни органи при спазване на най-малко следните изисквания: разумен срок за внасяне на предложения, за обсъждане и изслушване на кандидатите и предвиждане на възможност за представители на обществеността да дават становища и да наблюдават процеса, както и ограничаване на броя на последователните мандати. (2) Със закон може да се предвиди решенията за избор да се приемат с квалифицирано мнозинство“.

В мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) по отношение на новия чл. 91б е отбелязано, че се предлага „конституционализация на основните етапи на процедурата за избор на членове на независими регулаторни и контролни органи“ и са посочени „изискванията“, които следва да бъдат спазвани при нейното провеждане, за да се „ограничи политизацията на процеса“ и така да се „повиши доверието в органите“.

След като в Комисията по конституционни въпроси са направени възражения срещу текста и са приведени доводи, включително и той да

отпадне, както и че е по-подходящо тази материя да бъде уредена със закон, текстът претърпява промени и придобива редакцията, с която е въведен чрез §5 ЗИД на Конституцията, която вече не съдържа конструкцията „независими регулаторни и контролни органи“. Първоначалният текст, посочен по-горе, не оставя съмнение за стремежа на народните представители да бъде създадена еднотипна процедура за формиране на всички регулаторни и контролни органи и да се установи редът на провеждането ѝ с номинации, участие на граждански организации при спазване на изискванията за откритост, публичност, обоснованост и др.

Доколкото обсъжданият текст в чл. 91б не съдържа стандарт за приложимост на въвеждането с него изискване (за необходимото мнозинство при упражняване на конститутивната компетентност на Народното събрание), след промяната в неговата редакция, въведена с §5 ЗИД на Конституцията, се създава възможност за паралелен режим на реда за формиране на „основни демократични конституционни институции“ според волята на парламента като учредена власт – текущо, преходно политическо мнозинство. Това е правна възможност, каквато създателите на Конституцията не са предвидили и която е извън компетентността на Народно събрание да предостави на себе си чрез промяна в Основния закон по реда на чл. 155 във връзка с чл. 153 от Конституцията – формирането на основните конституционни органи следва ред, установен единствено на конституционно ниво. Поражда се съществен риск за правната сигурност като измерение на принципа на правовата държава, тъй като никоя легислатура не би могла да обвърже със своите законодателни разрешения която и да било следваща.

Предвид изложеното обсъжданата конституционна промяна – като създава вътрешна несъгласуваност в конституционно установения ред за конституиране на основните трайни институции на държавата и навлиза в пределите на резервираната за Велико народно събрание компетентност, в противоречие с разпоредбата на чл. 158, т. 3 по смисъла на „формата на държавно управление“, изведен в Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. – противоречи на изначалното конституционно разграничаване на овластяването за конституционни промени на Великото народно събрание и на Народното събрание по смисъла на чл. 153 от Конституцията.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че чл. 91б (нов), както е въведен с §5 ЗИД на Конституцията, е противоконституционен като невалиден.

V. Относно промените в чл. 99, ал. 5 и 7 и в чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §7 и 8 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §7 и 8 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на съда, поради което исканията следва да бъдат отклонени.

А. Според съдиите Павлина Панова, Мариана Карагьозова-Финкова, Таня Райковска, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова исканията са основателни.

1. Възприетият модел на служебно правителство до изменението на Конституцията

Доколкото един от мотивите на конституционните промени, предназначени да ограничат дискрецията на президента при формиране на служебно правителство, основан на позоваване и критики за злоупотреба с правомощия към служебните правителства в България през последните години, е укрепването на парламентаризма чрез осигуряване на непрекъсваемост в дейността на парламента, е необходимо, макар и накратко, да се посочат най-съществените характеристики на възприетия с Конституцията от 1991 г. институт на служебно правителство и да се очертае специфичното за отношенията във властовия триъгълник президент – правителство – парламент според конституционната уредба на тази материя, която създателите на Конституцията от 1991 г. установяват.

Съществена характеристика на българския конституционен модел на парламентарно управление, възприет с Конституцията от 1991 г., която следва установените в континентална Европа парламентарни традиции и тяхното развитие, е, че управлението в държавата се осъществява от парламента чрез формирано от него правителство, което функционира, докато има парламентарна подкрепа, и че тя е република парламентарна с държавен глава, различаващ се от доминиращото, по-често в миналото, виждане за неговата предимно церемониална роля. Важно е да се подчертае, че президентът в българския парламентарен модел според създателите на Конституцията от 1991 г. се избира пряко от суверена, конституиран в избирателен корпус от политически дееспособните граждани, и макар да не е равнопоставен на парламента от гледна точка на представителство, той е равностоен с него по своята демократична легитимност. Накратко, акцентът, който създателите на Конституцията от 1991 г. поставят върху

фигурата на българския президент като държавен глава, е, че той е демократично легитимиран и трябва да разполага с необходимата и достатъчна дискреционна власт, за да осъществи демократичната функция да брани интересите на титуляря на държавна власт – суверенния народ.

В българския конституционен модел могат да бъдат разграничени, според доктрината, „редовно“ правителство – избрано от Народно събрание, правителство „в оставка“ – действащо при условията на чл. 111, ал. 1 и 2 от Основния закон, и „служебно“ правителство – назначено от държавния глава в хипотезата на чл. 99, ал. 5 от Конституцията от 1991 г.

Служебното правителство се възприема като особен вид правителство, което се съставя само като крайно средство в ситуация на парламентарна криза. Невъзможността за постигане на парламентарна подкрепа (поради криза в отношенията между политическите сили в парламента) за избор на правителство се определя в доктрината и политическата практика като парламентарна криза. Във Великото народно събрание съществуването на служебно правителство като конституционно установен държавен орган в парламентарния модел на управление, назначен от президента и компетентен да ръководи текущите въпроси на вътрешната и външната политика за неопределен, но определяем период от време – до избора на правителство от новоизбраното Народно събрание, не се оспорва. Служебният му характер произтича от източника на неговото овластяване – то се назначава от президента, и той го легитимира, а не се избира от Народното събрание, както и от предназначението му – да организира произвеждането на избори за нов парламент, който да формира парламентарно правителство.

По отношение на формирането му, в отклонение от установеното в класическите парламентарни демокрации, служебното правителство има непарламентарен произход поради обстоятелството, че се назначава от президента, когато се „изчерпят конституционните възможности за образуване на правителство, ползващо се с доверието на Народното събрание“ (Решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г.). Във Великото народно събрание е постигнато съгласие, че при назначаването на служебно правителство от президента като крайна мярка – в случаи на парламентарна криза, държавният глава не следва да бъде ограничаван в дискрецията си относно определянето на състава на правителството. Проведени са обсъждания относно изричното посочване в Конституцията на кръга от лица, които могат да бъдат назначени за служебен министър-председател,

но тази идея е отхвърлена (протокол от 161-вото заседание на Комисията за изработване проект за Конституция на България от 21.06.1991 г.).

Без да възпроизвежда подробно аргументацията на основните характеристики на служебното правителство, изведени в Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г., както и на възприетото виждане относно неговите правомощия, като посочват, че не намират основания да се отклонят в настоящото производство от поддържаното в цитираното решение, конституционните съдии подчертават следното по отношение на правомощията на служебното правителство: с назначаването на служебно правителство престава да функционира намиращият се в оставка Министерски съвет (правителство и Министерски съвет се използват като синоними в Конституцията от 1991 г.); срокът на пълномощията му продължава до образуването на правителство по реда, установен в чл. 99 от Конституцията; правомощията на Министерския съвет, така както са предписани в глава пета от Конституцията, са и правомощията на служебното правителство – очакваната сдържаност при тяхното упражняване се основава на това, че то не получава своя мандат от парламента, макар и формално ограничения да не са предвидени в Конституцията; тази ограниченост на служебното правителство не подлежи на дефиниране или законова уредба, а е следствие от ограничения във времето, през което функционира служебното правителство, от предназначението му да управлява текущите въпроси на вътрешната и външната политика на страната до произвеждането на парламентарни избори и съставянето на правителство от новоизбраното Народно събрание, както и от ограничеността на парламентарния контрол, упражняван върху него – поради това, че не парламентът е източник на неговите правомощия, той не може да осъществи в пълнота парламентарния контрол – да реализира политическата отговорност на служебното правителство (Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г.).

2. Конституционните промени относно служебно правителство, въведени с §7 ЗИД на Конституцията

С предложеното и прието изменение в обсъжданите конституционни текстове – чл. 99, ал. 5 и 7 – се изменя както редът за назначаване на служебно правителство, като се ограничава съществено дискрецията на държавния глава да формира неговия състав и структура, така и се установява на конституционно ниво възможност за ограничаване на правомощията на служебния кабинет. Изборът на държавния глава за кандидат за служебен министър-председател е само в пределите на

изчерпателно посочените лица в текста на чл. 99, ал. 5, така както е въведен с §7 ЗИД на Конституцията, заемащи точно определени висши длъжности в държавата. Както показа практиката по прилагането на този текст, поради непредвиждане на хипотезата на заварено положение на заемащите тези длъжности възникват проблеми от обсъжданите конституционни промени.

До настоящите промени в Конституцията от 1991 г. в разглежданата материя, ако не се постигнеше съгласие за съставяне на правителство, държавният глава разполагаше с автономия в преценката си кого да назначи в състава на служебното правителство, включително и кой да бъде назначен за служебен министър-председател. След конституционните промени президентът е задължен да проведе консултации с парламентарните групи, преди да възложи на кандидата за министър-председател, избран измежду посочените в изречение второ на чл. 99, ал. 5 от Основния закон лица, да му предложи състав на служебно правителство за назначаване. Формално няма конституционна пречка президентът да направи възражения по състава на правителството, както и да поиска промяна в него, но и в двата случая предложението трябва да дойде от кандидата за служебен министър-председател, респективно от служебния министър-председател, макар и президентът да издава акта за назначаването, както и за промяна на състава на служебното правителство. При така отслабената властова позиция на президента, в действителност служебното правителство не носи политическа отговорност. За постигане на целта на извършената промяна – съществено намаляване на ролята на държавния глава по отношение на служебното правителство – е предвидена и възможност да бъдат ограничени със закон правомощията на служебния кабинет (чл. 99, ал. 7).

В допълнение конституционните съдии отбелязват, че с отпадането на израза „разпуска Народното събрание“ от разпоредбата на ал. 5, чл. 99, предвидено също с §7 ЗИД на Конституцията, е съществено ограничена демократичната функция на президента, вписваща се в логиката на основната конституционна характеристика на института държавен глава в република с парламентарно управление по смисъла на чл. 92, ал. 1 от Основния закон. Легитимиран от прекия избор в система на демократично управление под върховенството на правото, българският президент е обвързан с обезпечаването на стабилността, непрекъсваемостта и конституционосъобразността на държавното управление, включително като осъществява политически арбитраж между титуляря на държавната власт и това временно политическо представителство, което не е в състояние, изчерпвайки демократичната процедура по чл. 99, ал. 1 – 4 от Конституцията, да състави правителство. Такова политическо

представителство губи своята легитимност, тъй като не е изпълнило една от съществените функции, с които е натоварено в парламентарното управление – да формира правителство. Поради това самото то се лишава от основанието на своето съществуване – доверието и съгласието на суверена да бъде управляван според собствената му воля, така както тя е изразена и трансформирана в парламентарен мандат чрез акта на избора. Именно президентът, който е демократично легитимиран чрез преки избори, е призван в условията на парламентарна криза да защити интереса на суверена.

Конституционните съдии, като вземат предвид възприетия от създателите на Конституцията от 1991 г. модел на парламентарно управление, включените институции в процеса на формиране на служебно правителство и установения механизъм за взаимен контрол и възпиране между президент, правителство и парламент, както и изложените съображения от вносителите и приетите и влезли в сила промени в Конституцията от 1991 г., в контекста на изложеното дотук, установяват, както следва:

3. По отношение на чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §7 и 8 ЗИД на Конституцията

Без да навлизат в анализ относно целесъобразността на изчерпателно изброените потенциални кандидати за министър-председател, включително относно допустимостта определени от тях да бъдат титуляри на подобна функция, конституционните съдии, като подчертават, че злоупотреба с власт винаги е възможна от всяка властова структура в държавата, считат, че с конституционните промени, въведени с §7 и 8 ЗИД на Конституцията, се изменя редът на формиране на служебното правителство като един от основните конституционни органи по такъв начин, че съществено се засяга механизмът на взаимен контрол и баланс във властовия триъгълник президент – правителство – парламент, а с това и се нарушава конституционното равновесие в установената парламентарна система с държавен глава, на когото е възложена значима демократична функция от създателите на Конституцията от 1991 г. В практиката си Конституционният съд приема, че „да бъде въплъщение и да изразява и отстоява националната идентичност, ценности и стремежи, континуитета на държавата“ е смисълът, заложен в конституционната функция на президента по чл. 92, ал. 1 (Тълкувателно решение №25/1995 г. по к.д. №27/1995 г.), и подчертава, че тази негова функция „се отличава със своята непрекъсваемост, което има опора в редица конституционни разпоредби – чл. 93, ал. 5, чл. 97, ал. 3 и 4 и

чл. 99 от Конституцията, и означава, че конституционно възложеното задължава да бъде изпълнявано последователно и непрекъснато в рамките на определения президентски мандат. Разпоредбата на чл. 92, ал. 1 определя облика на институцията „президент“ в българския конституционен модел. Тя означава също, че президентът трябва винаги да действа така, както нацията изисква, и неговият пряк избор легитимира това“ (Решение №12/2020 г. по к.д. №1/2020 г.).

Наред с посоченото съдиите обръщат внимание, че обсъжданата конституционна промяна засяга както статуса на президента и служебното правителство, така и статуса на Народното събрание, ведно с установените взаимоотношения между тях. Осигуряването на непрекъсваемост в дейността на представителния орган е гаранция за упражняването на парламентарен контрол върху служебното правителство като една от основните конституционно възложени му функции (чл. 62, ал. 1 от Конституцията) и в този смисъл се засилва позицията на парламента като властови център. Парламентът не би могъл обаче да приложи други средства за парламентарен контрол освен въпроси и питания и доколкото овластяването е от президента, не би могъл да реализира политическата отговорност на служебния кабинет. В същото време по-малко свобода на преценка за президента при назначаването води до намаляване на неговата отговорност по отношение на служебното правителство. Всичко това променя установените от създателите на Конституцията от 1991 г. взаимоотношения президент – правителство – парламент в посока на властово надмощие на парламента, което е в нарушение на ядрото на основополагащия за конституционния ред принцип на разделение на властите – да не се допусне подчиняването на една власт на друга.

Съдиите посочват, че „обстоятелството, че правителството в държава, установила парламентарна форма на управление, е отговорно пред парламента, не създава за правителството статус на подчиненост – сферата на вземане на важните държавни решения не е резервирана единствено за Народното събрание като национален представителен орган, в тази сфера от съществено значение за ръководството на държавата са правомощията на правителството“ (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2020 г.). В своята практика Конституционният съд отбелязва че „[п]равното положение на президента на Република България като държавен глава и орган, който изпълнява интегриращи функции в държавното управление, изключва възможността той да бъде титуляр, на която и да е власт, в т.ч. и изпълнителната власт“ (Решение №6/2012 г. по к.д. №3/2012 г.). Съдът подчертава, че „президентът взаимодейства с титулярите на всяка от

властите, но без това да го поставя над тях“, и приема, че „в българския конституционен модел президентът допринася за умереност и непрекъсваемост в държавното управление, ориентирано към дългосрочните цели на държавата и се проявява като възпиращ фактор и коректив на правителствените политически решения“ (Решение №12/2020 г. по к.д. №1/2020 г.).

Конституционните съдии посочват, че в конституционната правова държава с парламентарно управление националният представителен орган е център на властването, но широка е не властта на парламента, а на парламента в рамките на Конституцията – той е учредена власт, която е присъщо ограничена. Конституцията е, която определя рамката за действие на политическото представителство – обратното лишава от смисъл съществуването на писаната конституция като върховен закон и на самия конституционализъм.

Осигуряването на непрекъсваемост в дейността на парламента не може да бъде самò по себе си оценено като укрепване на парламентаризма. Парламентарното управление не означава управление от парламента, а има смисъл, че отговорността за изграждане и функциониране на единна система на управление в държавата се носи от правителство, създадено от и понасящо политическа отговорност пред парламента. Всяка от двете власти – законодателна и изпълнителна, има своето функционално назначение и компетентност, които осъществяват във взаимодействие и взаимен контрол и възпиране. Това установено положение в конституционната доктрина и практика е относимо и към хипотезата на служебно правителство. В република с парламентарно управление и държавен глава – президент, каквато е България, в случаите на парламентарна криза именно предвидената от създателите на Конституцията демократична функция на президента – да бъде политически посредник между титуляря на държавна власт и доказалото невъзможността си да изпълни демократичното си назначение народно представителство – е насочена към преодоляване на парламентарната криза, а не осигуряването на непрекъснатост на властването на такъв парламент. При парламентарно представителното управление избирателите са единственият легитимиращ фактор за политическото представителство чрез акта на избора; те не са просто обект, а субект на управление и непрекъсваемостта в дейността на Народното събрание няма приоритет пред легитимиращата роля на изборите. Предвид изложеното съдиите считат, че обсъжданата промяна в ал. 5, чл. 99, така както е въведена с §7 ЗИД на Конституцията, е в несъответствие с основополагащия принцип на народен суверенитет и формата на

парламентарно управление, установени с Конституцията от 1991 г., които са неотделима част от конституционните съдържателни ограничения на властта на представителния орган да извършва конституционни промени по смисъла на чл. 153 във връзка с чл. 158, т. 3 от Основния закон.

Освен това, като ограничава демократичната функция на президента в република с парламентарно управление, с оглед на характеристиката му на основна конституционна институция, обсъжданата конституционна промяна засяга фундамента на държавата (Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г., Тълкувателно решение №2/1991 г. по к.д. №24/1991 г.). Промяната отнема съществената част от правомощията на президента – да определя състава на служебното правителство и да го назначава. В ролята на производна учредителна власт Народното събрание може да променя Конституцията по реда, предвиден в глава девета на Конституцията, но то не може да променя смисъла на съществуване на трайните конституционни институции, които осъществяват държавното управление – тяхната организация, функции и статус, както и баланса между тях, каквото произтича от обсъжданите тук конституционни промени.

Създадените от Конституцията основни държавни органи, мястото, формирането и структурата им, както и предоставените им основни правомощия и установеният между тях баланс са в обхвата на същностното съдържание на Конституцията, определящо нейната идентичност, и е недопустимо те да се променят от едно преходно парламентарно мнозинство. Те са установени от конституционния законодател съдържателни ограничения по отношение на извършваните от Народно събрание конституционни промени, които то трябва да следва – разпоредбата на чл. 158 от Конституцията има този смисъл и предписва, че нова Конституция и промени в действащия основен закон, относими към основите на конституционния ред, са въпроси, чието решаване е в правомощията само на Велико народно събрание.

Обобщавайки, съдиите приемат, че конституционните промени, така както са въведени с §7 ЗИД на Конституцията, в частта на промени в чл. 99, ал. 5, включително и отмяната на израза „разпуска Народното събрание“ в чл. 102, ал. 3, т. 3, е в несъответствие с разпоредбата на чл. 158, т. 3 във връзка с чл. 153 от Конституцията и следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

Отмяната на разпоредбата на чл. 102, ал. 3, т. 3 от Основния закон, въведена с §8 ЗИД на Конституцията, относно неподлежащия на приподписване указ на президента, с който разпуска Народното събрание

(по смисъла на предходната редакция – издаван при назначаване на служебно правителство), е съгласувана с обсъдените конституционни промени в чл. 99, ал. 5 от Конституцията. Поради това, че чл. 102, ал. 3, т. 3 осигурява реализацията на чл. 99, ал. 5 в редакцията до промените и извършените промени следват тази съгласуваност, правните последици от обявяването за противоконституционна като невалидна на конституционната промяна в чл. 99, ал. 5, както е въведена с §7 ЗИД на Конституцията, се разпростират и по отношение на промяната, въведена с §8 ЗИД на Конституцията в чл. 102, ал. 3, т. 3.

Поради изложеното съдиите намират, че промените в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §7 и 8 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

Б. Според съдиите Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Красимир Влахов, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова исканията са неоснователни.

Извършената промяна в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3 от Основния закон е следствие от изменението на чл. 64 най-малко (но не само) защото отпада изразът „разпуска Народното събрание“, и в този смисъл промяната логически се свързва с идеята за непрекъснатост на дейността на парламента.

Според съдиите, когато се преценява конституционосъобразността на една нормативна уредба, включително обективирана в Закон за изменение и допълнение на Конституцията, на първо място, е безусловно необходимо да се изяснят нейното съдържание и последиците, към които е насочена. В случая на пръв поглед изменената разпоредба на чл. 99, ал. 5 от Конституцията урежда само начина, по който президентът излъчва служебния кабинет, при което свободната му при действието на предишната уредба преценка сега е ограничена до възможността да избира измежду заемащите няколко висши държавни длъжности, излъчени от парламента.

Същинският въпрос обаче (този, който има обуславящо значение за начина на функциониране на служебното правителство съобразно принципите на Конституцията) е въпросът за неговата политическа отговорност – т.е. дали и пред кого то отговаря за своите действия и бездействия. Напълно недопустим е прочит на конституционната уредба, съобразно който дори и при тази редакция на чл. 99, ал. 5 служебният кабинет не е отговорен нито пред парламента, защото не се излъчва от него, нито пред президента, защото той е лишен от свобода на преценка относно личността на служебния премиер и министрите. Както сполучливо посочва

проф. Емилия Друмева (Конституционно право. София: Сиела, 2018, с. 487), отговорността на правителството пред парламента „представлява сърцевината на парламентарната форма на управление“, при която правителството зависи от доверието на парламента. По тази причина, както е акцентирано в Решение №8/2016 г. по к.д.№9/2015 г., „отговорността на изпълнителната власт, и по-специално политическата отговорност на МС, може да се реализира по всяко време чрез способи и механизми, предвидени на конституционно ниво“. Отново в същия контекст и в Решение №9/2016 г. по к.д.№8/2016 г. Съдът е акцентирал, че „за изпълнението, респ. неизпълнението на своите конституционни задължения, включително тези по осигуряване на обществения ред и националната сигурност, Министерският съвет подлежи на контрол от парламента, който го е излъчил, и носи политическа отговорност пред него“.

Служебното правителство, което не се излъчва от Народното събрание, а се назначава от държавния глава, не може да е отговорно пред друг, освен пред президента – противното би означавало в нарушение на принципа на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията) да се легитимира пълна липса на политическа отговорност на изпълнителната власт, която не е излъчена пряко от народа. Поради всичко това съдиите смятат, че и при новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Основния закон служебният кабинет отговаря пред президента и той разполага с правомощието да освобождава назначения премиер (като го замени с друг от посочените в разпоредбата лица), както и ако не пряко да освобождава министри, то да поиска от премиера да направи такова предложение. Това е разумният и съответстващ на конституционните принципи прочит на разпоредбата, въз основа на който следва да се преценява нейната конституционност от гледна точка на необходимостта да се съобрази налице ли е нарушаване на баланса в правомощията на предвидените в Конституцията институции „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“, в който случай би била налице промяна на формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията (Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г.). От тази гледна точка съществения според съдиите въпрос е: кой е балансът, който Съдът трябва да съобразява при упражняване на контрола за конституционност при промяна на Основния закон от обикновено Народно събрание – този, който следва от общия дух, логика и принципи на конституционната уредба, или този, който се обосновава с

регламентацията на отделни властови правомощия. Според съдиите отправната точка при отговора на този въпрос е разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията: „България е република с парламентарно управление“. Съобразно този принцип държавната политика се формира от парламента и правителството, като се осъществява и изпълнява пряко от кабинета, който отговаря пред парламента (чл. 83 от Конституцията). В този смисъл, както е посочено в Решение №8/2016 г. по к.д. №9/2015 г., „правителството е, което ръководи и осъществява държавното управление, на основата и в изпълнение на общите правила, установени от законодателя, като изборът на подход е оставен на преценката на изпълнителната власт“.

Държавната политика (външна и вътрешна) трябва да е стабилна, устойчива и последователна – това са изискванията към доброто управление в интерес на гражданите. По тази причина произтичащият от духа и принципите на Конституцията баланс в отношенията между институциите не би следвало да позволява един служебен кабинет с ограничен (по подразбиране) времеви хоризонт да чертае в дългосрочен план държавната политика, включително като променя трайни приоритети и политики, следвани от парламента и излъчените от него редовни правителства. В този смисъл предприетото изменение на чл. 99, ал. 5 от Конституцията според съдиите не нарушава обусловения от конституционните принципи баланс в отношенията парламент – президент – правителство, тъй като в една република с парламентарно управление в центъра на този баланс е парламентът, чиято е водещата роля за формиране на политиките на държавата. Както е посочено в Решение №8/2016 г. по к.д. №9/2015 г., „политическото представителство е това, което със закон определя принципите, съдържанието и насоките на една или друга държавна политика“. Така и според Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г. „член 1, ал. 1 от Конституцията определя България като република с парламентарно управление, а според чл. 62 Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол. Това означава, че Народното събрание е висшият държавен орган, в чиято компетентност Конституцията е възложила осъществяването на най-важните държавни функции“. В този смисъл промяната в чл. 99, ал. 5 от Конституцията логически следва от установената в чл. 64 непрекъсваемост във функционирането на Народното събрание, тъй като дава възможност за осъществяване на парламентарен контрол върху дейността на служебното правителство, макар и същото да остава отговорно пред президента.

Ограничаването на президента да избере служебния министър-председател измежду тесен кръг лица е мотивирано от необходимостта да

не се стигне до резултата, който старата алинея 7 на чл. 99 от Конституцията се е стараела да избегне – продължаване на времетраенето, а оттам и обсега на властта на президента в случай на повтаряща се невъзможност на парламентарните групи да излъчат правителство. Законодателят е възприел възгледа, че принципът на чл. 1, ал. 1 от Конституцията би могъл да бъде реализиран по-успешно, ако кръгът на възможни служебни министър-председатели бъде стеснен до лица, вече осъществяващи значими държавни функции. Естествено, би могло да се спори дали този подход дава ефикасна защита на принципа на чл. 1, ал. 1 от Основния закон, който законодателят е намерил за застрашен. Конституционният съд обаче не е в правото си да оценява мъдростта на една конституционна промяна, нито да прави прогнози за нейната ефикасност.

Поддържа се тезата, че очертаването на ограничен кръг лица, които президентът може да покани за премиер на служебното правителство, води до нарушаване на баланса между институциите. Следва да се отбележи, че поначало прерогативите на президента, уредени в чл. 98 и 99 от Конституцията, са по естеството си представителни или възлагащи, а не управленски в тесния смисъл на думата. Специфични – и затова изрично изброени – са правомощията му по чл. 100 и 101 от Конституцията. При обикновени условия (т.е. ако не е налице правителствена криза) основното право на президента по отношение на съставянето на правителството е преценката за успешността на проучвателния мандат по чл. 99, ал. 4 от Основния закон. Във всички тези случаи конституционният законодател е изхождал от общата идея за ролята на президента, която съответства на принципа на чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

Съдиите обръщат също така внимание, че всички посочени в чл. 99, ал. 5 от Конституцията лица, измежду които президентът назначава служебен министър-председател, са избрани на съответните длъжности именно от Народното събрание, а този избор представлява гаранция (косвена) за стабилност и предвидимост на политиката на служебния кабинет съобразно приоритетите, очертани от народното представителство. Същевременно без изключение става дума за конституционни органи, т.е. органи, чието съществуване и функциониране е преценено от конституционния законодател като значимо за държавното управление (чл. 84, т. 8, чл. 91 и чл. 91а от Конституцията), като при това конституционната им уредба систематично е разположена в глава трета („Народно събрание“) и включването им в кръга от лица, между които президентът избира служебен премиер, като резултат вътрешно хармонизира конституционната уредба. В този смисъл ограничаването на

преценката на президента да назначи служебен министър-председател измежду фигури, избрани от парламента на държавно значими позиции и като такива ползващи се с обществено доверие, също е в духа на конституционните принципи.

Без значение е обстоятелството, че съществува теоретична възможност никое от поканените лица да не приеме поста на служебен премиер. Това не е в състояние да предизвика конституционна криза, тъй като до съставянето на ново правителство кабинетът в оставка е действащ (чл. 111, ал. 3 от Конституцията), което в сравнителен план е познато и широко утвърдено решение, обезпечаващо непрекъснатостта на държавното управление.

Като се има предвид горното, съдиите поддържат, че произтичащият от принципите на Конституцията баланс при упражняване на функциите на висшите държавни органи не се нарушава с новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Основния закон при отчитане на необходимостта служебният кабинет да е отговорен пред президента.

Степента, в която разглежданата промяна засяга елементи от баланса между институциите, е свързана по-скоро с търсенето на решения във връзка с непредвидените (и разкрили се в тридесетилетната практика) възможности на досегашната уредба да доведе до отклонения от основополагащи принципи, отколкото с промени в установеностите, спадащи към „формата на държавно устройство и на държавно управление“. Както вече беше посочено по-горе, Конституционният съд не е призван да преценява ефикасността на тези решения, нито държавническата мъдрост на законодателя.

Поради изложеното съдиите намират, че промените в чл. 99, ал. 5 и в чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §7 и 8 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни.

Конституционният съд, по отношение на промените в чл. 99, ал. 7, както са въведени с §7 ЗИД на Конституцията, излага следното:

Между първо и второ гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-353-04-315 от 14.12.2023 г.) се предлага разпоредбата на ал. 7, чл. 99 от Конституцията да бъде променена вместо отменена, като запази систематичното си място. От изказванията при разискване на предложението в пленарно заседание (стенограма от заседанието на Комисията по конституционни въпроси от 16.12.2023 г.) може да се установи, че вносителите на предложението между първо и второ

гласуване се аргументират с необходимостта правомощията на президента да бъдат ограничени. В основата на аргументацията стои допускане, че служебен кабинет, назначен от президента, е зависим от него – следва неговата визия за политиката в управлението на държавата и неговите указания, което според изразените становища се потвърждава от политическата практика и действия на такива правителства, в частност през последните две години.

Между „второто“ първо и второ четене е направено предложение (вх. №49-354-04-315 от 14.12.2023 г.) съдържанието на чл. 99, ал. 7 да бъде изменено. По-конкретно, предложено е разпоредбата да бъде формулирана по следния начин: „Основна задача на служебното правителство е да организира честни и свободни избори. Ограничения в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон“. С тази формулировка е приета и конституционната промяна, въведена с §7 ЗИД на Конституцията.

По отношение на мотива за конституционна промяна – да се преодолее зависимост от президента на служебното правителство, Конституционният съд отбелязва, че всяко „редовно“ правителство в отношенията му с Народното събрание е зависимо от неговото съгласие и подкрепа и то може да остане на власт и да функционира, докато има поддръжката на парламентарното мнозинство. Парламентът осъществява парламентарен контрол и може да реализира политическата отговорност на избраното от него правителство, а служебното правителство, което се назначава от президента и има източник на овластяването си в президентската институция, макар и да не носи пълна политическа отговорност пред парламента, има степен на зависимост от него също така. Конституционният съд поддържа в практиката си и не намира основание да се отклони от позицията си по това дело, че инструментите за контрол от страна на парламента по отношение на правителството „оказват влияние върху упражняването на изпълнителната функция на правителството, но без да премахват неговата самостоятелност или да ограничават правомощията му“ (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.). При действие на предходната редакция на обсъждания член 99, ал. 7 от Конституцията Съдът е приел, че в рамките на срока на правомощията на служебното правителство „президентът може да прави промени в структурата и състава на служебното правителство“ (Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г.) и че това е част от механизма за контрол и възпиране между властите в парламентарната система на управление, а не недопустима зависимост на служебното правителство от президента.

Конституционният съд намира, че обсъжданият конституционен текст е конституционно нетърпим в неговата цялост, защото с него се променя смисълът на съществуването на служебното правителство като елемент на установената парламентарна система от създателите на Конституцията от 1991 г.

Служебното правителство е юридически и функционално самостоятелно по отношение на държавния глава, но с направените конституционни промени не може да бъде реализирана в пълнота неговата отговорност пред парламента. В диспозитива на Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г. Конституционният съд приема, че „[с]лужебното правителство осъществява правомощията на Министерския съвет, определени в глава пета от Конституцията. Известна ограниченост на неговите функции произтича от това, че то получава своя мандат не от парламента. Тя не подлежи на дефиниране или законова уредба, а е следствие от ограничения във времето, през което функционира служебното правителство, от предназначението му да управлява текущите въпроси на вътрешната и външната политика на страната до провеждането на законодателни избори и съставянето на правителство от новоизбраното Народно събрание, от ограничеността на парламентарния контрол, упражняван върху него“. Ограниченията в правомощията на служебното правителство не произтичат от възможността държавният глава да интервенира в сферите на компетентност, които Конституцията отрежда на всеки Министерския съвет (чл. 87, ал. 1 и 2, чл. 98, ал. 1, т. 5 и 6, чл. 100, ал. 2 и 4, чл. 105, ал. 1 и 2, чл. 106, 107, 114, 143, ал. 2, чл. 150, ал. 1 и др.) и с каквато компетентност разполага и служебното правителство. Изпълнителната власт, включително и тази, упражнявана от служебен кабинет, „е самостоятелна област на държавното управление и в ценностен аспект нейната функция е толкова ценна, колкото и на останалите власти. Тя е независима да взима решения, основани на закона и на нейната собствена воля. […] Конституционният статус на изпълнителната власт изключва нейната управленска преценка да бъде блокирана от някоя друга власт“ (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.).

С обсъжданата конституционна промяна и по-конкретно с изречение първо на ал. 7, чл. 99, така както е въведена с §7 ЗИД на Конституцията, се създава конституционна основа за ограничаване на правомощията на служебния кабинет, тъй като извежда организирането на честни и свободни избори като основна задача на служебното правителство. Всяко правителство – и правителството в оставка при изтекъл мандат на Народното събрание също – е длъжно да организира честни и свободни

избори, а не само служебното. Нещо повече, тази разпоредба разколебава конституционния императив в ал. 2, чл. 105 от Основния закон, според който правителството осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общо ръководство на държавната администрация и въоръжените сили.

Разпоредбата на изречение първо в ал. 7, чл. 99, въведено с §7 ЗИД на Конституцията, не само няма самостоятелен правен ефект, но и като текст, на който е придаден конституционен ранг, застрашава от деформация смисъла на установеното от създателите на Конституцията от 1991 г. положение, че служебното правителство е елемент от утвърдената парламентарна система, един от конституционно установените основни органи в системата на управление на държавата, който в условията на парламентарна криза има специалното предназначение да осигури единството в държавното управление през периода на нейното преодоляване. Поради това обсъжданият конституционен текст е конституционно нетърпим.

С второто изречение на същата алинея 7, чл. 99, въведена с §7 ЗИД на Конституцията, се създава на конституционно ниво възможност ограничения в правомощията на служебното правителство да могат да бъдат въведени от Народното събрание със закон. Това ограничаване на компетентността на служебното правителство по законодателен ред от Народното събрание, разгледано в контекста на Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г., от което Съдът не намира основание да се отклони при произнасянето си по настоящото дело – и според което тълкувателно решение служебното правителство разполага с всички правомощия на Министерския съвет, така както те са предписани в Конституцията и със закон те не могат да бъдат ограничавани, – означава и ограничаване на конституционно предвидената компетентност на Министерския съвет. Тази възможност е недопустима без конституционна промяна. Правомощията на всички органи, възложени им от Конституцията, не могат да бъдат отнемани със закон, защото се засяга съдържателната страна на мандатите и възможността за промяната им само по конституционен ред е гаранция за конституционосъобразното осъществяване на държавната власт (Тълкувателно решение №13/2010 г. по к.д. №12/2010 г.).

Конституционният съд обръща внимание, че Конституцията установява определен баланс между правомощия на държавните органи, които имат основно значение за организацията и осъществяването на

публичната власт, между които Народно събрание, Министерски съвет, президент на републиката, по такъв начин, че те взаимно да се балансират и възпират при упражняването на държавната власт. Текстът на чл. 99, ал. 7, изр. второ се основава на разбиране от страна на 49-ото Народното събрание, приело промените, значително разширяващо установената от създателите на Конституцията от 1991 г. конституционна рамка. Постановеното в изцяло новата като текст алинея 7, чл. 99 деформира възприетия модел на взаимоотношения между властите, засягайки така ядрото на принципа на разделение на властите, че никоя от властите не може да има надмощие (Тълкувателно решение №6/2012 г. по к.д. №3/2012 г.). Също така въведеното с изречение второ в ал. 7, чл. 99 правило ограничава упражняването на контрол за конституционност – придобило конституционен ранг, то има смисъл, че ограничителните по отношение на служебното правителство закони, при това без въведен конституционен стандарт и по преценка на всяка легислатура, стават норма, с която Конституционният съд като гарант на върховенството на Конституцията е длъжен да се съобрази. По същество Народното събрание овластява самото себе си с правомощие, което не е посочено в приетия през 1991 г. Основен закон. Народното събрание не може да променя предназначението на установените основни конституционни институции, още по-малко да си възлага самото то власт, която не му е отредена от Конституцията при нейното създаване – с промяната представителният орган трансформира присъщо ограничената му власт в неограничена.

Създателите на Конституцията разпределят властването между основните конституционни органи така, че държавната власт да бъде осъществявана по най-ефективния начин, определяйки техния статус ведно с механизмите на взаимодействие и сътрудничество и взаимен контрол и възпиране в съответствие с естеството на възложената им власт при спазване на основополагащите принципи на народен суверенитет, разделение на властите, върховенство на правото, политически плурализъм и независимост на съдебната власт. Тяхното ефективно функциониране не би било възможно обаче, ако се установят толкова ограничаващи способи на упражняване на властта, че да не им се предостави необходимата и достатъчна дискреция, за да направят – всеки от тях – необходимото за благополучието на обществото и държавата в цялост. Въвеждането им с конституционни промени, извършени от Народното събрание, в нарушение на основополагащи за установения конституционен ред принципи, каквито са народният суверенитет, разделението на властите и върховенството на правото, засяга ценностното ядро на Конституцията като съдържателно

ограничение на присъщо лимитираната власт на Народното събрание по смисъла на чл. 153 от Конституцията. По изложените съображения Конституционният съд счита, че въведената с §7 ЗИД на Конституцията промяна в ал. 7, чл. 99 от Основния закон навлиза в запазената за Велико народно събрание възможност за промяна в материята на основите на установения конституционен ред – ценностното ядро на Конституцията.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 99, ал. 7, както е въведена с §7 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

VI. Относно конституционните промени в глава шеста „Съдебна власт“, както са въведени с §4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 и 20 ЗИД на Конституцията

1. Развитие на конституционната уредба на съдебната власт

В исторически план устройството и функционирането на съдебната власт в България не се основава нито на създала се през векове национална традиция, нито на трайно установена конституционна уредба. В Третата българска държава политически и организационни съображения отреждат на съдебната власт един-единствен член в Търновската конституция – чл. 13, съгласно който „съдебната власт принадлежи на съдебните места и лица, които действат от името на Княза, а отношенията на тези места и лица се определят чрез особени наредби“. По този начин съдебната власт в България още при изграждането на Третата българска държава има пестеливо уредена конституционна уредба, която предоставя изграждането ѝ на формираните в Народното събрание мнозинства.

В периода 1880 – 1947 г. Народното събрание приема четири закона за устройство на съдилищата, които са многократно променяни. Чрез тях се установява системата на съдилищата в България и се въвежда фигурата на прокурора, който е към съответните съдилища, орган е на министъра на правосъдието и осъществява надзор за правилното действие на правосъдието. Въвежда се фигурата на съдебния следовател (съдия-следовател), който е част от състава на окръжния съд. Посредством многобройни изменения, бавно и при непрекъснато променящи се условия, е установена постепенно (в йерархичен ред) несменяемостта на съдиите, а тази на прокурорите започва да се прилага постепенно от 1934 г.

По този начин до 1947 г. съдебната власт в България е поставена в пряка зависимост от желанията, целите и възможностите за въздействие на политическите партии, представени в парламента. Зараждащите се форми

на независимо самоуправление на съдебната власт (като Висш съдебен съвет, съставен от висшите съдии и с участието на главния прокурор, на висш чиновник от Министерството на правосъдието и на адвокат, който съвет има правомощието да дава предложения на министъра на правосъдието за повишаване на съдии и прокурори) са твърде условни и много често променяни. В резултат не са налице нито нормативно установени трайни правила, нито е създадена традиция за независимост на съдебната власт, включително в рамките на самата съдебна власт, както и не е установена трайна политическа култура на взаимно балансиране на съдебната власт с другите две власти – законодателната и изпълнителната.

Конституциите от 1947 г. и 1971 г. за първи път установяват уредба на съда и на прокурорския надзор (1947 г.) и прокуратурата (1971 г.), като закрепват пряката им зависимост от Народното събрание. Въведената изборност на съдиите, а на върховните съдии и на главния прокурор от Народното събрание и тяхната отчетност пред него категорично утвърждава зависимост от политическата власт. Наред с това двете конституции установяват на конституционно ниво основната функция на главния прокурор, на когото са подчинени всички прокурори – да осъществява върховен надзор за точното изпълнение на законите от всички субекти, включително и от съда, като съгласно Конституцията от 1947 г. прокурорите са при съдилищата, а Конституцията от 1971 г. за първи път урежда прокуратурата като самостоятелна институция.

При тази историческа даденост Конституцията от 1991 г. за първи път дефинира „съдебната власт, като установи основните ѝ характеристики“ (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.), определи кои правни субекти съставляват съдебната власт, какви са техните основни правомощия, кой е органът, който осъществява кадровата дейност в съдебната власт (назначава, повишава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите), и какъв е правният статус на лицата, които осъществяват съдебната власт.

Конституционният законодател, отчитайки стремежа за промяна на действалия до приемане на Конституцията от 1991 г. модел на осъществяване на правозащитната функция на държавата, както и за отмяна на функцията на прокуратурата за „общ надзор“, и отчитайки липсата на политическа яснота и готовност за подробна нова уредба на съдебната власт в Основния закон, създава модел на съдебната власт, който оставя широки възможности за различни законодателни решения по основни въпроси,

свързани с нейната организация и функциониране, включително и границите за независимост.

Изходната позиция на 7-ото Велико народно събрание е заложена в приетите от Комисията за изработване на проект за Конституция на България предварителни бележки: „Точно и ясно формулиране само на конституционните основи на съдебната власт, което дава единствено изходните положения за устройствените закони. Подробната регламентация, която се предлага в някои проекти не е удачна с оглед на диалектиката. Конституцията не е нормативен акт само за днес, а преди всичко за бъдещето“(протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1990 г.).

Решението, което е плод на много дискусии и компромиси и което е реакция на съществувалия до приемането на Конституцията модел, е включване в съдебната власт на съд, прокуратура и следствие. Видно от разпоредбата на чл. 117, ал. 1, за създателите на Конституцията въпросът що е то съдебна власт, намира решение в широкото разбиране за основната функция на държавните органи, включени в нея – „защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата“, независимо от факта, че средствата, чрез които тази защита се осъществява, са различни по своето естество. От обсъжданията в хода на приемане на Конституцията се установява, че вижданията на народните представители относно ролята и мястото на прокуратурата и на следствието са доста различни, а и невинаги достатъчно конкретни, което предпоставя възприетия подход на уреждане на конституционно ниво само на най-важните за правилното функциониране на демократичната, правова държава изисквания за съдебната власт.

Другия относим за глава шеста „Съдебна власт“ въпрос – управлението на съдебната власт – конституционният законодател решава, като изхожда от разбирането, изразено в приетите от Комисията за изработване на проект за Конституция на България предварителни бележки: необходимост от създаване на Висш съвет, в който „трябва да бъдат съсредоточени за решаване всички кадрови въпроси“, а по отношение на конституирането на този орган „ние трябва да изхождаме главно от две основни изисквания: 1) максимално участие на съдебните магистрати при решаването на собствените им кадрови проблеми и 2) връзката с другите структури на държавна власт. Във всяко едно общество има „преливане“ на властите. Въпросът е това „преливане“ да бъде дозирано“ (протокол от

заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1990 г.).

В сравнение с различията във вижданията на народните представители относно мястото и задачите на прокуратурата и на следствието, създаването на специален орган в рамките на съдебната власт, който да решава кадровите проблеми на съдиите, прокурорите и следователите, среща подкрепата на значително мнозинство от народните представители, които виждат в това гаранция за организационната независимост на съдебната власт в допълнение на индивидуалната независимост на съдиите, прокурорите и следователите (чл. 117, ал. 2). Изхождайки от разбирането, че на конституционно ниво е достатъчна уредбата на най-важното за този съвет, народните представители определят основната му функция, начина на конституиране, изискванията към състава и взаимодействието с изпълнителната власт. По този начин те уреждат новоучредения орган и предоставят на обикновения законодател да уреди всичко останало, което е необходимо за доброто функциониране на съдебната власт (чл. 133 от Основния закон).

Така приетият конституционен модел на съдебната власт открива възможност за и обуславя извършените за период от тридесет и три години пет изменения на Конституцията в глава шеста „Съдебна власт“, като по този начин я превръща не само в най-често и най-съществено изменяната конституционна уредба, но и в главата, която несъразмерно в сравнение с уредбата на другите власти и несъответно като ниво на абстрактност на уредба установява регулацията на съдебната власт. Наслагването на изменения в глава шеста, включително и отмяната на приети при предходни промени изменения, показва отсъствие на ясна визия, влияние на разнородни фактори и липса на политически и обществен консенсус. Макар фокусирането върху управлението на съдебната власт само̀ по себе си да е отговор на траен обществен консенсус за необходимост от ефективни гаранции за независимостта и самостоятелността на съдебната власт и за нейната отговорност, които да повишат ефективността и справедливостта ѝ, многобройността на измененията не сочи постигане на желания резултат.

След четирите изменения на глава шеста „Съдебна власт“ – първото, направено от 39-ото Народно събрание (обн. ДВ, бр. 85 от 26.09.2003 г.) и свързано с индивидуалния статус на съдиите, прокурорите и следователите; второто, направено от 40-ото Народно събрание (обн. ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.) и установяващо форма на взаимодействие между съдебната и законодателната власт и правомощията на прокуратурата; третото,

направено от 40-ото Народно събрание (обн. ДВ, бр. 12 от 06.02.2007 г.), откроyващо мястото и ролята на Висшия съдебен съвет като „орган, който взема основните решения по управлението на съдебната власт“ (мотиви на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх. №654-01-129 от 22.09.2006 г.), уреждащо статуса на съдиите, прокурорите и следователите и на изборните членове на Висшия съдебен съвет и създаващо нов орган в съдебната власт – Инспектората към Висшия съдебен съвет; и четвъртото, направено от 43-тото Народно събрание (обн. ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.), целящо „структурна и организационна реформа на съдебната власт в съответствие с международните стандарти, като предпоставка за преодоляване на системните дефицити в българската конституционна демокрация“ (доклад от 07.09.2015 г. на Временната комисия за обсъждане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх. №554-01-144 от 24.06.2015 г.) чрез промяна на структурата и организацията на Висшия съдебен съвет – петото изменение на глава шеста на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), видно от мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.), си поставя за цел „[у]крепване на независимостта на съда чрез структурна реформа на Висшия съдебен съвет“ и „[р]еформа на прокуратурата, гарантираща нейната отчетност пред обществото“.

2. Състав на органите на съдебната власт – промени в чл. 117, ал. 2 и чл. 128, както са въведени с §10 и 13 ЗИД на Конституцията

Създателите на Конституцията, установявайки в чл. 117, ал. 2, изр. първо независимостта на съдебната власт, в следващото изречение недвусмислено определят нейния състав. От разпоредбата на чл. 117, ал. 2 преди настоящото ѝ изменение е безспорно, че съдебната власт включва три самостоятелни дейности – правораздавателна, обвинителна и разследваща, осъществявани от съдии, прокурори и следователи, които при тяхното изпълнение се подчиняват само на закона (за смисъла на понятията „правораздаване“ и „правосъдие“ и използването им в Конституцията – Решение №22/1998 г. по к.д. №18/1998 г., Решение №7/2020 г. по к.д. №11/2019 г.).

Както сочи Конституционният съд в Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г., единствено за глава шеста „Съдебна власт“ конституционният законодател използва в наименованието една от трите основни функции на държавата (чл. 8 от Основния закон), а не

наименованието на конкретен орган, чиято организация и дейност се уреждат, защото по волята на Великото народно събрание в „осъществяването на съдебната власт, макар и с различна степен на интензивност на правната защита, служейки си с различни методи и постигайки в крайна сметка различен правен ефект, участват три категории органи“ – съдии, прокурори и следователи (следствени органи). Изходното начало, посочено от Конституционния съд, е, че тези органи „не са и не могат да бъдат равнопоставени. Конституционната рамка определя за всеки от тях различна функция и всеки от тях с различен интензитет и с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт“, но тяхното участие в съдебната власт е установено.

Относими към състава на съдебната власт са измененията на чл. 117, ал. 2 и на чл. 128 от Конституцията, въведени с §10 и 13 ЗИД на Конституцията. Измененията в чл. 117, ал. 2 са две: в първото изречение след израза „Съдебната власт е независима“ е добавено „и неин основен носител е съдът“. Добавено е второ изречение: „Прокуратурата и следствените органи са в съдебната власт“. В чл. 128 първото изречение „Следствените органи са в системата на съдебната власт“ е отменено, а второто изречение добива следната редакция: „Следствените органи осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон“, като местоимението „Те“ е заменено със „Следствените органи“.

От мотивите на предложението за изменения и допълнения в Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-04-315 от 14.12.2023 г.), направено след „второто“ първо гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията, и обсъжданията в пленарното заседание преди второто гласуване (стенографски протокол от 16-ото извънредно заседание на 49-ото Народно събрание от 19.12.2023 г.) е видно, че то е направено, за да се съобразят предложения, постъпили в хода на проведените в Комисията по конституционни въпроси обществени обсъждания (Доклад на Комисията по конституционни въпроси от проведените обществени обсъждания, вх. №49-353-37-4 от 06.12.2023 г.), за да се прекрати „веднъж за винаги дебата от последните години къде е мястото на прокуратурата и следствието“, за да няма „никакви основания за погрешно тълкуване каква е позицията на съда в системата на съдебната власт“, както и чрез него да се обоснове „различния подход при структурирането на кадровите органи“ (стенографски протокол от 16-ото извънредно заседание на 49-ото Народно събрание от 19.12.2023 г.).

По своя смисъл и съдържание направеното изменение е съответно на разбиране за „позицията на съда в системата на съдебната власт“ и за „мястото на прокуратурата и следствието в съдебната власт“, което е установено в действащата преди настоящото изменение редакция на Конституцията. В Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. Конституционният съд приема, че „[в] организационен аспект съдилищата са в основата на съдебната власт, а във функционален – тяхната дейност е най-същественото и решаващо нейно проявление. Чрез правораздавателния акт на съдилищата се решава правен спор, с което спорното става безспорно и по този начин чрез тяхната дейност се осигурява най-интензивната и категорична правна защита на гражданите, юридическите лица и държавата. Няма система, основана на разделението на властите и върховенството на правото, в която изтъкнатото да не е вярно. Във всички конституционни модели съдилищата са основен (в някои и единствен) носител на съдебната власт. В действащата Конституция на Република България това качество на съдилищата, без да е провъзгласено изрично, е неоспоримо […] това следва и от сега съществуващата конституционна уредба на правомощията, функциите и задачите на съдилищата в Република България“.

Това разбиране на Конституционния съд за ролята и мястото на съда в рамките на съдебната власт е потвърдено в редица решения: Решение №3/2014 г. по к.д. №13/2014 г. („По дефиниция съществената част на съдебната власт е правосъдието, осъществявано от конституционно установените съдилища“), в Тълкувателно решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г. (съдът „е основен носител на съдебната власт“), в Решение №6/2018 г. по к.д. №10/2017 г. (съдилищата имат „характеристика на централно звено в съдебната власт“). В други свои решения Конституционният съд извежда изрично дейността на съда като решаваща за осъществяването на съдебната власт: Решение №5/2003 г. по к.д. №5/2003 г. („Съдебната защита е най-висшата правна гаранция, както за защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, така и като гаранция за законосъобразност на издаваните от изпълнителната власт административни актове“), Решение №6/2008 г. по к.д. №5/2008 г. (съдебната защита е „завършващата тухла“ в сградата на правовата държава“), Решение №9/2011 г. по к.д. №7/2011 г. („В системата от правни гаранции за защита на правата и законните интереси на гражданите съдебните органи са най-висши, защото съдът в своята дейност е независим и е подчинен само на закона“).

За конституционния законодател при приемането на Конституцията от 1991 г. основополагаща за съдебната власт е нейната независимост,

гарантирана, на първо място, чрез функционалната (индивидуалната) независимост на лицата, които осъществяват трите самостоятелни дейности, съставляващи в съвкупност нейната правозащитна функция – съдии, прокурори и следователи (чл. 117, ал. 2, изр. второ). Стъпвайки на това изходно начало, конституционният законодател урежда структурата на системата на съдилищата, като посочва конкретно видовете съдилища, допуска създаването на специализирани съдилища и забранява създаването на извънредни съдилища (чл. 119). Така изградената на конституционно ниво уредба на системата на съдилищата създава гаранция за институционалната независимост на осъществяваната от съдиите правораздавателна дейност. Не по същия начин конституционният законодател подхожда към структурата на прокуратурата и на следствените органи. За прокуратурата се ограничава да посочи, че структурата ѝ е съответна на съдилищата (чл. 126, ал. 1), а за следствените органи – че са в системата на съдебната власт (чл. 128).

Разликата в уредбата на институциите, които осъществяват трите дейности при реализацията на съдебната власт, е проявление на разбирането на конституционния законодател за мястото и значението на съдилищата в рамките на съдебната власт като основни, структуроопределящи за тази власт институции, което е обусловено от решаващата за правозащитната функция на съдебната власт правораздавателна дейност, осъществявана от съдиите, и за необходимостта от гъвкав подход, който да позволи корекции на структурата на прокуратурата и на следствените органи, ако и когато възникнат такива потребности, обосновани с необходимостта от ефективно осъществяване на възложените им дейности в рамките на съдебната власт.

За целите на конституционната уредба конституционният законодател, в съответствие с постигнатото обществено съгласие към момента на приемане на Конституцията, е приел за достатъчно въвеждането на принципа, въз основа на който се формира структурата на прокуратурата, както и е приел за достатъчно, че следствените органи са в съдебната власт. Основавайки се на това конституционно разрешение, Конституционният съд в Тълкувателно решение №10/1998 г. по к.д. №8/1998 г., Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. и Тълкувателно решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г. се произнася относно смисъла на относимите към структурата на прокуратурата конституционни разпоредби (чл. 126, ал. 1, чл. 153 и 158, т. 3), както и относно конституционосъобразността на законови разпоредби, свързани със структурни промени в прокуратурата и следствието – Решение №1/1999 г. по к.д. №34/1998 г., Решение №5/2009 г. по к.д. №6/2009 г., Решение №7/2022 г. по к.д. №9/2022 г.

Следователно от приемането на Конституцията през 1991 г. до настоящото изменение тя винаги е предвиждала, че съдебната власт включва три различни, самостоятелни дейности, осъществявани от три различни вида органи – съдии, прокурори и следователи, че съдът е основен носител на тази власт и че без съда няма съдебна власт, че прокуратурата и следствените органи са в съдебната власт, както и че структурата на тези три дейности е уредена в различна степен в Конституцията.

Измененията в чл. 117, ал. 2 и чл. 128, въведени с §10 и 13 ЗИД на Конституцията, не установяват нито нов състав на органите на съдебната власт, нито нова роля и място на органите, които осъществяват тази власт, различни от досега предвидените в нея. Те не пораждат друг правен ефект, различен от този, който произтича от конституционната уредба, действаща до оспорените по настоящото дело конституционни промени. Единственото, което измененията правят, е експлицитно да закрепят това, което и досега Конституцията имплицитно установява: мястото на съда в рамките на съдебната власт, обусловено от същността на правораздавателната функция – да бъде решаващ фактор за ефективното функциониране на системата от взаимно контролиращи се власти и основен гарант на правата и свободите на гражданите. Това изменение не въвежда нещо ново и по отношение на мястото на прокуратурата в съдебната власт като нейна съставна част. Що се отнася до мястото на следствените органи в съдебната власт, налице е само преместване на съществуващ текст от една в друга разпоредба, без това да води до промяна на вече установеното място на следствените органи в съдебната власт.

От изложеното следва, че въведените с §10 и 13 изменения в чл. 117, ал. 2 и чл. 128 – разгледани сами по себе си и в контекста на уредбата на съдебната власт в рамките на глава шеста – не променят и не противоречат нито на установения при създаването на Конституцията състав на органите на съдебната власт, нито на ролята и мястото на съда в нея, обусловени от естеството на осъществяваната от него правораздавателна функция. Тези изменения са съответни на постигнатия при приемането на Конституцията ценностен консенсус, обективиран в Конституцията, относно състава на органите на съдебната власт и ролята и мястото на съда в нея и на установеното в трайната практика на Конституционния съд в обсъжданата материя.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 117, ал. 2 и чл. 128, както са въведени с §10 и 13 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни.

3. Уредба на прокуратурата – промени в чл. 126, ал. 1, 2 и 3, чл. 127, т. 5 и 6 и чл. 130, ал. 4, както са въведени с §11, 12 и 15 ЗИД на Конституцията

а) Структура на прокуратурата – промени в чл. 126, ал. 1, както са въведени с §11, т. 1 ЗИД на Конституцията

Разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията преди нейната промяна, въведена с §11, т. 1 ЗИД на Конституцията гласи: „Структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата“. С т. 1 от §11 ЗИД на Конституцията в края на изречението са добавени думите „които разглеждат наказателни дела“. Оспорената редакция на разпоредбата е предложена с проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) с мотива „въвеждане на децентрализация на структурата на прокуратурата чрез промяна в чл. 126 от Конституцията“.

Конституцията не съдържа друга уредба на структурата на прокуратурата извън разпоредбата на чл. 126, ал. 1. Тази уредба отразява виждането на конституционния законодател, който в процеса на създаване на Конституцията при обсъждане на глава шеста отдава внимание на въпросите за принадлежността на прокуратурата към съдебната власт и за нуждата от структурната ѝ обвързаност със съда, а не на конкретната нейна структура.

Конституционният съд, стъпвайки на тези принципни положения, заложени в Основния закон, в поредица свои решения (Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г.; Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.; Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.; Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г. и др.) изяснява отделни, специфични аспекти на структурата на прокуратурата.

В Конституцията е предвидена пирамидална структура на съдилищата, към която е приравнена тази на прокуратурата (Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.). Същевременно конституционното положение за обвързване на структурата на прокуратурата със структурата на съдилищата (според чл. 126, ал. 1 във вр. с чл. 119, ал. 1 от Конституцията) не е абсолютно. Прокуратурата „е относително самостоятелна съставка“ на съдебната власт „поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокурорските органи“ (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.). Поради това „определящо за изясняване на съдържанието на изискването структурата на прокуратурата да съответства на тази на съда е

разбирането на конституционния законодател за относителна самостоятелност и независимост на прокуратурата и следствието от съда, който е основен носител на съдебната власт“ (Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г.).

В мотивите на Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7 от 2005 г. Съдът приема, че структурата на прокуратурата може да бъде усъвършенствана със закон с цел изграждане на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи за осъществяване на специфичната им дейност, като посочва, че „ако под преструктуриране […] се разбира усъвършенстване на тази структура, в съответствие с основната задача и изчерпателно посочените в Конституцията способи, чрез изграждането на по-целесъобразна и ефективна организация на прокурорските органи, […] то такава промяна, извършена вътре в рамките на съдебната власт, не би могла да засегне формата на държавно управление и е от компетенциите на Народното събрание“. С Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г. Конституционният съд приема, че „тълкуването на изискването на чл. 126, ал. 1 от Конституцията в смисъл, че структурата на прокуратурата трябва да е задължително съобразена и с различните специализирани съдилища, както и с териториалната организация на съдилищата, излиза извън целта на тази конституционна разпоредба“.

Конституционният съд приема, предвид уредбата на структурата на прокуратурата на конституционно ниво, както и предвид абстрактния характер на конституционните норми, че в Конституцията имплицитно е заложена голяма дискреционна свобода на законодателя да урежда тези отношения по целесъобразност. С Решение №1/1999 г. по к.д. №34/1998 г. Съдът приема за конституционно допустимо закриването на Военната колегия при Върховния касационен съд, както и на Военната прокуратура към тогавашната Главна прокуратура, както и закриването на самата Главна прокуратура и обособяването на Върховна касационна прокуратура и Върховна административна прокуратура. С Решение №5/2009 г. по к.д. №6/2009 г. приема, че е конституционно допустимо да се премахне организационната самостоятелност на следствените органи и те да преминат в структурата на прокуратурата.

В контекста на изложеното е видно, че обхватът на дискреционната преценка на Народното събрание да изменя чрез закон структурата на прокуратурата е широк. Тъй като самата Конституция не съдържа правила за обособяване на структурни звена в прокуратурата, преценката е изцяло

на законодателя да ги предвиди на законово ниво в съответствие с възлагането по смисъла на чл. 133, като съблюдава общите устройствени принципи на съдебната власт в глава шеста от Конституцията, както и основополагащите принципи на установения държавен ред.

Конституционният съд не намира основание да се отклони от поддържаното разбиране в Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г., съгласно което „структурата на прокуратурата е в съответствие с основната ѝ функция. Това не означава, че тя не може да бъде променяна. Самият конституционен законодател е предвидил, че в определени случаи и в определени граници това може да бъде сторено дори със закон“.

С оглед на това Конституционният съд счита, че Народното събрание е свободно да реорганизира структурата на прокуратурата, стига промяната да остане в рамките, зададени с Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г., включително когато промените са с конституционен ранг. Изменението на чл. 126, ал. 1 не променя формата на държавно управление (чл. 158, т. 3 от Конституцията) и е в компетентността на производната учредителна власт на Народното събрание, тъй като остава в рамките на съдебната власт и не води до изменения в организационните и функционалните характеристики на прокуратурата като орган на съдебната власт.

Конституционният съд отчита обстоятелството, че съгласно чл. 127 от Конституцията основната задача на прокуратурата е да следи за спазване на законността с акцент върху наказателното производство (т. 1 – 4), както и че съгласно чл. 127, т. 5 и 6 тя може да участва в дела, различни от наказателните от общ характер, само в предвидените със закон случаи. Поради това е логично структурата ѝ да съответства на тази на съдилищата, разглеждащи наказателни дела. Допълнението на чл. 126, ал. 1 от Конституцията е насочено към прецизиране на структурата на прокуратурата, която следва да е съответна не на всички видове съдилища, а на тези от тях, които разглеждат наказателни дела. С изменението на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не се засягат по никакъв начин нито основната конституционна задача на прокуратурата – да следи за спазването на законността, нито се заличава който и да е от установените в чл. 127, т. 1 – 6 способи, чрез които тя осъществява тази задача.

Промяната в структурата на прокуратурата е въпрос на изграждане на целесъобразна организация на прокурорските органи. „Такава промяна, извършена вътре в рамките на съдебната власт, не би могла да засегне

формата на държавно управление и е в компетенциите на Народното събрание“ (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.).

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 126, ал. 1, както е въведена с §11, т. 1 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна.

б) Правомощия на главния прокурор – промени в чл. 126, ал. 2 и 3, както са въведени с §11, т. 2 и 3 ЗИД на Конституцията

Алинея 2

Преди оспореното изменение на Конституцията разпоредбата на чл. 126, ал. 2 гласи: „Главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори“. С т. 2 от §11 ЗИД на Конституцията разпоредбата придобива следното съдържание: „Главният прокурор представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура“. В проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) разпоредбата фигурира с редакцията „Главният прокурор е административен ръководител на върховната прокуратура“. При второто гласуване на законопроекта разпоредбата е приета със следния текст: „Главният прокурор представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура“, който е запазен като окончателна редакция и при третото гласуване.

Създателите на Конституцията през 1991 г. са целели да уредят в глава шеста „Съдебна власт“ преди всичко типичните за всеки от органите на съдебната власт дейности, т.е. тези дейности на съдилищата, прокуратурата и следствените органи, които са основание за тяхното създаване и които съществуват обособени в рамките на независимата съдебна власт. При обсъждане на конкретните разпоредби, отнасящи се до прокуратурата, народните представители от Великото народно събрание обръщат особено внимание на реалната опасност от неправомерно осъществяване на прокурорските правомощия при „липсата на структурно единство и институционен контрол в Прокуратурата“. Затова приемат, че „принципите на изграждане на прокуратурата трябва да бъдат единство, йерархическа зависимост и несменяемост на прокурора“ (стенограма от 140-ото пленарно заседание на Великото народно събрание от 29.05.1991 г.). Създателите на Основния закон са предвидили, освен йерархичен контрол в системата на прокуратурата, упражняван от горестоящите звена спрямо долустоящите, и йерархичен контрол от страна на главния прокурор по отношение на всички прокурори в системата на прокуратурата.

За постигането на тези цели с приемането на Конституцията Великото народно събрание чрез чл. 126, ал. 2 „определя самостоятелно функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като едноличен орган“ (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.) и възлагайки му правомощия за надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори. Трайна и последователна е практиката на Конституционния съд, че чрез тези правомощия „конституционният законодател съсредоточава и персонализира в лицето на главния прокурор крайната отговорност за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1 – 6 от Конституцията, като създава и допълнителна гаранция за точното и еднакво прилагане на законите (материални и процесуални) в рамките на прокуратурата“ (Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г., Тълкувателно решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г., Решение №7/2021 г. по к.д. №4/2021 г.). Преди оспореното изменение на Конституцията главният прокурор е едноличен държавен орган в рамките на съдебната власт, който е най-високопоставеният ръководен орган в единната йерархическа структура на прокуратурата. Като магистрат в системата на прокуратурата той е обвързан с нейната конституционна задача и способите, които са предоставени за изпълнението ѝ, така както всеки друг прокурор. Той е самостоятелен държавен орган – връх на административната йерархия на прокуратурата (Решение №12/2022 г. по к.д. №7/2022 г.), чието ръководство предполага наличието на инструментариум от специфични правомощия, свързани с осъществяването на специфичната задача на прокуратурата в рамките на съдебната власт – да следи за спазването на законността. Другите органи на съдебната власт или на другите власти не разполагат с правомощие за пряка намеса или контрол върху тази същинска дейност на прокурорите (Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.).

В Тълкувателно решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г. Конституционният съд очерта характеристиките и обхвата на правомощията на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Основния закон преди оспореното изменение. Както надзорът за законност, така и методическото ръководство на главния прокурор върху дейността на всички прокурори, по начина, по който са конструирани от създателите на Конституцията, „имат за обект дейността на прокурорите, упражняват се в рамките на прокуратурата, имат за предмет дейността на органи, които са му йерархически подчинени и на които е административен ръководител“, и „са относими към осъществяването на основната задача на прокуратурата чрез способите по чл. 127 от Конституцията, т.е. само към онази дейност на прокурорите, чрез

която се реализира пряко основната функция на прокуратурата“ като част от съдебната власт.

Надзорът за законност обхваща единствено правилното приложение на материалния и процесуалния закон при решаване на въпросите по конкретно наказателно производство. Надзорът за законност, упражняван от главния прокурор, не засяга и не се намесва в онази страна на прокурорската дейност по чл. 127 от Конституцията, която се основава единствено на свободно формиране на вътрешното убеждение на прокурора, изградено на основата на преценка за достоверност на законосъобразно допуснати, събрани и проверени доказателствени материали, въз основа на която прави фактическите си констатации и изводи по въпросите, включени в предмета на доказване.

Методическото ръководство, от своя страна, включва създаването на общи правила за осъществяването на прокурорската дейност, които имат трайно, неднократно действие и съдържат указания към прокурорите за подходите и правилата, способите и действията, чрез които да осъществяват правомощията си.

Всяко едно от двете предоставени от Великото народно събрание правомощия на главния прокурор допринася за реализирането на контрола, упражняван от него в подчинената му структура на съдебната власт, но нито едно от тях самò по себе си не може да служи като пълноценна гаранция за законосъобразното функциониране на прокуратурата без наличието на другото. Поради това Конституционният съд приема, че предприемането на съществена промяна в характера и в обхвата на тези правомощия на главния прокурор неизбежно рефлектира върху конституционно заложените параметри за обезпечаване на законосъобразното осъществяване на дейността на прокуратурата.

Внесената със ЗИД на Конституцията промяна чрез приемането на новата разпоредба на чл. 126, ал. 2 – „Главният прокурор представлява прокуратурата и ръководи Върховната прокуратура“, не съдържа ново правомощие на главния прокурор. Той и преди изменението е имал правомощието да представлява прокуратурата, както и е бил административен ръководител на върховните ѝ звена – Върховната касационна прокуратура и Върховната административна прокуратура. В случая с промяната на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, съгласно която главният прокурор „ръководи Върховната прокуратура“, на практика се преструктурира конституционно установена структура на съдебната власт – прокуратурата. Тя престава да бъде единна, ръководена от главния

прокурор, а той става ръководител само на едно нейно структурно звено (Върховна прокуратура), при това въведено на конституционно ниво в отклонение от установеното от създателите на Конституцията принципно разрешение структурата на прокуратурата да бъде предмет на законодателно уреждане. Според Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. „всяко преструктуриране трябва да бъде предшествано и обусловено от ясно дефиниране на необходимостта от промяна в основните функции на съответния орган, неговото място в системата на останалите държавни органи и начина на взаимодействие с тях. А това, доколкото засяга установения баланс между трите власти, предполага сериозна ревизия на основния закон, която е от компетентност на ВНС“.

Оспореното изменение в Конституцията, според което главният прокурор е административен ръководител само на Върховната прокуратура, а не ръководи цялата система на прокуратурата в България, не е предшествано и обусловено от ясно дефиниране на необходимостта от него, а единствено е обосновано в мотивите към ЗИД на Конституцията с израза „въвеждане на елемент на децентрализация на структурата на прокуратурата чрез промяна в чл. 126 от Конституцията“. Така с извършените промени се нарушава основен принцип на организацията на прокуратурата като съставна част на съдебната власт, което съгласно Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. е в компетентността на Велико народно събрание.

Като последица от тази промяна е отнета основна конституционна функция на главния прокурор – да упражнява надзор за законност върху дейността на всички прокурори. Съгласно Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. „доколкото се променя изначално значима част от организационните и функционални характеристики на този орган, се касае до промяна, рефлектираща върху формата на държавно управление“. По същество въплътената в Конституцията идея на Великото народно събрание за единна прокуратура с върховен надзор за законност, осъществяван от главния прокурор, е променена, като на практика е създадена прокуратура без единно ръководство и надзор за законност. Конституционният съд е приел в Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г., че „неразривно свързана с формата на държавно управление, която би се променила, е и ако се променят структурата, формирането и функциите на звената на съдебната система и статута на нейните органи, включително висшите конституционно установени длъжности“. Отнемането на основна и съществена функция на главния прокурор – упражняването на надзор за законност върху дейността на всички

прокурори, е съществена намеса във функционалната характеристика на този самостоятелен конституционен орган (според замисъла на Великото народно събрание) и в неговия статус.

Без надзора за законност, упражняван от главния прокурор, много от прокурорските актове биха останали без какъвто и да е контрол, при условие че преобладаващата част от тях не подлежат на съдебен контрол. Някои изключителни правомощия на главния прокурор, присъщи само нему с оглед на упражнявания от него надзор за законност, не биха могли да бъдат реализирани – възлагане на разследване по наказателни дела на следовател, решаване на спорове за подсъдност между прокуратури, възобновяване на прекратени досъдебни производства, отправяне на искания за възобновяване на наказателни дела и др.

Надзорът за законност, като правомощие на главния прокурор в съответствие с предходната редакция на ал. 2 на чл. 126, е различен от контрола за законосъобразност, предвиден по вертикала в структурата на прокуратурата в процесуалния закон. Контролът за законосъобразност – обжалване на постановление на прокурор пред по-висшестоящия прокурор, по принцип е едноинстанционен и той няма за предмет упражняване на правомощия, присъщи на надзора за законност, упражняван от главния прокурор. Няма звено в рамките на прокуратурата, което да упражнява правомощието „надзор за законност“, след като е премахнато по отношение на самия главен прокурор като самостоятелен орган. Веднъж отменено, то „изчезва“ от системата на прокуратурата. Остава само контролът за законосъобразност по вертикала в структурата на прокуратурата, упражняван от прокурори от горестояща прокуратура. Те обаче, по силата на контрола за законосъобразност, не биха могли да упражняват правомощия на главния прокурор, присъщи на отнетия му надзор за законност.

Правомощието на главния прокурор по чл. 126, ал. 2 от Конституцията (преди изменението) – да упражнява надзор за законност върху дейността на всички прокурори – е правомощие върху всички тях при упражняване на функцията на прокуратурата по чл. 127 чрез способите, предвидени в тази разпоредба. Чрез оспорената промяна на главния прокурор са отнети конституционно установени функции, което е промяна по смисъла на чл. 158, т. 3 и не е в правомощията на Народното събрание.

Алинея 3

Разпоредбата на чл. 126, ал. 3 от Конституцията е нова, въведена е с т. 3 от §11 ЗИД на Конституцията и гласи: „Главният прокурор по

предложение на Върховната прокуратура утвърждава общи методически правила за дейността в досъдебното производство на прокурорите, следователите и другите разследващи органи, които подлежат на обжалване пред Върховния административен съд по ред, определен в закон“.

Конституционният съд отбелязва, че по своето естество методическото ръководство на главния прокурор представлява даване на „общозадължителни указания към прокурорите за подходите и правилата, способите и действията, чрез използването на които се гарантира ефективно и качествено изпълнение на основната задача на прокуратурата – да следи за спазване на законността, като упражнява правомощията по чл. 127, т. 1 – 6 от Конституцията“ (Тълкувателно решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.). Негова присъща характеристика съгласно тълкуването на Конституционния съд е то да е задължително за всички прокурори. От анализа на разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Конституцията конституционната юрисдикция намира, че този извод е бил верен към момента на постановяване на решението по посоченото тълкувателно дело, тъй като обвързващата задължителна сила на методическите указания на главния прокурор е функция на правомощието му по упражняване на надзор за законност върху дейността на всички прокурори (чл. 126, ал. 2 преди изменението).

Според въведената с §11, т. 2 ЗИД на Конституцията редакция на чл. 126, ал. 2 главният прокурор е ръководител само на Върховната прокуратура, а не на „прокуратурата“. Основателно се поставя въпросът за кого са задължителни методическите указания, утвърдени от главния прокурор. Прокурорите, които не са във Върховната прокуратура според изменението в чл. 126, ал. 2, не са подчинени на главния прокурор и не са процесуално зависими от него. Следователно за тях утвърдените методически указания не са обвързващи и нямат задължителна сила. Те биха ангажирали само прокурорите от Върховната прокуратура, на които главният прокурор е ръководител. Това е резултат от отпадането на единството на прокуратурата и отнемането от главния прокурор на функцията му по надзор за законност. Липсата на обща ангажираност на всички прокурори да изпълняват методическите указания на главния прокурор е предпоставка за противоречива прокурорска практика, както и по отношение на всички разследващи органи с функции в досъдебното производство, вкл. и тези, които са извън системата на прокуратурата и дори извън системата на съдебната власт.

Налага се изводът, че утвърдените от главния прокурор методически указания нямат способността да осигуряват правилното прилагане на закона в рамките на досъдебното производство. Като резултат привидно се създава впечатление, че правомощието на главния прокурор за осъществяване на методическо ръководство върху дейността на всички прокурори се запазва, но всъщност то е отнето. По този начин Народното събрание е упражнило правомощие, предоставено на Великото народно събрание, с каквато компетентност не разполага.

Конституционният съд достига до извод, че един конституционен орган – главният прокурор, който е разполагал с две правомощия по чл. 126 от Конституцията преди изменението, с влизане в сила на ЗИД на Конституцията е лишен и от двете. С оглед на съществото изменение на правомощията на главния прокурор на конституционно ниво се изменят не само функционалните характеристики на този орган, но и организационната му характеристика. Той не е ръководител на цялата „система на прокуратурата“, а само на едно звено с неясен конституционен статус, което в рамките на съдебната система приравнява главния прокурор по статус на административен ръководител. Това съгласно Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. е промяна, която е недопустимо да бъде извършена от Народно събрание, защото навлиза в запазените компетенции на Великото народно събрание по чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 126, ал. 2 и 3, както са въведени с §11, т. 2 и 3 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

в) Способи за осъществяване на основната задача на прокуратурата – промени в чл. 127, т. 5 и 6, както са въведени с §12 ЗИД на Конституцията

Параграф 12 ЗИД на Конституцията въвежда изменения в разпоредбите на т. 5 и 6 на чл. 127 от Конституцията, съдържащ уредбата на способите, чрез които прокуратурата осъществява конституционно възложената ѝ задача да следи за спазването на законността.

Оспорените промени са мотивирани от вносителя с необходимостта от „фокусирането на прокуратурата само върху функциите в наказателния процес“ и „отпадане на общия надзор за законност по отношение на актове и действия на държавните органи“, което „следва да ограничи възможностите за произволно упражняване на властта и да повиши ефективността на държавното обвинение“ в съответствие със стандартите и

препоръките на Европейската комисия за демокрация чрез право, орган на Съвета на Европа, както и с юриспруденцията на Европейския съд по правата на човека (проект на Закона за изменение и допълнение на Конституцията, вх. №49-354-04-315 от 28.07.2023 г.).

Разпоредбата на т. 5 преди оспореното изменение гласи: „предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове“. Оспорената редакция на т. 5 на чл. 127 гласи: „5. предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове пред съда, в случаите, предвидени в закон“

Разпоредбата на т. 6 в редакция преди оспореното изменение гласи, че прокуратурата следи за спазване на законността, като „в предвидените със закон случаи участва в граждански и административни дела“. Оспорената редакция на т. 6 предвижда, че прокуратурата следи за спазване на законността, като „освен по наказателните дела от общ характер, в предвидените със закон случаи участва и в други дела в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила“.

Разпоредбата на чл. 127 от Конституцията, заедно с тези на чл. 126 и чл. 133, представлява уредбата на конституционно ниво на статуса и основната задача на прокуратурата. В практиката на Съда на чл. 127 е отдадено съществено значение, доколкото той задава конституционните рамки, в които следва да се ограничи нормативната уредба на правомощията на прокуратурата. Съдът приема, че „[г]лавната задача, която основният закон възлага на прокуратурата, е да следи за законността“, но тя се осъществява „не произволно, а в строго определени от конституционния законодател граници, очертани от него чрез способите, които са формулирани в разпоредбата на чл. 127, т. 1 – 4 от Конституцията“ като „[д]руги способи са конституционно недопустими“ (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.). Тази позиция е затвърдена и в последващи решения на Съда, където също се подчертава, че способите за осъществяване на задачата на прокуратурата са изчерпателно изброени в чл. 127 от Конституцията (Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г.) и че основната задача на прокуратурата – „да следи за спазване на законността – е закрепена в разпоредбата на чл. 127 от Конституцията. Тя се осъществява чрез посочените в същата разпоредба способи, които очертават конституционните граници на дейността на прокуратурата“ (Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.).

Конституционният съд е създал богата практика относно конституционната задача на прокуратурата и способите за нейното

осъществяване. Като специализиран орган в рамките на съдебната власт, чиято функция е правозащитна, тя също действа като гарант на върховенството на правото. В съвременната правова държава реализацията на тази роля се проявява в два аспекта: защита на основните права и свободи на гражданите и защита на законността. Според Конституцията прокуратурата е натоварена с отговорност за реализацията на правозащитната функция на държавата в три области – в наказателния, в гражданския и в административния процес (Решение №3/2023 г. по к.д. №18/2022 г.), а разпоредбата на чл. 127 съдържа изчерпателно посочване на способите, чрез които тази функция следва да се реализира. Основният закон отдава преимуществено значение на правомощията на прокурорските органи в рамките на наказателния процес. Четири (т. 1 – 4) от общо шест от тях се реализират в различни наказателни производства в зависимост от фазите на наказателния процес и с изключение на правомощието по т. 2 прокуратурата е единственият орган в съдебната власт, който разполага с тях.

Същевременно, въпреки първостепенното значение на прокурорските правомощия в наказателния процес, Конституцията изрично предвижда и възможност прокуратурата да следи за спазване на законността и извън наказателното преследване. За тази цел създателите на Конституцията са предвидили правомощие на прокуратурата по отношение на законосъобразността на актове на администрацията (т. 5), както и участие на прокурор в предвидените със закон случаи в граждански и административни дела (т. 6). Тези две правомощия допълват инструментариума, с който прокуратурата разполага, за да следи за спазване на законността. Те са израз на разбирането на конституционния законодател, че в съвременната демократична държава власт възпира власт и всяка една от трите власти следва да разполага с механизми да взаимодейства със и да въздейства върху останалите, за да се постигне ефектът на сътрудничество, баланс и взаимен контрол между тях (Решение №2/2008 г. по к.д. №1/2008 г.).

Разглежданите промени в т. 5 и 6 на чл. 127 визират точно тези два специфични способа, чрез които прокуратурата осъществява задачата си да следи за спазване на законността извън наказателния процес.

Новата редакция на т. 5 съдържа изменение, което предвижда уточнението, че прокуратурата може да предприема действия за „оспорване“, а не както досега за „отмяна“ на незаконосъобразни актове, и допълнението „пред съда в случаите, предвидени в закон“. Ако първата

промяна има за резултат терминологично прецизиране на текста на разпоредбата, втората има за резултат две важни последици, които по същността си представляват различие в обхвата на осъществяването на този способ с оглед на предходното ѝ съдържание. Отпада възможността прокурор да предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове по административен ред пред горестоящ административен орган, а възможността прокурор да предприема действия за оспорване на незаконосъобразни актове по съдебен ред трябва да е предвидена изрично в закон за всеки отделен случай.

Новата редакция на т. 6 запазва възможността прокурор освен по наказателни дела от общ характер, в предвидените със закон случаи да участва и в други дела, но добавя изискването, че това е допустимо само „в защита на значим обществен интерес или в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила“. В съдържателен аспект специфичното при тази промяна е, че правомощието на прокуратурата да участва в дела, различни от наказателни от общ характер, остава определено от нарочна законова норма, предвиждаща възможност за това, каквато е била разпоредбата преди изменението. С новата редакция се урежда възможността прокуратурата да участва „и в други дела“, освен по наказателни дела от общ характер. В сравнение с предходната редакция на т. 6 изменението разширява възможностите за участие на прокуратурата, тъй като предвижда това да не става само по граждански и административни дела. Същевременно се въвежда ограничение по отношение на всяко Народно събрание, упражнявайки законодателното си правомощие, да предвижда участие на прокурор само в съответствие със заложените на конституционно ниво алтернативни критерии – „в защита на значим обществен интерес“ или „в интерес на лица, които се нуждаят от специална закрила“. На практика изменението на т. 6 е ограничение на законодателното правомощие на Народното събрание, предвидено от самото Народно събрание, но действащо като производна учредителна власт.

Следователно с изменението на Конституцията от 2023 г. съдържанието на двете разпоредби на т. 5 и 6 на чл. 127 е променено в насока ограничаване на служебното начало на прокуратурата при осъществяването на правомощията ѝ, които не са свързани с нейната основна функция и са уредени в тези разпоредби. Съществениият въпрос в случая е дали с така направените изменения Народното събрание като производна учредителна власт навлиза в обхвата на запазените в чл. 158, т. 3 от Конституцията прерогативи на Великото народно събрание.

Стандартът, относим към преценката за границите на възможността Народно събрание да внася промени в Основния закон относно функциите и правомощията на органите на съдебната власт, включително и прокуратурата, е заложен в практиката на Съда с Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. и Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. Съгласно приетото в тях е недопустима промяна, въведена от Народно събрание като производна учредителна власт, която да води до промяна на спецификата на органите на съдебната власт във функционален аспект и съкращаване на способите, с които те си служат. Същевременно Конституционният съд приема, че промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт „които са насочени към […] оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия […], не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава баланса между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащия конституционен модел на държавата“.

В този контекст Съдът намира, че разглежданите изменения в т. 5 и 6 на чл. 127 от Конституцията не са от естество да засегнат основите на държавността и принципите, на които е изградена организацията на държавните органи.

Оспорените промени в способите, чрез които прокуратурата осъществява възложената ѝ основна задача, не водят до заличаване на тези конституционно установени способи, нито сами по себе си блокират тяхното използване. Те не водят до промени във функционалните специфики на прокуратурата като самостоятелен орган в независимата съдебна власт. Измененото съдържание на тези два способа запазва непроменена основната ѝ задача в рамките на съдебната власт – да следи за спазване на законността. Те не водят до прехвърляне на правомощия на прокуратурата към друг орган от съдебната власт или към орган извън съдебната власт. Независимо, че осъществяването на дейността на прокуратурата с променените конституционни правомощия изисква законодателят да приеме необходимата нормативна уредба на законово ниво, за да може този орган на съдебната власт да изпълнява функциите си, това не обуславя противоконституционност на оспорените разпоредби. Това е основно задължение на законодателя (чл. 62, ал. 1, изр. първо), а е налице и изрично конституционно възлагане (чл. 133). Конституционният съд в Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. недвусмислено подчертава, че съществува ясна връзка между това задължение и

нормативните предписания на чл. 117, 126 и 127 от Основния закон. „Докато в тях са уредени основополагащите характеристики на съдебната власт (чл. 117) или специфичните основни положения относно структурата (чл. 126) и функциите (чл. 127) на прокуратурата, тук Конституцията ясно посочва, че практическата реализация на създадения с нея нов модел на съдебната власт задължително предполага законово ниво на нормативната уредба на неуредените от нея, но значими въпроси за организацията и дейността на прокурорските органи“.

Във връзка с това Конституционният съд отбелязва, че разглежданите конституционни разпоредби относно правомощията на прокуратурата по т. 5 и 6 на чл. 127 са с висока степен на абстрактност. Съдържанието на тези правомощия се „изпълва“ от Народното събрание на законово ниво и то прави преценката по целесъобразност как да уреди реализацията им. Самото Велико народно събрание изрично е допуснало това принципно положение да бъде приложимо, доколкото разпоредбата на т. 6 на чл. 127 от Конституцията преди измененията също е предвиждала участие на прокурор в граждански и административни дела, когато това е предвидено в закон. Следователно учредителната власт е допуснала възможността да се предостави това правомощие на всяко бъдещо Народно събрание, което да преценява чрез текущо законодателство необходимостта от участие на прокурор в съдебни производства, различни от наказателните. По този начин, като предвиден в Конституцията, законът ще изпълнява особена гаранционна функция – да бъде основа и мяра на дейността на прокуратурата в производства, различни от наказателните, и така да защитава основните права и свободи като гаранция за спазване на принципа на правовата държава.

Конституционният съд намира, че извършената промяна в т. 5 и 6 на чл. 127 от Конституцията не отнема задачата на прокуратурата да следи за спазването на законността и прокуратурата продължава да я изпълнява като гарант за върховенството на правото в посочените в Конституцията области. Изменението в посочените правомощия представлява по своето естество прецизиране на обхвата на установения в Конституцията способ на прокуратурата за осъществяване на основната ѝ задача, което съгласно Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. е в правомощията на Народното събрание и е допустимо да бъде извършено от него във функцията му на производна учредителна власт.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в т. 5 и 6 на чл. 127, както са въведени с §12 от Конституцията, не са противоконституционни.

в) Механизъм за разследване на главния прокурор – промяна в чл. 130, ал. 4, както е въведена с §15 ЗИД на Конституцията

Разпоредбата на чл. 130, ал. 4 е нова, приета е с изменението на Конституцията през 2023 г., въведена е с §15 ЗИД на Конституцията. Приемането ѝ е мотивирано от вносителите с нуждата от създаване на „реални механизми за търсене на отговорност и отчетност по отношение на главния прокурор“ в „съответствие с решение на Европейския съд по правата на човека по делото Колеви срещу България“.

Разпоредбата на чл. 130, ал. 4 гласи: „За извършено престъпление от общ характер главният прокурор или негов заместник се разследва и обвинението се поддържа пред съда от прокурор, който е заемал длъжността съдия във Върховния касационен съд от наказателната колегия или с ранг на съдия във Върховния касационен съд от наказателните отделения на апелативните или окръжни съдилища до момента на назначаването. Процедурата за избор и назначаване се определя в закон“.

С тази разпоредба прокурорът, разследващ главния прокурор или негов заместник, става трети орган от системата на прокуратурата, който Народното събрание предвижда на конституционно ниво заедно с Върховната прокуратура и самия главен прокурор. Поставена в този контекст при контрола за конституционност, разпоредбата следва да се разглежда не само като елемент в цялостната конституционна архитектура на съдебната власт, но и с оглед на качеството ѝ на учредяваща конституционен орган (чл. 130, ал. 4, изр. първо) и на овластяваща обикновено Народно събрание (чл. 130, ал. 4, изр. второ) конституционна норма. Като учредяваща норма тя съдържа условията за създаването на държавен орган с конкретни публичноправни функции – прокурор с тясна субектна специализация, на когото са предоставени изчерпателно посочени правомощия да разследва и да поддържа обвинение пред съд в случаи на извършено престъпление от главния прокурор или негов заместник. Като овластяваща конституционна норма тя предоставя на законодателя, при преценка по целесъобразност, да уреди на законово ниво реда за избор и назначаването на този орган.

С оглед на принадлежността на регулираната материя към сферата на правозащитната функция на държавата, осъществявана от органи на съдебната система, конституционните параметри на учредяването и на

овластяването следва да бъдат съобразени с конституционните принципи, на които се основава тази власт и спрямо които са устроени нейните органи и техните правомощия. Само така разглежданата разпоредба би могла да изпълнява адекватно ролята си на юридическа основа на законотворчеството и да зададе коректен конституционен мащаб, като остави пространство за нормативно развитие, в което да се вмести дискреционната свобода на законодателя при създаване на уредбата на законово ниво (Определение №1/2021 г. по к.д. №2/2021 г.).

С оглед на обстоятелството, че изречение първо на ал. 4 от чл. 130 учредява нов орган в системата на прокуратурата, Конституционният съд следва да провери доколко изискванията към съдържанието на такава разпоредба са изпълнени. Приложимият стандарт при проверката за конституционност следва да оцени зачитането на основната конституционна задача на прокуратурата и способите за нейната реализация (чл. 127, т. 1 – 6). В практиката на Съда е прието, че законодателят разполага с дискреционна власт да създава специализирани структури в съдебната власт с оглед на нуждите и целите на държавната наказателна политика, стига да остане в рамките, зададени от Великото народно събрание в Основния закон като устройствени и организационни принципи на съдебната власт (Решение №6/2018 г. по к.д. №10/2017 г. и Решение №7/2022 г. по к.д. №9/202 г.). В този смисъл създаването на прокурор по разследването на главния прокурор или негов заместник като специализиран прокурорски орган в рамките на прокуратурата на конституционно ниво самò по себе си е допустимо и не надхвърля границите на предоставената на Народното събрание свобода.

Специфичната задача на прокуратурата да следи за спазване на законността предопределя мястото ѝ в системата на баланс и взаимодействие с другите власти (Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.). Конституцията в чл. 127 съдържа изчерпателно изброяване на допустимите способи, които очертават конституционните граници на дейността на прокуратурата и чрез които тя реализира съответната част от правозащитната функция на държавата (Решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.). За да е конституционосъобразна дейността на прокуратурата, трябва да е в синхрон и да не противоречи до степен на отрицание на способите, които са лимитирани и точно формулирани в Конституцията. Конституционно недопустима е нормативна уредба, която ограничава конституционно закрепените способи, предоставени от Великото народно събрание на прокуратурата, ако това води до ограничаване на възможността

ѝ да следи за спазване на законността (Решение №7/2004 г. по к.д. №6/2004 г.).

Когато Народното събрание упражнява нормотворческата си компетентност, то не може да създава по отношение на прокуратурата способи, съответно правомощия, различни или надхвърлящи в съдържателен аспект установените от Великото народно събрание рамки, тъй като това би било в противоречие с уредбата на способите, закрепени в чл. 127 от Конституцията. Народното събрание също така не може и да създава орган в системата на прокуратурата, на когото да предостави толкова стеснени способи и правомощия, че да ограничава възможността му да изпълнява основната задача да следи за спазването на законността. Следователно, когато Народното събрание действа като законодател или като производна учредителна власт, не може да излиза извън границите, заложени в Основния закон, относно уредбата на задачата на прокурорските органи и способите за нейното осъществяване. Това се отнася и за прокурора, разследващ главния прокурор, тъй като както всеки друг прокурор, той следва не само да е обвързан с конституционния императив, но и да може да упражнява възложената му компетентност.

Анализът на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Конституцията, предвиждаща, че „главният прокурор или негов заместник [….] се разследва и обвинението се поддържа пред съда от прокурор“, показва, че на този специализиран прокурорски орган са предоставени два от общо шестте конституционни способа, предвидени при осъществяване на правомощията на прокуратурата: да извършва разследване (чл. 127, т. 2) и да поддържа обвинението пред съд (чл. 127, т. 3, предл. второ). Липсва конституционна уредба относно други компетенции на този специализиран орган, което означава, че не са му предоставени изключително важни и необходими на всеки прокурор способи за работа, посочени в чл. 127, т. 1 – 3, без които той не би могъл да изпълнява функциите си в наказателното производство. Конституционната разпоредба не предоставя на специализирания прокурорски орган правомощие да ръководи разследването и да упражнява надзор върху законосъобразното му провеждане (т. 1), както и да привлича към наказателна отговорност главния прокурор или негов заместник (т. 3, предл. първо). С оглед на липсата на изрично конституционно възлагане в първото изречение на чл. 130, ал. 4 Конституционният съд приема, че други компетентности на специализирания прокурор не могат да бъдат предоставени със закон, което означава, че той би трябвало да разследва сам престъпленията, без да може да ги възлага на разследващи органи, както и

не би могъл да привлича към наказателна отговорност лицата (т.е. да внася обвинения в съда). Анализът на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Конституцията обосновава извода на Съда, че разпоредбата на практика създава конституционен орган за разследване на престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или негов заместник, като силно ограничава правомощията, с които той може да реализира функцията на прокуратурата да следи за спазване на законността само до един от способите по чл. 127 – този по т. 2. Този орган привидно разполага и с правомощието, визирано във втората хипотеза на т. 3 на чл. 127 – да поддържа обвинението пред съда, но това е само привидно, тъй като при тази редакция правомощието да поддържа обвинението е лишено от практическо изражение и не би могло да се упражни. Причината за това е, че за да се реализира това правомощие, специализираният прокурорски орган трябва да е компетентен да привлече разследваното лице към наказателна отговорност (първата хипотеза на т. 3), действие, което като процесуална логика предшества поддържането на обвинението и с каквото правомощие специализираният прокурорски орган всъщност не разполага.

В допълнение на изложеното Конституционният съд отбелязва и следното: конституционното възлагане, предвидено в чл. 130, ал. 4, изр. второ – „Процедурата за избор и назначаване [на специализирания прокурорски орган] се определя в закон“ – е изрично. Освен посочените в разпоредбата, други въпроси не биха могли да бъдат уредени от Народното събрание. Със закон не биха могли да бъдат предоставени други правомощия на този специализиран орган, а доколкото предоставената му компетентност не обхваща реда, по който ще осъществява правомощията си, се създава сериозен риск от това да работи по собствени правила.

С оглед на констатираните от Съда недостатъци на конституционния статус на този новоучреден орган – изключителна неяснота на предоставените му правомощия на фона на установената в Основния закон задача на прокуратурата и способите за нейната реализация – той е създаден с разпоредба, която е лишена от характеристиките на яснота и непротиворечивост, особено присъщи на разпоредба от конституционен ранг.

Конституционният съд неведнъж е постановявал, че правовата държава във формален смисъл е държавата на правната сигурност, което на свой ред предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви. Това е основен компонент от многопластовото съдържание на този принцип, който изисква от законодателя установеният от него правов ред да съдържа

конкретни правила, даващи възможност на правните субекти да изведат от тях предписания модел за поведение. Това изискване важи с още по-голяма сила по отношение на статуса на държавните органи, особено когато са учредени на конституционно ниво. В този смисъл, реализирайки своето правомощие на производна учредителна власт, Народното събрание дължи да осигури трайно и последователно като концепция регулиране, като да зададе параметри на обществените отношения в духа на ключовите за конституционализма идеи, на които се изгражда и крепи политическата и правната система в държавата (Решение №10/2016 г. по к.д. №3/2016 г. и Решение №8/2017 г. по к.д. №1/2017 г.). Уреждайки института на прокурор, разследващ главния прокурор, на конституционно ниво чрез настоящата редакция на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Конституцията, Народното събрание не постига съответствие с основни принципни положения относно функционирането на съдебната власт в България. Конституционният съд застава на позицията, че оспорената разпоредба на чл. 130, ал. 4, изр. първо е неясна до степен да е неприложима. Тя не съответства на конституционното изискване и стандарт за яснота и непротиворечивост, с което противоречи на основен конституционен принцип – принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Основния закон. Недопустимо е конституционна разпоредба да прави изключение от този принцип, още повече когато тя се отнася до статуса на държавен орган, създаден да следи за спазването на законността от висши органи в системата на съдебната власт. С оглед на изложеното разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. първо нарушава принципа на правовата държава.

Разпоредбата на чл. 130, ал. 4, изр. второ от Конституцията е овластяваща конституционна норма, която предвижда основните положения, които следва да се заложат в закон относно процедурата по избор и назначаване на прокурора, разследващ главния прокурор или негов заместник. Нейното съществуване е обусловено от и е подчинено на съществуването на конституционна норма в първото изречение, учредяваща този орган. Без първото изречение тя няма самостоятелно значение и не може да изпълнява регулаторната си функция, поради което също следва да бъде обявена за противоконституционна. Това не изключва възможността материята, свързана с разследването на извършено от главния прокурор или негов заместник престъпление, да бъде уредена със закон.

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130, ал. 4, както е въведена с §15 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

4. Органи на съдебната власт – промени в чл. 130а и 130б, както са въведени с §16 и 17 ЗИД на Конституцията

За създателите на Конституцията от 1991 г. основополагащо за правилното функциониране на съдебната власт е установяването на конституционни гаранции за нейната независимост, тъй като независимостта на съдебната власт е приета като „безспорен принцип“ в една демократична, правова държава (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1990 г.). В хода на приемане на Конституцията са обсъдени различни възможности, за да се стигне до единното разбиране, че ефективното осъществяване на принципа на независимост на съдебната власт е възможно чрез конституционно гарантиране на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите при осъществяване на техните функции, чрез финансовата независимост на съдебната власт и чрез правото на тази власт сама да назначава, понижава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите. Функционалната независимост на съдиите, прокурорите и следователите е установена в чл. 117, ал. 2, изр. второ и гарантирана чрез въведените в чл. 129, ал. 3 и в чл. 132 несменяемост и имунитет. Финансовата независимост на съдебната власт е уредена в чл. 117, ал. 3, а организационната ѝ независимост, чиято еманация е правото сама да назначава, понижава, премества и освобождава съдиите, прокурорите и следователите – в чл. 129 и 130 от Основния закон (редакция, ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.).

При създаването на Конституцията въпросът за организационната независимост на съдебната власт е бил предмет на оспорвани дискусии. И ако необходимостта от нейното конституционно закрепване чрез създаване на орган, който да осъществява кадровото обезпечаване на съдебната власт, е еднозначно приета от всички народни представители, то по въпросите за начина на конституиране и функциониране на този орган са обсъждани множество различни предложения. Съгласно предвиденото в чл. 129, ал. 1 и в чл. 130 (редакция, ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г.) назначаването, повишаването, понижаването, преместването и освобождаването от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите става от специален орган – Висш съдебен съвет, състоящ се от единадесет членове, избрани от Народното събрание, единадесет членове, избрани от органите на съдебната власт и трима членове по право – председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор, чиито заседания се ръководят от министъра на правосъдието, който не участва в гласуването.

Тази лаконична конституционна уредба на устройството, правомощията и начина на функциониране на органа, чрез който се осъществява и гарантира организационната независимост на съдебната власт – Висшия съдебен съвет, – съчетана с конституционното възлагане за уредба на организацията и дейността на този орган на законово ниво в широки граници, установена в чл. 133, предпостави възможността предмет на три поредни изменения на Конституцията – през 2007, 2015 и 2023 г. – да бъде именно формирането на състава, правомощията и дейността на Висшия съдебен съвет. При проследяването на логиката на направените изменения и допълнения на глава шеста в частта относно Висшия съдебен съвет се очертава тенденция за все по-детайлна уредба на състава и правомощията на този орган. И ако изменението през 2007 г. е фокусирано върху установяването на конституционно ниво на правомощията на Висшия съдебен съвет, то изменението от 2015 г. е функция на политическия стремеж, отразяващ постигнатото в обществото разбиране за необходимост от допълнителни гаранции за независимост на съдиите и за по-голяма прозрачност и отчетност на прокурорите чрез органа за кадрово и административно обезпечаване на съдебната власт.

Създателите на Конституцията не установяват правило, въз основа на което се определя участието във Висшия съдебен съвет на отделните органи на съдебната власт, и предоставят това в дискреция на законодателя, което създаде в годините непоследователна законодателна основа за разпределението на квотата на съдебната власт във Висшия съдебен съвет между представителите на органите, осъществяващи трите самостоятелно обособени дейности по реализацията на правозащитната функция на съдебната власт. В приетия от Великото народно събрание Закон за Висшия съдебен съвет (обн. ДВ, бр. 74 от 10.09.1991 г.) разпределението на единадесетте членове на Висшия съдебен съвет, избирани от органите на съдебната власт, е петима членове, избирани от съдиите, и по трима членове, избирани от прокурорите и следователите (чл. 3, ал. 2). В приетия през 1994 г. Закон за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 59 от 22.07.1994 г.) това съотношение е запазено (чл. 17, ал. 2), но с изменение на закона от 1998 г. (обн. ДВ, бр. 133 от 11.11.1998 г.) съотношението е променено на шест членове, избирани от съдиите, трима – от прокурорите, и двама – от следователите. В приетия през 2007 г. нов Закон за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г.) разпределението на единадесетте членове на Висшия съдебен съвет, избирани от органите на съдебната власт, е шестима, избирани от съдиите, четирима – от прокурорите, и един – от следователите (чл. 17, ал. 2).

С изменението на Конституцията през 2015 г. конституционният законодател, за да гарантира независимостта при осъществяване на правораздавателната дейност и за да повиши прозрачността и отчетността при осъществяване на обвинителната и разследващата дейност, предвиди, че Висшият съдебен съвет осъществява правомощията си чрез пленум, съдийска и прокурорска колегия. Уредбата раздели кадровите и администриращи дейността на съдебната власт правомощия на Висшия съдебен съвет между съдийската и прокурорската колегия с оглед на съдиите и съдилищата и на прокурорите и следователите и прокуратурата. На пленума на Висшия съдебен съвет предостави общи за съдебната власт правомощия – чл. 130а, ал. 2. Наред с това установи, че единадесетте, избирани от Народното събрание членове на Висшия съдебен съвет, ще бъдат шестима за съдийската колегия, при шестима, избирани пряко от съдиите, и петима за прокурорската колегия, при четирима, избирани пряко от прокурорите, и един, избиран пряко от следователите, като членове по право на съдийската колегия са председателят на Върховния касационен съд и председателят на Върховния административен съд, а на прокурорската – главният прокурор.

Оспореното изменение на Конституцията, с оглед на заявените от вносителите цели – „Укрепване на независимостта на съда чрез структурна реформа на Висшия съдебен съвет“ и „Реформа на прокуратурата, гарантираща нейната отчетност пред обществото“ (предложение вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) – по своята същност е продължение на осъщественото през 2015 г. изменение на глава шеста в частта относно Висшия съдебен съвет.

За да извърши контрол за конституционност на промените, въведени с §16 и 17 ЗИД на Конституцията, Съдът следва да прецени дали структурата, правомощията и формирането на състава на установените с изменението органи на съдебната власт остават в рамките на заложената в Конституцията цел на тяхното съществуване, запазват ли се съдържателно задачите, заради които съответните органи са създадени, както и съхранява ли се балансът на съдебната власт с другите две власти, както и между различните органи в рамките на съдебната власт.

а) Структура на органите, които кадрово и административно обезпечават съдебната власт

От прегледа на въведените с §16 и 17 ЗИД на Конституцията разпоредби на чл. 130а и 130б се установява следната структура на органите, които са оправомощени да осъществяват кадровото и административното

обезпечаване на съдебната власт: кадровото и административното обезпечаване на съдиите и на съдилищата е възложено на Висшия съдебен съвет, кадровото и административното обезпечаване на прокурорите и следователите и на прокуратурата („системата на прокуратурата“) е възложено на Висшия прокурорски съвет, а на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет (Общото събрание) са възложени общи за съдебната власт въпроси.

Концептуално това разрешение за структурата на органите на съдебната власт, които осъществяват нейното кадрово и административно обезпечаване, е продължение на вече установеното с изменението на Конституцията от 2015 г. Дали органите ще бъдат наречени Общо събрание, или пленум на Висшия съдебен съвет, съответно съдийска и прокурорска колегия, или Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет, не променя принципно структурата на тези органи (важно е да се отбележи, че наименованието на всеки орган има своето значение и би следвало да бъде формирано на основата на единен подход при съобразяване с логиката и структурата на съдебната власт и с исторически установените наименования на органите в тази власт, за да се осигури необходимата приемственост и надграждане).

Сравнението на уредбата преди и след оспореното изменение на Конституцията сочи, че става въпрос за три органа, всеки от които има установени правомощия, диференцирани на основата на един и същ признак – адресата, който е предмет на правомощията – съдиите и съдилищата или прокурорите и следователите и прокуратурата („системата на прокуратурата“) или съдебната власт като цяло. Това структуриране на органите на съдебната власт, чрез които се осъществява нейното кадрово и административно обезпечаване, следва логиката на приетото от създателите на Конституцията в тази материя. Макар че установяват един орган, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт, създателите на Конституцията изрично приемат, че всяка от обособените структурно дейности, чрез които се осъществява съдебната власт, е самостоятелна институционално и организирана на различен принцип (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на Република България от 30.01.1991 г.).

От обсъжданията в хода на приемане на Конституцията и от приетата разпоредба на чл. 126, ал. 1 ясно се вижда, че надделява разбирането за прокуратурата като самостоятелна и независима система от органи в рамките на съдебната власт, изградена централизирано (протокол от

заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на Република България от 24.06.1991 г.; стенографски протокол от 163-тото пленарно заседание на Великото народно събрание от 24.06.1991 г.). Това означава, че съдебната власт се осъществява в институционално отношение от две (първоначално три) самостоятелно функциониращи системи – системата на съдилищата и системата на прокуратурата (в която впоследствие влизат и следствените органи), изградени на различен принцип. Осъзнавайки заложеното вътрешно напрежение в устройството на съдебната власт – един орган и две (първоначално три) самостоятелни системи, функциониращи на различен принцип, създателите на Конституцията предоставят широка законодателна дискреция за организацията и дейността на създадения орган за кадрово и административно обезпечаване на съдебната власт. Наличието на две системи, изградени и функциониращи на различен принцип, предопределя необходимостта от самостоятелност на всеки от органите, чрез които се осъществява кадровото обезпечаване на всяка от системите, защото това е средство за гарантиране на функционалната независимост на съдиите, прокурорите и следователите, но наред с това функционирането на двете системи в рамките на съдебната власт предпоставя и наличието на орган, чрез който да се решават общи за административното ѝ обезпечаване задачи.

б) Правомощия на органите, които кадрово и административно обезпечават съдебната власт

Сравнението на правомощията на създадените Общо събрание и Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет (въведени с §17 чл. 130б, ал. 1, 2, 3 и 4) с тези на съществуващия до изменението Висш съдебен съвет, който действа в пленум и две колегии (чл. 130а, ал. 1, 2, 3, 4 и 5), показва, че различията се изразяват, освен в наименованията и в предоставянето на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет на правомощията по прекратяване на мандата на изборен член на съответния съвет, и по отправяне на предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд и на председателя на Върховния административен съд, съответно на главния прокурор, които до измененията бяха възложени на Висшия съдебен съвет, който действа в пленарен състав.

Характерът на тези правомощия ги дефинира като кадрови, с оглед на което възлагането им в компетентност на двата обособени кадрови органа – за съдиите и за прокурорите и следователите, само̀ по себе си се вписва в

логиката на извършеното през 2015 г. обособяване на кадровите правомощия на Висшия съдебен съвет чрез създадените две колегии – съдийска и прокурорска. Изменението завършва обособяването на кадровите правомощия, като по този начин допринася за гарантиране на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, установявайки, че изборът на лицата, които институционално са на върха на съдебната система и на прокурорската система, и тези, които са избрани да участват в органа, който осъществява кадровото обезпечаване на съдиите и на прокурорите и следователите, се извършва от институционално независим от представители на другата система на съдебната власт орган. Това е органът, който самостоятелно осъществява кадровите правомощия по отношение и на всички останали съдии и прокурори и следователи. По този начин установеното за съдиите и за прокурорите и следователите е относимо за всяка от системите на съдебната власт в нейната цялост – за всеки един съдия, прокурор и следовател, независимо къде е мястото му в институционалната структура на системата на съдилищата или на „системата на прокуратурата“. Предоставянето на тези функции на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет е насочено към постигане на целта, с която създателите на Конституцията въвеждат органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт – гарантиране на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите.

От останалите правомощия на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет, установени в разпоредбите на чл. 130б, ал. 2 и 3, въведени с §17 ЗИД на Конституцията, тези по точки 1, 3, 4 и 5, чрез които се осъществява кариерното развитие на съдиите, прокурорите и следователите, са идентични с правомощията на съдийската и на прокурорската колегия (чл. 130а, ал. 5, т. 1, 2 3 и 4, редакция преди изменението). Правомощието по т. 6 на ал. 2 и 3 – решава въпроси за организацията на дейността на съдилищата, съответно за дейността прокуратурата – е идентично с тези на двете колегии по чл. 130а, ал. 5, т. 5 (редакция преди изменението). Идентично е и правомощието на двата съвета по т. 13 с това на двете колегии по чл. 1130а, ал. 5, т. 6 (редакция преди изменението). Правомощията по т. 7 и 8 на ал. 2 и 3 са свързани с бюджета на системата на съдилищата и на прокуратурата. Сами по себе си тези правомощия, доколкото съществува правомощието на Общото събрание по чл. 130б, ал. 4, т. 1 – да одобрява проекта на бюджета на съдебната власт по предложение на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет – са логично негово следствие. Правомощието по чл. 130б, ал. 2, т. 10 и ал. 3, т. 10 на двата съвета – „участие в управлението

на съдебното обучение“ – е проекция на въведеното с измененията от 2007 и 2015 г., които на конституционно ниво установиха правомощието на Висшия съдебен съвет, съответно на неговия пленум, да „организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите“. Факт е, че това правомощие на двата съвета е съответно на правомощието на министъра на правосъдието да „участва в управлението на съдебното обучение“. Отделен е въпросът, че три субекта „участват в управлението“, без да е ясно кой управлява „съдебното обучение“ и какво всъщност то включва. Правомощията на двата съвета по т. 11 на ал. 2 и 3 – да изслушват и да приемат годишния доклад по чл. 84, т. 16 – по своята същност са в синхрон със самото задължение, установено в чл. 84, т. 16 от Конституцията, и приетото от законодателя разделение на правомощията на двата съвета по отношение на съдилищата и на „системата на прокуратурата“. Тези две разпоредби – относно правомощията по т. 10 и 11 – са поредното потвърждение на утвърдилия се вече траен подход на законодателя при упражняване на правомощието по чл. 153 от Конституцията да създава уредба на конституционно ниво на правоотношения, които не съответстват на ранга на Конституцията.

Съдът счита за необходимо да посочи установената в разпоредбите на чл. 130б, ал. 3, т. 3, 4 и 5, от една страна, и тези на т. 6, 7 и 8, от друга, различна идентификация на субекта, който е предмет на управление от Висшия прокурорски съвет. В единия случай става въпрос за „система на прокуратурата“, вероятно проекция на визираната в предложения проект на Закона за изменение и допълнение на конституцията (вх. №49-354-01-083 от 28.072023 г.) цел на изменението – „въвеждане на елемент на децентрализация на структурата на прокуратурата“, а в другия – остатък от разбирането за прокуратурата като единен във финансово отношение субект.

Сравнението на правомощията на двата съвета преди и след оспореното изменение с тези на двете колегии показва, че правомощията по своята същност са идентични, а добавените две нови правомощия – т. 2 и 9 на ал. 2 и 3, са съответни на целта, с която двата органа са установени преди оспореното изменение – да осъществяват кадровата дейност, обезпечаваща съответно съдилищата и прокуратурата.

С оглед на изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 130б, ал. 2, т. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 и 13 и ал. 3, т. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 и 13, както са въведени с §17 ЗИД на Конституцията, сами по себе си не са противоконституционни.

При сравнение на правомощията на Висшия съдебен съвет, действащ в пленум, с правомощията на Общото събрание, извън посочените по-горе две кадрови правомощия, се установява, че до изменението Висшият съдебен съвет, действащ в пленум, „управлява недвижимите имоти на съдебната власт“ и „решава общи за съдебната власт организационни въпроси“. С конституционните промени, въведи с §17 ЗИД на Конституцията по отношение на чл. 130б, ал. 4, изр. второ, т. 3 и 2, Общото събрание има правомощието да „приема становища по въпроси, свързани с управлението на недвижимите имоти на съдебната власт“ и да „приема становища по общи за съдебната власт организационни въпроси“.

Така формулирани, тези правомощия на Общото събрание го дефинират като съвещателен орган по отношение на управлението на недвижимите имоти и решаването на общи за съдебната власт организационни въпроси, без да е изяснен начинът на взаимодействие с Висшия съдебен съвет, на който е възложено да управлява недвижимите имоти, които са предоставени на съдебната власт, както и без да е ясен правният ефект на становището на Общото събрание „по въпроси, свързани с управлението на недвижимите имоти на съдебната власт“ и „по общи за съдебната власт организационни въпроси“. Неясно е и правното значение на правомощието „обсъжда и други общи за съдебната власт въпроси, свързани с независимостта на съдебната власт“, като само „въпросите“ ще бъдат „определени със закон“. Тези правомощия, съпоставени с правомощието по т. 1 на чл. 130б, ал. 4, изр. второ – одобрява проекта на бюджета на съдебната власт, – задълбочават неяснотата относно характера на Общото събрание. Според установената уредба орган, който одобрява бюджета на съдебната власт, приема становища по управлението на недвижимите имоти, предоставени на съдебната власт, както и по общи за съдебната власт организационни въпроси.

Тази неясна формулировка показва, че чрез въведеното изменение не е ясен характерът на този орган, неговото място в йерархията на органите на съдебната власт, овластени да я обезпечат кадрово и административно. Конституционна норма, която създава конституционен орган и определя неговите правомощия, трябва да позволява ясно и недвусмислено да се установят естеството на правомощията и мястото на органа в системата на органите, към които принадлежи. Установените правомощия на Общото събрание чрез въведеното с §17 изменение – чл. 130б, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4 – не позволяват да се установи конституционният статус на Общото събрание като орган на съдебната власт. Това поставя на недопустимо изпитание установения в Конституцията консенсус за предоставената на

производната учредителна власт и на текущия законодател свобода за усъвършенстване на уредбата на орган на съдебната власт, който да осъществява общото ѝ функциониране при зачитане на установените (в т.ч. и с оглед на придобития от поколенията опит) гаранции за независимост на съдиите, прокурорите и следователите.

Разпоредбата, относима за правомощията на Общото събрание – чл. 130б, ал. 4, – следва да се разгледа във връзка с въведената с §17 ЗИД на Конституцията промяна в чл. 130б, ал. 1, съгласно която Висшият съдебен съвет и Висшият прокурорски съвет осъществяват правомощията си самостоятелно и чрез Общо събрание. От чл. 130б, ал. 2 и 3, чиито разпоредби са въведени с §17, се установяват правомощията на двата съвета, които те осъществяват самостоятелно. Но нито от тези разпоредби, нито от разпоредбата на чл. 130б, ал. 4, изр. второ може да се установи кои свои правомощия тези два съвета осъществяват чрез Общото събрание, защото в ал. 4, изр. второ са предвидени правомощия на Общото събрание, което създава допълнителна неяснота относно начина на функциониране на Общото събрание.

Освен констатираната неяснота относно начина на функциониране на Общото събрание, сравнението на правомощията на съдийската и на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет преди изменението с правомощията на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет установява различие и в предоставеното на Висшия съдебен съвет правомощие да „управлява недвижимите имоти на съдебната власт“ – чл. 130б, ал. 2, т. 12, докато Висшият прокурорски съвет „участва в управлението на недвижимите имоти на съдебната власт, съгласувано с Висшия съдебен съвет“.

Възлагането на управлението на предоставените на съдебната власт недвижими имоти на Висшия съдебен съвет в качеството му на орган, който административно обезпечава дейността на съдилищата, излиза извън обхвата на определения чрез субекта (съдиите и съдилищата) предмет на дейност на Висшия съдебен съвет и не е в съответствие с целта на създателите на Конституцията – гарантиране на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите. Участието на един орган в управлението на недвижимите имоти, осъществявано от друг орган „след съгласуване“ подчинява управлението на недвижимите имоти, предоставени на съдебната власт, на неясно установени правила и в определена степен представлява намеса в институционалната самостоятелност на Висшия прокурорски съвет, отделно от факта, че поставя сериозния въпрос за формирането на

бюджет, необходим за това управление, по отношение на недвижимите имоти, които са предоставени на „системата на прокуратурата“.

Установените по този начин правомощия на двата съвета във връзка с управлението на недвижимите имоти, предоставени на съдебната власт, разгледани в контекста на посочената по-горе неяснота относно правомощието на Общото събрание да „приема становища по въпроси, свързани с управлението на недвижимите имоти на съдебната власт“, задълбочават неяснотата на установения с конституционните разпоредби начин на управление на предоставените на съдебната власт недвижими имоти, което създава сериозни предизвикателства пред нейното ефективно осъществяване (за значението на осигуряването на конституционно установен орган с държавно имущество виж mutatis mutandis Решение №14/1995 г. по к.д. №23/1995 г., Решение №4/2004 г. по к.д. №4/2004 г.).

Изложеното относно промените в чл. 130б, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4, въведени с §17 ЗИД на Конституцията, показва отсъствие на ясно очертан конституционноправен статус на въвеждан орган в рамките на съдебната власт – Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет. Липсва предписание за естеството на този орган, както и за характера на връзките му с Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, за да бъде осъществено неговото предназначение в материята на „общите дела“ на съдебната власт. Още повече че тази конституционна уредба е единственият източник на правния статус и на режима на функциониране на този орган, доколкото препращащата разпоредба на чл. 133 от Конституцията не предписва законодателната уредба на организацията и дейността на Общото събрание и не съдържа конституционни стандарти, които да бъдат следвани от законодателя.

Обсъжданата конституционна промяна в чл. 130б, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4 противоречи на изискването за такава организация на управлението на съдебната власт, която да бъде гарант за нейната независимост като конституционно установена ценност (чл. 117, ал. 2, изр. първо). Същото е относимо и за разпоредбите на чл. 130б, ал. 2, т. 12 и ал. 3, т. 12, които поради своята неяснота пораждат риск от напрежение в отношенията между властови структури при управлението на недвижимите имоти, предоставени на съдебната власт, и по този начин създават предпоставки за затрудняване на дейността на тази власт.

В обобщение следва да се подчертае, че неясната правна уредба на конституционно ниво на един или друг аспект на съдебната власт, която уредба се приема да създава основите на правния режим на една от трите

власти в държавата, е съществено нарушение на принципа на правовата държава във формален смисъл. Посочените разпоредби нарушават също така и принципа на разделение на властите и оставят определянето на статуса на конституционно въведен орган на държавата и на правния ефект на приеманите от него актове изцяло на преценката на неговия конкретен персонален състав във всеки отделен момент – представители на съдебната и на законодателната власт, което поражда риск от произвол при упражняването на държавната власт.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 130б, ал. 1, ал. 2, т. 12, ал. 3, т. 12 и ал. 4, изр. второ, както са въведени с §17 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

в) Състав на органите, които кадрово и административно обезпечават съдебната власт

С §16 е въведено изменението на чл. 130а, ал. 1 и 2, чрез което се определя съставът на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет. В сравнение с установения преди изменението състав на съдийската и на прокурорската колегия – чл. 130а, ал. 3 и 4, се установява разлика в разпределението на членовете на двата съвета, избирани от Народното събрание и от съдите, прокурорите и следователите.

Състав на Висшия съдебен съвет

Според въведеното изменение Висшият съдебен съвет се състои от 15 членове, от които двама по право – председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд – и 13 изборни, от които осем, „избирани пряко от съдиите от всички съдилища“, и петима, избирани от Народното събрание. При сравнение със състава на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет се установява увеличение с двама на членовете, избирани от съдиите, и намаление с един на членовете, избирани от Народното събрание. В мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) предложената промяна е мотивирана с „укрепване на независимостта на съдиите, които получават възможност за реално самоуправление в един реконструиран Висш съдебен съвет при зачитане на публичния интерес“, както и че „по този начин се изпълняват стандартите за независимо администриране на съдебната власт“.

Историческият преглед на развитието на нормативната уредба на органа, осигуряващ кадровото и административното обезпечаване на

съдиите, прокурорите и следователите, показва трайна тенденция на увеличаване на броя на изборните членове на органа, избирани от съдии. В това отношение Конституционният съд е имал повод да приеме (по отношение на законова уредба), че „няма пречка от конституционна гледна точка“ да бъде увеличен броят на представителите на съдиите в този орган (Решение №1/1999 г. по к.д. №34/1998 г.).

Конституционният съд отчита, че след приемането на Конституцията е налице последователно утвърждаващо се в обществото разбиране – резултат от придобития национален опит и отчитане на добрите практики – за необходимост от допълнителни гаранции за институционалната независимост на органа, който кадрово и административно обезпечава съдиите и съдилищата, с цел осъществяване на правораздавателната дейност на съдебната власт от неутрален и безпристрастен съд. На основата на това обществено разбиране изменението на състава на органа, отговорен за кадровото и административното обезпечаване на съдиите и на съдилищата, доразвива и се вписва във вече направените изменения на Конституцията. Самò по себе си то не нарушава установени в рамките на съдебната власт баланси, както и баланса между съдебната и законодателната власт, напротив, допринася за утвърждаване на институционалната независимост на съда, а по този начин и за укрепване на функционалната независимост на съдиите.

В мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №№49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) е посочено съотношение на „парламентарната квота“ към квотата на изборните членове, избирани от съдиите – точно с „до една трета“, при въвеждане на забрана за избор на действащи съдии, прокурори и следователи за членове на съответните съвети от квотата на Народното събрание. Това ограничение за избиране на действащи съдии във Висшия съдебен съвет от квотата на парламента е средството, което би оставило отворени възможностите за откритост и отвореност на съдилищата към обществото, но при приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията забраната за съдиите отпада – чл. 130а, ал. 5, изр. второ, въведено с §16, без да са посочени каквито и да било мотиви (мотиви липсват и в предложението за въвеждане на ограничението в проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията). Ограничението остава само за действащи прокурори и следователи. Съдът обръща внимание, че прилагането на това новоустановено правило има потенциала да допринесе за намаляване на отвореността и отговорността на съдилищата пред обществото, като същевременно посочва, че възможните последици от начина на прилагане

на една конституционна разпоредба не са основание за нейната противоконституционност.

С въведената с §16 разпоредба на чл. 130а, ал. 1 изрично е уреден начинът, по който съдиите ще избират своите представители във Висшия съдебен съвет – „избирани пряко от съдиите от всички съдилища“. Начинът, по който изборните членове на Висшия съдебен съвет ще бъдат избирани от съдиите, е въпрос на преценка на законодателя. Видно от протокола от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 24.06.1991 г. и от стенографския протокол от 175-ото пленарно заседание на Великото народно събрание от 05.07.1991 г., разбирането на създателите на Конституцията във връзка с начина на избиране на членовете на Висшия съдебен съвет от съдебната власт е, че това е въпрос на законодателно решение. Това е установил и Конституционният съд в своето Решение №8/1994 г. по к.д. №9/1994г. („Избирането и освобождаването на членовете на ВСС е елемент от неговата организация и конкретното им регламентиране е предоставено да се извърши със съответен закон“). В Конституцията прекият избор от съдиите (и от прокурорите и следователите) е въведен с изменението от 2015 г. Включването в конституционната разпоредба на допълнение към правилото за прекия избор от съдиите – „от всички съдилища“, не се характеризира с конституционна значимост, още повече при законово установената практика на пряк избор от всички съдии (и от всички прокурори и следователи) на изборните членове на органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт (чл. 20, ал. 2 от Закона за съдебната власт, изм. ДВ, бр. 28 от 08.04.2016 г., въведено в изпълнение на изменението на Конституцията от 2015 г.). Единственото, което допълнението постига, е да допринесе за задълбочаващата се промяна на характера на уредбата на глава шеста „Съдебна власт“, която все повече губи обобщеност и абстрактност. Следва още веднъж да се припомни изходната позиция на създателите на Конституцията относно уредбата в глава шеста „Съдебна власт“: „Точно и ясно формулиране само на конституционните основи на съдебната власт, която дава единствено изходните положения за устройствените закони. […] Конституцията не е нормативен акт само за днес, а преди всичко за бъдещето“ (протокол от заседанието на Комисията по изработване на проект за Конституция на Република България от 20.12.1990 г.).

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130а, ал. 1, както е въведена с §16 ЗИД на Конституцията, сама по себе си не е противоконституционна.

Състав на Висшия прокурорски съвет

Чрез въведеното с §16 изменение на чл. 130а, ал. 2 Висшият прокурорски съвет се състои от един член по право – главния прокурор, и от девет изборни членове, от които „двама членове избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание“. Сравнението със състава на прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет показва увеличение с един на членовете, избирани от Народното събрание, запазване на избирания от следователите член и намаляване с двама на членовете, избирани от прокурорите.

Преценката за конституционност на това разрешение изисква Съдът да изложи следното:

Установеният от създателите на Конституцията орган за кадрово и административно обезпечаване на съдебната власт е гаранция за нейната самостоятелност и независимост и за независимостта на съставящите я органи, натоварени с осъществяването на правозащитната функция. Едновременно с това той е и средство за ефективно осъществяване на принципа на разделение на властите (в установения от Конституционния съд смисъл – Решение №6/1993 г. по к.д. №4/1993 г., Решение №1/1999 г. по к.д. №34/1998 г.), бидейки начин за взаимодействие между съдебната и законодателната власт, за да не се допусне затваряне и изолиране на съдебната власт от другите власти. Както беше посочено, едно от двете изходни начала на създателите на Конституцията по отношение на съдебната власт е разбирането, че чрез Висшия съдебен съвет ще се осъществи „връзката с другите структури на държавна власт“, т.е. ще се осъществи принципът на разделение на властите (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1990 г.).

Взаимодействието между съдебната и законодателната власт създателите на Конституцията са приели, с оглед на трудно постигнатото ниво на политическо съгласие, за осъществимо чрез предоставянето на законодателната власт на правомощието да избира половината от изборните членове на Висшия съдебен съвет. Правомощието на една власт да участва в конституирането на орган на друга власт, който единствен има решаващи правомощия за нейното кадрово и административно обезпечаване, е по принцип както предпоставка за прозрачност в работата на този орган, така и с потенциал за значимо влияние. Отчитайки, че в случая става въпрос за правомощие на законодателната власт, т.е. за орган, който осъществява това

правомощие като временно парламентарно (политическо) мнозинство, при липсата на установена трайна парламентарна практика за включване на обществеността при осъществяване на този избор, дори при отчитане на установената в чл. 130а, ал. 3 общо формулирана възможност на „представители на обществеността и на професионалните организации“ да дават „становища за кандидатите и да наблюдават процеса“, това участие обективно крие немалък потенциал за политическо въздействие върху работата на този орган.

Отправна позиция при преценка на конституционно допустимата промяна в установения от Конституцията от 1991 г. начин на взаимодействие между съдебната и законодателната власт чрез конституирането на органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт, са спазването на двата принципа – принципа на правовата държава, който се проявява чрез независимостта на съдебната власт, и принципа на разделение на властите, който се проявява в баланса при взаимодействието между съдебната и законодателната власт, осигуряващ взаимно сътрудничество и контрол и възпиране между тях. При извършването на тази преценка е необходимо да се вземат предвид естеството на всяка от дейностите, обхванати от правозащитната функция на съдебната власт, и необходимите за осъществяване на всяка от дейностите гаранции.

Както беше посочено по-горе, създателите на Конституцията са приели, че правозащитната функция на държавата ще се осъществява чрез три самостоятелни дейности – правораздавателна, обвинителна и разследваща, извършвани от съдии, прокурори и следователи.

По своята същност правораздаването е тази дейност, чрез която по окончателен начин се решава правен спор, спорното става безспорно и така се дава най-интензивната и категорична защита на правата на гражданите, юридическите лица и държавата (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г., Решение №6/2008 г. по к.д. №5/2008 г.). От правозащитната функция на съдебната власт правораздавателната дейност е тази, която трансформира конституционно установените ценности и права в надеждно гарантирани отговорности на държавата за защита на правата и свободите. Именно правозащитната функция, когато е осъществявана от независим (неутрален и безпристрастен) съд, е средство за утвърждаване на правовата държава и преди всичко за защита на правата и свободите на гражданите като общо благо, което значи и за утвърждаване на демокрацията. Правозащитната функция на държавата, осъществявана от независим съд, е

тази, която обезпечава спазването на постигнатия чрез Конституцията ценностен консенсус за равенството в достойнството и правата, което е в основата на равното третиране от закона като средство за постигане на справедливост. Но за да бъде правораздавателната дейност възприета като независима, е необходимо да бъде във взаимодействие с другите две – законодателната и изпълнителната, в степен, която не позволява политическото да я ръководи, като едновременно с това не допуска и нейното затваряне („Във всяко едно общество има „преливане“ на властите. Въпросът е това „преливане“ да бъде дозирано“ – протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1990 г.).

Обвинителната и разследващата дейност, осъществявани като част от правозащитната функция на държавата, имат своето значение за защита на правата и свободите на гражданите, а по този начин за утвърждаване на правовата държава като установен от Конституцията ценностен порядък. Но за разлика от правораздавателната дейност, обвинителната и разследващата нямат този интензитет на защита на правата и интересите на гражданите и държавата, с който разполага правораздавателната, защото актовете, чрез които се осъществяват обвинителната и разследващата дейност, не са решаващи – нуждаят се от санкцията на съда, за да предизвикат желания правен ефект. Наред с това осъществяваните от прокурори и следователи обвинителна и разследваща дейност, в по-голяма степен от осъществяваната от съдии правораздавателната дейност, са свързани с другите две власти – законодателната и изпълнителната, защото чрез обвинителната и разследващата дейност се осъществява наказателната политика на държавата, както и именно прокурорите ръководят и осъществяват разследването и упражняват надзор за законосъобразното му провеждане, което в много случаи се осъществява от длъжностни лица в системата на изпълнителната власт.

Тази разлика в естеството на правораздавателната и на обвинителната и разследваща дейност предпоставя и различното участие на законодателната власт във формирането на органа, който кадрово и административно обезпечава осъществяването им. Ако за органа, който кадрово и административно обезпечава осъществяването на правораздавателната дейност е необходимо законодателната власт да няма превес, за да може обществото да е сигурно, че чрез законово установени средства една политическа институция няма да има надмощие над съдиите, което е конституционна гаранция за независимостта им, то за органа, който кадрово и административно обезпечава обвинителната и разследващата

дейност, е необходимо да се намери баланс между необходимостта от неговата независимост – като гаранция за независимостта на прокурорите и следователите – и необходимостта от взаимодействие.

Въпросът, който настоящото изменение на Конституцията поставя по отношение на въведеното с §16 изменение на чл. 130а, ал. 3, е спазен ли е този баланс по отношение на състава на Висшия прокурорски съвет при десет членове на съвета, от които един по право – главният прокурор, шестима членове, избирани от Народното събрание, двама от прокурорите и един от следователите. При отчитане на заложеното в чл. 130а, ал. 3 ограничение за членове на двата съвета да не могат да бъдат избирани „лица, които заемат длъжността на прокурор или следовател към момента на избора“, това обективно създава небалансираност на представителството както вътре в рамките на „системата на прокуратурата“, така и в рамките на съдебната власт предвид броя на съдиите, прокурорите и следователите в съдебната власт.

При установения в Конституцията еднакъв правен статус на съдиите, прокурорите и следователите няма логично обяснение ограниченото представителство на прокурорите във Висшия прокурорски съвет. Преценката какво числово изражение да намери участието на законодателната власт във Висшия прокурорски съвет би следвало да бъде функция на баланса между представителите на прокурорите и следователите, от една страна, и на представителите на законодателната власт, от друга, а не на аритметика, защото по принцип конституционно оправданата идея за засилено участие на законодателната власт във Висшия прокурорски съвет не може да бъде за сметка на намаленото до степен на изземване на възможността за реално участие във вземането на решения на представителите на прокуратурата. В случая установеното представителство на законодателната власт, при отчитане на установеното в чл. 130а, ал. 3, изр. второ ограничение, обективно поставя управлението на „системата на прокуратурата“ под прекия контрол на ситуационно политическо мнозинство, което е формирало съвета. При това следва да се отчита както намаленият мандат на главния прокурор, така и намаленият мандат на изборните членове на Висшия прокурорски съвет, който при това вече може да съвпада с мандата на Народното събрание.

В заключение, по отношение на промяната в чл. 130а, ал. 2 Съдът счита, че с така предвидения състав на Висшия прокурорски съвет, като се нарушава балансът между съдебната и законодателната власт, се нарушава принципът на разделение на властите. Броят на избираните от Народното

събрание членове на Висшия прокурорски съвет, при отчитане на забраната в състава му да се включват действащи прокурори и следователи, води до лишаване на прокурорите и следователите от възможност да противодействат на недопустимо навлизане на законодателната власт при формиране на органа, който е предназначен да бъде също така и гарант за функционалната независимост на прокурорите и следователите. Съдът счита, че независимостта на съдебната власт не е абсолютна, но преминаването на конституционно допустимите граници на въздействие от страна на законодателната власт е по същество нарушаване на принципа на разделение на властите.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130а, ал. 2, както е въведена с §16 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

Състав на Общото събрание

Въведената с §17 разпоредба на изр. първо на ал. 4 на чл. 130б определя състава на Общото събрание – то се състои от всички членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет. Така формулиран, съставът на Общото събрание е идентичен със състава на действащия преди оспореното изменение състав на Висшия съдебен съвет, действащ в пленум. От това следва, че съставът на Общото събрание запазва състава на общия за съдебната власт орган и разгледана сама за себе си, разпоредбата не излиза от смисъла и съдържанието на действалата до настоящото изменение разпоредба на чл. 130а, ал. 2, изр. първо.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130б, ал. 4, изр. първо, както е въведена с §17 ЗИД на Конституцията, сама по себе си не е противоконституционна.

г) Мандат на изборните членове на двата съвета – промяна в чл. 130а, ал. 5, изр. първо, както е въведена с §16 ЗИД на Конституцията

С §16 ЗИД на Конституцията е въведена разпоредбата на чл. 130а, ал. 5, изр. първо, съгласно която мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет е четири години.

В своята практика Конституционният съд е разяснил съдържанието на понятието „мандат“ за целите на тълкуването на Конституцията – „пълномощие за осъществяване на власт“, както и значението на мандата за конституционната уредба на държавните органи (Тълкувателно решение №13/2010 г. по к.д. №12/2010 г.). Съдът посочва, че установяването на мандатност и уреждането на мандатите на органите на законодателната,

изпълнителната и съдебната власт „е съобразно съвременните демократични принципи на изграждане и осъществяване на държавната власт“, и изтъква, че мандатността е „защитен механизъм на демокрацията“, „основа е на демократичния процес, съдейства за неговото осъществяване, както чрез демократичния способ за образуване на предвидените в Конституцията органи, така и за контрол върху тяхната дейност“ (пак там). Това е относимо и за мандата на членовете на конституционно установен орган, който няма мандатен статус, защото е „постоянно съществуващ и функциониращ орган“, а мандат имат неговите членове (Решение №8/1994 г. по к.д. №8/1994 г.).

От посоченото значение на мандата за „изграждането и осъществяването на държавната власт“ следва и изводът, че всеки мандат на конституционно установен орган, съответно мандат на съставящите го членове, е елемент на заложения от Конституцията баланс на системата от държавни органи, чрез който се осъществява принципът на разделение на властите. Една от характеристиките на всеки мандат е неговата продължителност (срок на овластяването за осъществяване на възложената държавна дейност). Разгледана в контекста на посочената цел, продължителността на всеки мандат на конституционно установен орган и/или на неговите членове е пряко свързана с реално протичащия процес на взаимно преплитане на дейностите по управление на държавата, възложени на различните държавни органи.

От прегледа на протоколите от заседанията на Комисията за изработване на проект за Конституция на България и на стенограмите от пленарните заседания на Великото народно събрание по приемане на Конституцията се установява, че въпросът за продължителността на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет е бил предмет на сериозно обсъждане. В проекта за Конституция (на първо гласуване) срокът на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет е седем години. В пленарно заседание (преди второ гласуване) се изразяват виждания, че предложеният срок от седем години е твърде дълъг и би трябвало да бъде съкратен на четири години (стенографски протокол от 137-ото и 140-ото пленарно заседание на Великото народно събрание от 22.05.1991 г. и 29.05.1991 г.), като са изложени две групи причини: дългият срок, в който избраните от органите на съдебната власт членове няма да могат да бъдат повишавани и натоварването им с „административни функции за такъв дълъг срок едва ли е целесъобразно“, от една страна, и за да съвпада с мандата на Народното събрание „с оглед осъществяването на парламентарен контрол“, от друга. В проекта за Конституция (на второ

гласуване) продължителността на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет е пет години и именно този срок е приет и на третото гласуване.

Установената в Конституцията преди настоящото изменение продължителност на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Народното събрание, което участва във формирането на състава му чрез избора на 11 негови членове – съответно пет и четири години, показва разминаване. Постигнатото разминаване в срока на пълномощията е прието от създателите на Конституцията като средство за ограничаване на политическото въздействие върху органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт.

В предложението на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет е определен на четири години. Същият срок на мандата на изборните членове е посочен и в предложението, направено между „второто“ първо и второто гласуване (вх. №49-354-04-315 от 14.12.2023 г.), без да се сочат мотиви за предложената промяна на продължителността на мандата на изборните членове на двата органа. В стенографския протокол от заседанието на Комисията по конституционни въпроси от 28.11.2023 г., на което е проведено обществено обсъждане на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията, е документирано изложението на председателя на Върховния касационен съд, който подкрепя намаляването на продължителността на мандата на изборните членове. В Доклада на Комисията по конституционни въпроси относно проведените обществени обсъждания (№49-353-37-4 от 06.12.2023 г.) е посочено информативно, че становища са изразили Върховният касационен съд, който подкрепя предложението, и Висшият адвокатски съвет, който изразява резерви към предложението и се застъпва за различен подход при конституирането на органа, както и член на Висшия съдебен съвет. В стенограмата от заседанието на същата комисия от 16.12.2023 г. при обсъждане за второ гласуване на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията вносител на предложението за изменение в рамките на обсъждането посочва, че е „по-добре продължителността на мандата на членовете на ВСС и ВПС да съвпадат с тази на Народното събрание“, и е пояснил, че искането за намаляване на срока на три години би създало възможност „едно и също Народно събрание […] два пъти да попълни състава на съвета“.

Възможно е конституционно установената продължителност на мандата на изборните членове на органа, осъществяващ кадровото и административното обезпечаване на съдебната власт, да поражда определено напрежение, защото пет години са достатъчно дълъг срок за един професионалист – съдия, прокурор, следовател, да се откъсне от професионалните си задължения, но това самò по себе си не е автоматично основание за промяна на мандата на изборните членове на двата съвета. При определената с настоящото изменение продължителност на мандатите се оказва, че главният инспектор, който ръководи един орган към Висшия съдебен съвет, е с мандат от пет години, а членовете на Съвета – с мандат от четири години. По същия начин административните ръководители на съдилищата и тези в „системата на прокуратурата“ са с продължителност на мандата от пет години, а изборните членове на двата органа – с продължителност на мандата от четири години. Налице е несъгласуваност на продължителността на мандатите дори в рамките на съдебната власт**.**

Двата съвета са органи на съдебната власт, чрез които се осъществява взаимодействието с другите власти, включително и законодателната. Мандатите на основните конституционни органи са елемент на установените от създателите на Конституцията механизми на взаимодействие и взаимен контрол и възпиране между тях и наред с реда на формирането им техните функционални характеристики и предоставени правомощия са неотделими от фундамента на държавата – конституционно установените мандати на органите на държавата са съобразени в най-висока степен с взаимното влияние и възпиране на властите, така че да се осигури работещ демократичен ред. Конституционният съд в практиката си приема, че промяната в мандата на основни органи, включително и на органи на съдебната власт, е елемент на формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията (Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г.) и когато промяната на мандата засяга по съществен начин основополагащи принципи на конституционния ред, такава промяна от Народното събрание е конституционно недопустима.

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130а, ал. 5, изр. първо, както е въведена с §16 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

д) Правен статус на изборните членове – промени в чл. 130а, ал. 3, изр. първо и второ, ал. 4, 5, изр. трето, ал. 6 и 7, както са въведени с §16 ЗИД на Конституцията

Въведената с изменението разпоредба на чл. 130а, ал. 3, изр. първо в основната си част възпроизвежда съществувалата преди изменението разпоредба на чл. 130, ал. 2, с която се установяват изискванията към членовете на Висшия съдебен съвет, избирани от Народното събрание. Разликата е в израза „и са независими и партийно неутрални“. Установеното допълнително изискване към изборните членове на двата съвета е направено между „второто“ първо и второто гласуване (вх. №49-354-04315 от 14.12.2023 г.), като мотиви не са изложени. По своя характер това изискване е такова, за спазването на което от самото Народно събрание и до оспореното изменение не са били налице пречки. Освен че внася допълнителна неяснота с оглед на съдържанието на употребените понятия (самият термин „партийно неутрален“ в българския исторически контекст създава недемократична конотация), самò по себе си това изискване не противоречи на основополагащ конституционен принцип.

С §16 е въведено изменение и в чл. 130, ал. 3, изр. Второ, като конституционният законодател поставя ограничение по отношение на изборните членове на двата съвета, избирани от Народното събрание – да не заемат длъжността прокурор или следовател към момента на избора. Изискването е част от предложението за проект на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.), но нито в него, нито при последвалите обсъждания са изложени мотиви. В първоначалното предложение ограничението включва и съдии, но в окончателната редакция на разпоредбата те не са включени. Само по себе си това ограничение е неутрално – то би могло да бъде способ за откритост и отвореност на прокуратурата към обществото, съответно средство за предотвратяване на нейната затвореност и изолираност, но би могло да бъде и способ за сериозно външно навлизане в кадровия орган на прокуратурата, както и би могло да бъде способ за предотвратяване на участието на прокурори във Висшия съдебен съвет. Значението му в първата хипотеза е функция на съотношението на изборните членове в състава на Висшия прокурорски съвет, избирани от Народното събрание и от прокурорите и следователите, а във втората – въпрос на прилагане. Самò по себе си изискването не противоречи на основополагащ конституционен принцип.

Въведеното с §16 изменение – чл. 130а, ал. 4 – възпроизвежда съществувалата преди изменението разпоредба на чл. 130, ал. 3, изр. 1, която е въведена в Конституцията с изменението от 2015 г. и установява мнозинството, с което Народното събрание избира членовете на двата съвета – мнозинство от две трети.

Въведеното с §16 изменение – чл. 130а, ал. 5, изр. 3 – предвижда, че изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет „запазват своя статут на съдии, прокурори или следователи“.

Предложението за запазване на правния статус на съдия, прокурор и следовател на изборните членове на двата съвета е направено между „второто“ първо и второто гласуване (вх. №49-354-04-315 от 14.12.2023 г.) и в него липсват каквито и да било мотиви. В стенографския протокол от заседанието на Комисията по конституционни въпроси от 28.11.2023 г., на което е проведено обществено обсъждане на проекта за Закона за изменение и допълнение на Конституцията, е документирано предложението на председателя на Върховния касационен съд: „Избраните от съдии членове на Висшия съдебен съвет запазват своя статут на магистрати“. От Доклада на Комисията по конституционни въпроси относно проведените обществени обсъждания (вх. №49-353-37-4 от 06.12.2023 г.) е видно, че Върховният касационен съд предлага „в Конституцията да се регламентира, че избраните от съдии членове на Висшия съдебен съвет запазват своя статут на съдии“.

Липсата на мотиви, които да установят разбирането на законодателя за това предложение и неговата цел, поставя множество въпроси, които не могат да намерят своя отговор в разпоредбата, но имат отношение към правния статус на съдиите, прокурорите и следователите: избраните за членове на двата съвета съдии, прокурори и следователи ще изпълняват ли едновременно с участието си в съветите и задълженията си като съдия, прокурор и следовател и за коя длъжност ще получават възнаграждение, ще подлежат ли на атестация, ще бъдат ли повишавани, двата съвета при това положение постоянно действащи органи ли ще бъдат? Неяснотата по отношение на тези и други въпроси би могла да намери разрешение на законодателно ниво чрез възлагането по чл. 133. С оглед на това, въпреки липсата на установена в мотивите и предложенията ясна концепция на законодателя за правния статус на изборните членове на двата съвета, сама по себе си разпоредбата не противоречи на основополагащ конституционен принцип, поради което не е противоконституционна.

Въведените с §16 разпоредби на чл. 130а, ал. 5, изр. 2, ал. 6 и 7 възпроизвеждат установените в действалите до изменението правила в разпоредбите на чл. 130, ал. 4, изр. второ, ал. 8 и 9. С ал. 5, изр. второ на чл. 130а се възпроизвежда съществувалата и преди изменението забрана за „преизбиране веднага след изтичането на този срок“ (на мандата) на изборните членове на органа, който кадрово и административно обезпечава

съдебната власт. Забраната е установена с приемането на Конституцията и не е била предмет на изменение. С ал. 6 на чл. 130а се предвиждат основанията за прекратяване на мандата на изборен член на органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт. Тези основания възпроизвеждат основанията, въведени в Конституцията при промените от 2007 г. С ал. 7 на чл. 130а се възпроизвежда правилото, въведено с изменението на Конституцията от 2007 г., относно довършването на мандата на изборен член на органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт. С тези разпоредби не се установява нова, различна от съществувалата преди изменението уредба на съответните обществени отношения. Промяната е единствено с цел посочване на съответния компетентен орган – Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 130а, ал. 3, изр. първо и второ, ал. 4, 5, изр. трето, ал. 6 и 7, както са въведени с §16 ЗИД на Конституцията, сами по себе си не са противоконституционни.

е) Роля на обществеността и на професионалните организации – промяната в чл. 130а, ал. 3, изр. трето, както е въведена с §16 ЗИД на Конституцията

Въведената с §16 разпоредба на чл. 130а, ал. 3, изр. трето гласи: „Представители на обществеността и на професионалните организации могат да дават становища за кандидатите и да наблюдават процеса“. По своята същност разпоредбата представлява декларация за правна възможност, за която и досега не са съществували правни пречки да бъде прилагана от органа, който е приел същата тази разпоредба – Народното събрание. Разпоредбата е и непрецизна, тъй като не уточнява на кого са професионалните организации, макар смисълът ѝ да може да се изведе. Независимо от тези недостатъци на разпоредбата, съдържанието ѝ не противоречи на конституционен принцип или разпоредба, поради което е конституционосъобразна, но задълбочава трайната тенденция на включване в глава шеста „Съдебна власт“ на разпоредби, които не съответстват на нивото и степента на абстракция на конституционните разпоредби.

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130а, ал. 3, изр. трето, както е въведена с §16 ЗИД на Конституцията, сама по себе си не е противоконституционна.

ж) Организация на дейността на Висшия съдебен съвет, Висшия прокурорски съвет и Общото събрание – промени в чл. 130б, ал. 5 и 6, както са въведени с §17 ЗИД на Конституцията

С §17 са въведени чл. 130б, ал. 5 и 6, които уреждат въпроси, свързани с дейността на Висшия съдебен съвет, на Висшия прокурорски съвет и на Общото събрание.

Съгласно чл. 130б, ал. 5 заседанията на Висшия съдебен съвет се ръководят от председателя на Върховния касационен съд, а в негово отсъствие – от председателя на Върховния административен съд. Сравнение с уредбата на дейността на съдийската колегия на Висшия съдебен съвет показва в първата част идентичност на двата текста. Съгласно чл. 130б, ал. 2, преди изменението съдийската колегия на Висшия съдебен съвет се председателства от председателя на Върховния касационен съд. Добавянето на председателя на Върховния административен съд при отсъствие на председателя на Върховния касационен съд е въпрос на преценка на законодателя.

В разпоредбата законодателят не е определил председателстващия на Висшия прокурорски съвет, което няма никакви пречки, на основание чл. 133 от Конституцията, да бъде определено в закон, но е илюстрация на нееднаквия подход на законодателя към двата органа, които кадрово и административно обезпечават съдебната власт.

В тази си част разпоредбата не противоречи на основополагащи конституционни принципи.

Съгласно чл. 130б, ал. 5 заседанията на Общото събрание се ръководят от председателя на Върховния касационен съд, а в негово отсъствие – от председателя на Върховния административен съд. Сравнение с уредбата преди настоящото изменение сочи, че заседанията на пленума на Висшия съдебен съвет се председателстват от министъра на правосъдието. Тази разпоредба в редакцията преди оспореното изменение е част от Конституцията от нейното създаване. Протоколите от заседанията на Комисията за изработване на проект за Конституция на България и стенограмите от пленарните заседания на Великото народно събрание показват дългия път, който създателите на Конституцията са изминали в търсене на необходимия баланс между съдебната и изпълнителната власт. Анализирайки възможната роля на президента в органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт, и взаимодействието му с министъра на правосъдието, както и възможността предложенията на Висшия съдебен съвет до президента за назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване на съдиите, прокурорите и следователите да се правят само от министъра на правосъдието, минавайки през председателстването на Висшия съдебен съвет от президента и само в

негово отсъствие от министъра на правосъдието (стенографски протокол от 163-тото заседание на Великото народно събрание от 24.06.1991 г.), създателите на Конституцията стигат до решението министърът на правосъдието да председателства органа, който кадрово и административно обезпечава съдебната власт, но без право да участва в гласуването (чл. 130, ал. 5 от приетия през 1991 г. текст на Конституцията). По този начин те осигуряват взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт, което гарантира баланс, позволяващ определено навлизане в дейността на съдебната власт, без да засяга нейната независимост. С въведеното с §17 изменение на чл. 130б, ал. 5, в частта относно определянето, че председателят на Върховния касационен съд председателства Общото събрание, законодателят изключва установения от създателите на Конституцията способ за взаимодействие между съдебната и изпълнителната власт като елемент на механизма за взаимен контрол и взаимодействие. Лишаването на министъра на правосъдието от правото да председателства общия орган на съдебната власт променя установения баланс между законодателната, изпълнителната и съдебната власт и така се нарушава принципът на разделение на властите, защото се създават конституционни предпоставки за затваряне и изолиране на съдебната власт и за засилване на недосегаемостта ѝ, каквато не е целта на Конституцията с прогласяването на принципа на независимост на съдебната власт.

Изложеното дава основание на Съда да приеме, че разпоредбата на чл. 130б, ал. 5 в частта относно определянето на председателя на Върховния касационен съд за председателстващ на Общото събрание е противоконституционна.

Разпоредбата на ал. 6 възпроизвежда съществуващото и преди настоящото изменение право на министъра на правосъдието и на главния инспектор да присъстват на заседанията на съдийската и прокурорската колегия на Висшия съдебен, „като не участват в гласуването“. При отчитане на изложеното относно ал. 5 на чл. 130б, чрез която на министъра на правосъдието е отнета възможността да председателства общия за съдебната власт орган, Съдът счита, че разпоредба на ал. 6, разгледана сама по себе си, не е в нарушение на конституционен принцип или разпоредба.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 130б, ал. 5, както е въведена с §17 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна в частта, с която отнема правото на министъра на правосъдието да председателства Общото събрание, а ал. 5 в останалата част и ал. 6,

както са въведени с §17 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни.

5. Правен статус на съдиите, прокурорите и следователите – промени в чл. 129 и 130, както са въведени с §14 и 15 ЗИД на Конституцията

а) Относно правния статус на съдиите, прокурорите и следователите

С §14 и 15 ЗИД на Конституцията са въведени изменения на чл. 129 и 130. Преди изменението чл. 129 уреждаше правния статус на съдиите, прокурорите и следователите, а чл. 130 – състава на Висшия съдебен съвет и мандата на неговите членове. С §14 и 15 законодателят въведе нова логика в структурата на глава шеста „Съдебна власт“ в частта относно статуса на съдиите, прокурорите и следователите, като обособи уредбата относно техния статус в два отделни, самостоятелни конституционни текста – чл. 129 за съдиите и чл. 130 за прокурорите и следователите. Сравнение на действащите до изменението разпоредби на чл. 129, ал. 1, 3 и 5 с нововъведените разпоредби на чл. 129, ал. 1, 5 и 6 и на чл. 130, ал. 1 и 6 показва идентичност на предпоставките, при които съдиите, прокурорите и следователите стават несменяеми и се освобождават от длъжност, както и на условията, при които придобитата несменяемост се възстановява. Разликата е единствено в органа, който е компетентен да ги назначи, повиши, понижи, премести и освободи от длъжност и да установи или да възстанови несменяемостта им. Преди изменението това беше съдийската колегия на Висшия съдебен съвет за съдиите и прокурорската колегия на Висшия съдебен съвет за прокурорите и следователите. Съгласно въведените с §14 и 15 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията изменения на чл. 129, ал. 1 и на чл. 130, ал. 1 органът, който е компетентен да назначи, повиши, понижи, премести и освободи съдиите и който се произнася по тяхната несменяемост, е посочен като „Висш съдебен съвет“, а органът, който осъществява същите правомощия по отношение на прокурорите и следователите, е посочен като „Висш прокурорски съвет“.

Идентичност е налице и между съдържанието на действащата до изменението разпоредба на чл. 129, ал. 6, която установява продължителността на мандата на административните ръководители в органите на съдебната власт и предвижда правото им на повторно избиране, и съдържанието на въведените с §14 и 15 чл. 129, ал. 4 и чл. 130, ал. 5, които установяват същото по отношение на административните ръководители на съдилищата и на административните ръководители „в системата на

прокуратурата“, при изключване и в двете редакции на разпоредбите на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор. Единствената разлика с действащата преди изменението разпоредба е добавянето след израза „с право на повторно назначаване“ на израза „само за още един мандат“. Разпоредбата на чл. 129, ал. 6, редакция преди изменението относно „с право на повторно назначаване“, е тълкувана от Конституционния съд (Тълкувателно решение №3 от 30.01.2018 г. по к.д. №9/2017 г.). Съдът е разяснил, че изразът „с право на повторно назначение“ в разпоредбата на чл. 129, ал. 6 „изключва възможността за назначаване на едно лице за административен ръководител на съд, прокуратура или следствена служба за повече от два мандата“. С оглед на това добавеният израз „само за още един мандат“ сам по себе си не установява ново нормативно съдържание. Не е налице и потребност от такова уточнение на конституционно ниво, доколкото е постановено обвързващо всички решение на Конституционния съд.

Идентичността на конституционната уредба на правния статус на съдиите, прокурорите и следователите, установен в чл. 129, ал. 1, 4, 5 и 6 и в чл. 130, ал. 1, 5 и 6, въведени с §14 и 15 ЗИД на Конституцията, с конституционната уредба на правния им статус, установен с действалите до изменението разпоредби на чл. 129, ал. 1, 3, 5 и 6, не дава основание нововъведените разпоредби сами по себе си, извън контекста на компетентния орган, да бъдат обявени за противоконституционни.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 129, ал. 1, 4, 5 и 6 и в чл. 130, ал. 1, 5 и 6, както са въведени с §14 и 15 ЗИД на Конституцията, сами по себе си не са противоконституционни.

б) Относно правния статус на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор – промени в чл. 129, ал. 2 и 3 и чл. 130, ал. 2 и 3, както са въведени с §14 и 15 ЗИД на Конституцията

Освен правния статус на съдиите, прокурорите и следователите с §14 и 15 са въведени нови разпоредби – чл. 129, ал. 2 и 3 и чл. 130, ал. 2 и 3, с които се урежда редът за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор.

Член 129, ал. 2

Сравнение между съдържанието на действалата до изменението разпоредба на чл. 129, ал. 2 (в редакция от изменението от 2015 г.) и разпоредбата на чл. 129, ал. 2 показва, че новата разпоредба на чл. 129, ал. 2, изр. 1, която урежда назначаването и освобождаването от длъжност на председателя на Върховния касационен съд и на председателя на Върховния административен съд, не променя продължителността на техния мандат. Разликата е в органа, който има правомощието да направи предложение за назначаване и освобождаване до президента – в новата редакция това е Висшият съдебен съвет вместо пленума на Висшия съдебен съвет, което е привеждане в съответствие с изменението в чл. 130б, ал. 2, т. 2, въведено с §17 ЗИД на Конституцията. Разпоредбата в частта на изр. 2 възпроизвежда забраната за президента да откаже назначаването и освобождаването при повторно направено предложение.

Член 130, ал. 2

Сравнение на разпоредбата на чл. 130, ал. 2, изр. първо и второ, въведена с §15, с разпоредбата на чл. 129, ал. 2 (в редакция от изменението от 2015 г.) показва различие не само в органа, който има правомощието да направи предложение до президента за назначаване и освобождаване на главния прокурор – Висшия прокурорски съвет вместо пленума на Висшия съдебен съвет, но и в това кой има правомощието да прави предложение за неговото назначаване и освобождаване, както и в продължителността на неговия мандат, който от седем става пет години. По отношение на изречение трето относно забраната за президента да откаже назначаване и освобождаване при направено повторно предложение е налице идентичност на съдържанието на разпоредбите преди и след изменението.

В предложението на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) мандатът на главния прокурор е определен на „пет години с право на повторно назначаване само за още един мандат“ и е посочено, че чрез намаляване на продължителността на мандата на главния прокурор се въвеждат „реални гаранции за търсене на отговорност и отчетност по отношение на главния прокурор“. Мотиви защо е въведено изискването предложение за назначаване и освобождаване на главния прокурор да могат да правят трима членове на Висшия прокурорски съвет и министърът на правосъдието, не са изложени. От Стенографски протокол №6 от 17.11.2023 г. и Стенографски протокол №7 от 28.11.2023 г. на заседание на Комисията по конституционни въпроси, на което е проведено обществено обсъждане на предложенията,

както и от Доклада на Комисията по конституционни въпроси относно проведените обществени обсъждания (вх. №49-353-37-4 от 06.12.2023 г.) е видно, че има представени отрицателни становища по предложението за намаляване на продължителността на мандата на главния прокурор и възможността за негов повторен мандат, изразени от представители както на съда (в т.ч. професионални организации на съдиите) и прокуратурата, така и на Висшия адвокатски съвет. Становища по предложението кандидатури за главен прокурор да могат да издигат трима членове на Висшия прокурорски съвет и министърът на правосъдието не са представени при липса на мотиви и на вносителя за потребността от това.

При установения състав на Висшия прокурорски съвет, в който има двама представители на прокуратурата и един на следствието, представителите на прокуратурата и следствието не са формално лишени от възможност да правят предложение за главен прокурор, поради което самò по себе си това правило не нарушава основополагащ конституционен принцип.

Що се отнася до направената с оспореното изменение съществена промяна в продължителността на мандата на главния прокурор, който от седем става пет години, следва да се посочи, че главният прокурор е конституционно установен орган в съдебната власт (Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г.), поради което изложените съображения за противоконституционност на промените в чл. 130а, ал. 5 относно промяната на продължителността на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет и на Висшия прокурорски съвет, са относими изцяло към направената промяна в продължителността на мандата на главния прокурор с произтичащите от това последици.

Член 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3

Въведените с §14 и 15 ЗИД на Конституцията промени в чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 предвиждат нова уредба на правомощието на президента да издаде указ за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор. Съгласно разпоредбите, които са идентични по съдържание с изключение на органа, който прави предложението на президента, указът на президента както при първоначалното, така и при повторното предложение се издава в седемдневен срок, а в случай на неиздаване на указ в този срок предложеното от Висшия съдебен съвет, съответно от Висшия прокурорски съвет лице се счита за назначено, съответно освободено, като решението на съответния съвет се обнародва. Тази уредба на правомощието на президента

не фигурира в предложението за проект на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.). В него е предложено председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор да се назначават и освобождават от съответния висш съвет. В Доклада на Комисията по конституционни въпроси относно проведените обществени обсъждания по проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-353-37-4 от 06.12.2023 г.) е посочено: „Налице е консенсус правомощията на Президента на Републиката при назначаване на председателите на ВКС, ВАС и на Главния прокурор да не бъдат ревизирани“.

Приетата редакция на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3, въведена с §14 и 15, се появява в предложението, направено между „второто“ първо и второто гласуване (вх. №49-354-04-315 от 14.12.2023 г.). В мотивите към това предложение е посочено: „С цел запазване на заложения в Конституцията модел за баланс и взаимодействие в предложената редакция на чл. 129, ал. 2 от Конституцията се възстановява конституционната роля на президента на републиката да назначава и освобождава с указ председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор“.

Преди да се произнесе по конституционността на посочените изменения Съдът намира за необходимо да посочи следното:

Според създателите на Конституцията българският парламентарен модел на републиканско управление се характеризира с включването в него на президент, който, макар да не е равнопоставен на парламента от гледна точка на представителството, е равностоен с него по своята демократична легитимност. Именно тази демократична легитимност е основанието президентът да разполага с достатъчна дискреционна власт, за да осъществи демократичната функция да брани интересите на титуляря на държавната власт – суверена (чл. 91, ал. 1). Поради това и определените на президента функции в Конституцията имат интегративен и легитимиращ характер.

При създаването на Конституцията въпросът за функциите на президента в управлението на съдебната власт са били предмет на задълбочено обсъждане. Тръгвайки от виждането президентът да председателства Висшия съдебен съвет (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.12.1991 г.) и да назначава съдиите, прокурорите и следователите по предложение на Висшия съдебен съвет (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 08.05.1991, стенограма от 133-тото, 134-тото, 136-ото и 140-ото пленарно

заседание на Великото народно събрание от 14.05.1991 г., 16.05.1991 г., 21.05.1991 г. и 29.05.1991 г.), създателите на Конституцията стигат до разбирането президентът по предложение на Висшия съдебен съвет да назначава председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор (стенограма от 170-ото пленарно заседание на Великото народно събрание от 28.06.1991 г.). Чрез това правомощие на държавния глава, което е ограничено до възможността за еднократно връщане на предложението („не може да откаже при повторно направено предложение“), създателите на Конституцията са търсили „на президентския указ да се придаде преди всичко престижен характер“ (Тълкувателно решение №13/1996 г. по к.д. №11/1996 г.), както и на избора да се „придаде допълнителна тежест и престиж“ (Тълкувателно решение №2/2002 г. по к.д. №2/2002 г.), т.е. да се легитимира демократично изборът на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор.

От анализа на въведените с §14 и 15 разпоредби на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 е видно, че правомощието на президента да издаде указ при направено от двата съвета предложение е обвързано със седемдневен срок. Поставянето на срок за изпълнение на конституционното задължение на президента самò по себе си не нарушава конституционно установен принцип и макар да има известно лимитиращо значение за изпълнението на възложената отговорност, не води до неговото ограничаване в степен, която го лишава от неговото предназначение. Понеже няма изложени мотиви за приемането на срок за изпълнението на задължението на президента, както и за фиксирането на този срок, приемането на оспорената промяна се извежда като предпоставка за създадената във второто изречение фикция – ако в определения срок президентът не издаде указ, лицето се смята за назначено, съответно освободено, като решението на съответния съвет се обнародва.

Така създадената фикция има две различни последици.

От една страна, лишава назначаването на председателя на Върховния касационен съд, на председателя на Върховния административен съд и на главния прокурор от „престижния характер“ на президентския указ (Тълкувателно решение №13/1995 г. по к.д. №11/1996 г.), т.е. лишава го от демократична легитимност, която указът на президента като пряко избран от народа придава на този избор.

От друга страна, създадената фикция води до различен правопораждащ назначаването, съответно освобождаването, юридически

факт по отношение на председателите на двете върховни съдилища и на главния прокурор в хипотезата на издаване на указа в определения седемдневен срок и в хипотезата на неиздаването му в този срок. В хипотезата на издаване на указа на президента в определения срок правопораждащ юридически факт за възникване на правоотношението на председателя на съответния върховен съд и на главния прокурор е указът на президента. Указът на президента подлежи на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на контрол за конституционност пред Конституционния съд. В хипотезата на неиздаване на указа на президента в определения срок правопораждащ юридически факт за правоотношението на председателя на съответния върховен съд и на главния прокурор се явява „предложението“ на съответния висш съвет до президента. В този случай неизпълнението в срок на задължението на президента е юридически факт, който автоматично трансформира характера на един правен акт от предложение, т.е. акт, който самостоятелно не поражда правни последици (Тълкувателно решение №2/2002 г. по к.д. №2/2002 г.), в акт, който самостоятелно поражда правни последици. Следователно чрез тази промяна на конституционно ниво се въвежда нов способ за конституиране на конституционно установени органи, който способ при това няма обосновка в мотивите за приемането му и няма аналог в съдържанието на действащата до процесното изменение Конституция. Наред с това, ако на предложението на съответния съвет се придаде качеството на правопораждащ акт, по отношение на него няма основание да се изключи възможността за оспорване пред Върховния административен съд, доколкото става въпрос за акт на органа, който осъществява кадровото и административното обезпечаване на съдебната власт, и с оглед на приетото в Тълкувателно решение №3/1994 г. по к.д. №1/1994 г. правото на защита на всеки съдия, прокурор и следовател е гарантирано от чл. 56 на Конституцията, когато с него се засягат негови права и законни интереси.

Имплицитно заложената в разпоредбите на чл. 129, ал. 3 и на чл. 130, ал. 3 автоматична промяна на правното естество на акт на държавен орган – от акт предложение в акт, който поражда правни последици, без да е ясно предписано кой и как установява правопораждащия (отрицателен) факт – неиздаването в срок на указ на президента – нарушава изискването за правна сигурност и предвидимост на конституционно установения ред за назначаване и освобождаване на лицата, които стоят на върха на структурите, включени в системата на съдебната власт, като проявление на принципа на правовата държава.

Нарушен е и конституционно установеният механизъм на взаимен контрол и възпиране между основни органи на държавата, по начин, който засяга същността на принципа на разделение на властите – да не се допусне надмощие на една власт над друга. Независимата съдебна власт не съществува и не действа във властови вакуум и създателите на Конституцията са предвидили ясен механизъм за балансиране с другите власти чрез вторичното разпределение на държавната власт. Назначаването на председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и на главния прокурор с указ на президента, по предложение на Висшия съдебен съвет или на Висшия прокурорски съвет, е едно от проявленията на този механизъм за балансиране и неспазването му е нарушаване на действащите в единство основополагащи за конституционния ред принципи на правовата държава и на разделението на властите.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 2, изр. 2 и 3, както са въведени с §14 и 15 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни, но промените в чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 2, изр. 1 и ал. 3, както са въведени с §14 и 15 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

6. Правомощия на министъра на правосъдието – промени в чл. 130в, както са въведени с §18 ЗИД на Конституцията

С §18 ЗИД на Конституцията са въведени изменения в чл. 130в, т. 1 и 4. Разпоредбата на чл. 130в е въведена с изменението на Конституцията през 2006 г. и установява правомощия на министъра на правосъдието в рамките на съдебната власт.

В т. 1 е уредено правомощието на министъра на правосъдието да предложи проект на бюджет на съдебната власт. Разпоредбата е била предмет на изменение през 2015 г. Настоящото изменение на т. 1 е във връзка с промяната на органа, в който министърът на правосъдието „внася“ за разглеждане проект на бюджет, като вместо „го внася във Висшия съдебен съвет“ изменението гласи „го внася за разглеждане във Висшия съдебен съвет и във Висшия прокурорски съвет“.

Това изменение привежда разпоредбата в съответствие с измененията на чл. 130а и 130б, въведени с §16 и 17 ЗИД на Конституцията, поради което самò по себе си не е в несъответствие с Конституцията**.**

Разпоредбата на т. 4 преди изменението установява правомощието на министъра на правосъдието „да участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите“. След въведеното изменение разпоредбата гласи: „участва в управлението на съдебното обучение“. В Доклада на Комисията по конституционни въпроси относно проведените обществени обсъждания (вх. №49-353-37-4 от 06.12.2023 г.) е посочено: „Очертава се консенсус правомощията на министъра на правосъдието да не бъдат ревизирани, като се запазят досегашните редакции на конституционния текст“. В доклада на Комисията по конституционни въпроси за второ гласуване (вх. №49-353-37-6 от 18.12.2023 г.) се приема, че направено от народен представител предложение за редакция на правомощието на министъра по т. 4 е подкрепено от Комисията. Мотиви за направеното изменение не са изложени. Въведените с §17 разпоредби на чл. 130б, ал. 2, т. 10 и на ал. 3, т. 10 показват идентичност на правомощията на Висшия съдебен съвет, на Висшия прокурорски съвет и на министъра на правосъдието – и трите субекта „участват в управлението на съдебното обучение“, за разлика от предходните редакции на тези правомощия, съгласно които Висшият съдебен съвет, действащ чрез пленум, „организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите“, а министърът на правосъдието „участва в организирането на квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите“.

Изменените разпоредби на чл. 130в, т. 1 и 4 сами по себе си не противоречат на основополагащи конституционни принципи.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 130в, т. 1 и 4, както са въведени с §18 ЗИД на Конституцията, сами по себе си не са противоконституционни.

7. Инспекторат – промени в чл. 132а, ал. 4, както са въведени с §19 ЗИД на Конституцията

Промяната в чл. 132а, ал. 4, изр. първо от Конституцията е въведена с §19 ЗИД на Конституцията и предвижда, че главният инспектор и инспекторите могат да бъдат преизбирани на същата длъжност само за още един мандат.

Четвъртата поправка на Конституцията, приета от Народното събрание (обн. ДВ, бр. 12 от 06.02.2007 г.), предвижда, че към Висшия съдебен съвет се създава Инспекторат, който се състои от главен инспектор и инспектори (чл. 132а, ал. 1). Създаването на такъв орган се основава на

разбирането на конституционния законодател, че независимостта на съдебната власт не изключва отговорност и прозрачност.

Правната уредба на организацията на работата на Инспектората е изградена на основни начала, присъщи на органите на публична власт, сред които е мандатността. В практиката на Конституционния съд (Тълкувателно Решение №13/2010 г. по к.д. №12/2010 г.) мандатността е определена като основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, което е съобразено с разделението на властите и правовата държава, а мандатът е дефиниран като установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон. Мандатът при условията на правовата държава оптимизира държавното управление, прави го предвидимо, като същевременно гарантира стабилност и независимост на органа за определен период от време.

Инспекторатът е замислен на конституционно ниво като постоянно действащ орган, поради което няма мандат. Предвиденият в Конституцията мандат е за неговия състав (чл. 132а, ал. 2 – 3 от Конституцията): мандат имат главният инспектор (пет години) и инспекторите (четири години).

Преди влизане в сила на въведеното с §19 ЗИД на Конституцията изменение, броят на мандатите на членовете на Инспектората беше ограничен до два, като Конституцията съдържаше изрична забрана за преизбиране за два последователни мандата. В съдържателно отношение оспореното изменение не внася промяна в броя на мандатите на главния инспектор и на инспекторите, като единствено предвижда, че е без значение дали вторият мандат следва непосредствено след първия.

Инспекторатът е въведен в Основния закон от обикновено Народно събрание. Той не е създаден от Великото народно събрание като основен конституционен орган, поради което изискванията на Тълкувателно решение №3/2003 по к.д. №22/2002 г. са неотносими към него. Промени в конституционния статус на главния инспектор и на инспекторите е допустимо да се внасят от Народното събрание, което действа като производна учредителна власт и може да променя броя на мандатите им и тяхната последователност. Оспореното изменение не внася промяна в броя на мандатите на членовете на Инспектората, а единствено в правилото за тяхната поредност, като премахва забраната за преизбиране за два последователни мандата.

Разпоредбата на чл. 132а, ал. 4, изр. второ от Конституцията, е въведена с §19 ЗИД на Конституцията и съдържа забрана за главния

инспектор и инспекторите след изтичане на мандатите им да заемат длъжностите съдия, прокурор или следовател в продължение на две години, като им се дава право да се пенсионират по ред, определен в закон.

В своята практика Конституционният съд приема, че Конституцията чрез чл. 132а, ал. 10 предоставя на законодателя правомощието да уреди условията и реда за избирането и освобождаването на главния инспектор и на инспекторите. Обществените отношения, свързани с правния статус на главния инспектор и на инспекторите с изтекъл или прекратен на основание подадена оставка мандат, нямат разгърната конституционна уредба. По силата на изричното конституционно възлагане регламентирането на техния статус е от изключителната компетентност на обикновено Народно събрание (Решение №10/2011 г. по к.д. №6/2011 г. и Решение №6/2021 г. по к.д. №15/2020 г.). Учредителната власт е предвидила изрично в Конституцията, че условията и редът за осъществяване на отговорността на съдиите, прокурорите и следователите се уреждат със закон (чл. 133). След като Великото народно събрание е възприело този ред, няма никакво съмнение, че и статусът на този орган, който проверява дейността на органите на съдебната власт – Инспекторатът, уреден на конституционно ниво, – не може да бъде противоконституционен, още по-малко да засегне формата на държавно управление, за да е от компетенцията на Велико народно събрание (Решение №8/2006 г. по к.д. №7/2006 г.). Поради това Конституционният съд приема, че промяната в чл. 132а, ал. 4 от Конституцията не попада в предметния обхват на чл. 158, т. 3 и може да бъде извършена от Народно събрание. С оглед на тези съображения проверката за конституционност на тази разпоредба следва да бъде сведена до преценка на съответствието ѝ с основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата, и в частност спазването на правата на личността.

Конституцията издига в основно начало труда, който се гарантира и защитава от закона (чл. 16 от Конституцията) поради неговото значение както за реализирането и развитието на човешката личност, така и за цялото общество. На правото на гражданите на труд съответства грижата на държавата да създава условия за осъществяване на това право (чл. 48, ал. 1 от Конституцията). Конституционно признато е правото на всеки гражданин свободно да избира своята професия и място на работа (чл. 48, ал. 3). Конституцията защитава свободата на избор на професия не само като икономическо право, но и като важен аспект на човешката реализация. Изборът на професия е акт на самоопределение, проява на свободната воля на личността. Свободата при този избор трябва да е правно призната, от

което следва, че държавата не бива да я препятства (Решение №8 от 2024 г. по к.д. №21/2023 г.).

Въведената с оспорената разпоредба забрана за главния инспектор и инспекторите след края на мандатите им да заемат длъжност съдия, прокурор и следовател в продължение на две години ограничава свободата на избор на професия и място на работа (чл. 48, ал. 3 от Конституцията). Този избор е компонент на правото на труд като основно право, но има самостоятелна роля и собствено правно значение. Изборът на професия и място на работа предопределя обикновено и избора за упражняването на правото на труд. В това се състои и тясната връзка между избора на професия и място на работа и упражняването на правото на труд. Изборът на професия и място на работа по смисъла на чл. 48, ал. 3 от Конституцията е свободен, защото пред гражданина има алтернативи, между които той може да избира.

Принципна позиция в практиката на Конституционния съд е, че правото на труд и свързаният с него свободен избор на професия и място на работа нямат абсолютен характер и подлежат на ограничения. Предвид значимите материални, но също и морални последици от реализирането на това конституционно право, не всяка цел може да бъде годно основание за неговото ограничаване, а само цел от същия порядък, какъвто Конституцията допуска като основание за това (Решение №7/2019 г. по к.д. №7/2019 г.).

В първоначалния проект на ЗИД на Конституцията (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) липсват мотиви, които да обосновават разглежданото изменение. В мотивите към предложенията за изменение и допълнение на ЗИД на Конституцията (вх. №49-354-04-315 от 14.12.2023 г.) е посочено: „Така формулираната разпоредба сочи на идеята на конституционния законодател инспекторите да имат максимална степен на независимост и свобода от какъвто и да е конфликт на интереси“.

Водещо положение, гарантиращо независимото осъществяване на функциите на Инспектората, заложено и концептуално развито в устройствения Закон за съдебната власт (чл. 50), е правото на съдиите, прокурорите и следователите, избрани за членове на Инспектората, след прекратяване или изтичане на мандата им да се възстановят на длъжност в системата на съдебната власт. Това право произтича от особения конституционен статус на Инспектората. Разбирането, според което членовете на Инспектората окончателно са прекратили правоотношенията си със съответните органи на съдебната власт, в които са работили преди

избора им, и могат да се върнат обратно в тях само чрез конкурс за външно назначение, би демотивирало най-авторитетните представители на съдебната власт да кандидатстват за членове на този конституционен орган (Решение №6/2021 г. по к.д. №15/2020 г.). Гарантираната възможност за възстановяване на длъжност в системата на съдебната власт за членове на Инспектората с изтекъл мандат, които преди това са били магистрати, следователно е водено от стремеж за привличането в състава на Инспектората на мотивирани и висококвалифицирани юристи и в частност съдии, прокурори и следователи, за които работата в този орган не би се възприела като ограничение на възможността за кариерно развитие, каквото биха могли да имат извън него. Поради това въведената с оспорената разпоредба забрана членове на Инспектората с изтекъл мандат да заемат магистратски длъжности за срок от две години не е подходящо средство и не допринася за постигане на заявената цел, тъй като би демотивирало най-авторитетните представители на съдебната власт да кандидатстват за членове на този орган.

Предвидената забрана за заемане на магистратска длъжност за срок от две години е неясна. Не е регламентирано по какъв механизъм – по право или с конкурс – членовете на Инспектората с изтекъл мандат, които преди това са били съдии, прокурори или следователи и искат отново да заемат магистратска длъжност, ще могат да заемат длъжност в системата на съдебната власт. Очевидно е, че през двегодишния период на забраната те няма да са магистрати. В този период не биха могли да се явят на конкурс и други юристи, които са били членове на Инспектората. Правото на свободен избор на професия и място на труд е сериозно ограничено, а тези инспектори с изтекъл мандат, които са заемали магистратска длъжност, са напълно лишени от него, доколкото, преди да бъдат избрани за инспектори, са упражнявали професията си в съдебната система и са станали несменяеми.

Сред нормативните изисквания за заемане на длъжностите главен инспектор и инспектор по правило присъства изискването за притежаване на високи професионални и нравствени качества и значителен професионален стаж. Този статус на инспекторите предполага значителен опит в отстояване на независимост при упражняване на професията и висока степен на професионална отговорност. Изискуемите професионални и нравствени качества са мерило за личната способност на членовете на Инспектората да действат по съвест и убеждение и да осъществяват независимо правомощията си, без да се поддават на въздействия.

В своята практика Конституционният съд поддържа, че добросъвестността на органите на власт, в т.ч. и на съдебната власт, трябва да се предполага (Решение №5/2003 г. по к.д. №5/2003 г., Решение №1/ 2005 г. по к.д. №8/2004 г., Решение №10/2011 г. по к.д. №6/2011 г., Решение №6/2018 г. по к.д. №10/2017 г., Решение №17/2018 г. по к.д. №9/2018 г., Решение №15/2020 г. по к.д. №4/2020 г. и др.). В Решение №1/2005 г. по к.д. №8/2004 г. Съдът намира за неприемлива конструкция, при която съществува хипотетичната възможност орган на съдебната власт да е недобросъвестен. Този стандарт за добросъвестност е присъщ на цялата дейност на органите на съдебната власт, в т.ч. и на Инспектората, и се проявява при осъществяване на техните правомощия.

Професионалната добросъвестност на членовете на Инспектората при независимото осъществяване на техните правомощия е конкретен израз на изискуемите нравствени качества и от това разбиране трябва да се ръководи Народното събрание, когато регламентира техния правен статус. В разрез с така очертаното положение, възприетото в чл. 132а, ал. 4, изр. второ от Конституцията разрешение се опира на предположението за хипотетична недобросъвестност от страна на членовете на Инспектората. Конституцията не може да залага такъв стандарт.

Търсеният чрез обсъжданото допълнение резултат може да бъде постигнат посредством по-балансирани разрешения, каквито съществуват и понастоящем. Във връзка с това Конституционният съд намира, че законосъобразното, компетентно и независимо изпълнение на правомощията на членовете на Инспектората зависи преди всичко от техния личен интегритет – добродетел, която чрез изискването за притежаване на високи професионални и нравствени качества е издигната в самостоятелно условие за заемане на длъжностите главен инспектор и инспектор.

Конституционният съд заема позиция, че предоставената с оспорената разпоредба възможност за пенсиониране на главния инспектор и на инспекторите като компенсация за ограничението за заемане на магистратска длъжност не съответства на въведеното ограничение.

В заключение, отчитайки факта, че въведената забрана може да има за последица напускане на системата на съдебната власт, за влизането в която има сериозни изисквания, наличие на несъвместимост със заемане на други длъжности за периода на мандата, Конституционният съд намира, че възприетата ограничителна мярка на правото на труд със свободен избор на професия и място на работа не е съобразена с конституционната повеля за

зачитането и защитата на основните права на личността, поради което е противоконституционна като невалидна.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 132а, ал. 4, изр. първо, както е въведена с §19 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна, но промяната в чл. 132а, ал. 4, изр. второ, както е въведена с §19 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

8. Други промени, относими за съдебната власт – промени в чл. 84, т. 16 и чл. 133, както са въведени с §4 и 20 ЗИД на Конституцията

С §4 ЗИД на Конституцията е въведено изменение на чл. 84, т. 16, като след думите „Висшия съдебен съвет“ е добавено „съответно от Висшия прокурорски съвет“. Разпоредбата на чл. 84, т. 16 преди изменението предвиждаше задължение на Висшия съдебен съвет да внесе в Народното събрание годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор. С изменението това задължение е разделено между Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет.

С §20 ЗИД на Конституцията е въведено изменение на чл. 133, като след думите „Висшия съдебен съвет“ е добавено „Висшия прокурорски съвет“. Разпоредбата на чл. 133 преди изменението е конституционното възлагане за уреждане със закон на организацията и дейността на Висшия съдебен съвет. С изменението конституционното възлагане е относимо и за организацията и дейността на Висшия прокурорски съвет.

И двете изменения са направени за привеждане на разпоредбите в съответствие с измененията на чл. 130а и 130б, въведени с §16 и 17 ЗИД на Конституцията, и не нарушават основополагащи конституционни принципи.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промените в чл. 84, т. 16 (относно „съответно Висшия прокурорски съвет“) и чл. 133 (относно „Висшия прокурорски съвет“), както са въведени с §4 и 20 ЗИД на Конституцията, сами по себе си не са противоконституционни.

9. Извод относно промените в разпоредби от глава шеста „Съдебна власт“, както са въведени със ЗИД на Конституцията

Конституционният съд установява противоконституционност на въведените с §14, 15, 16 и 17 ЗИД на Конституцията промени в разпоредбите на: чл. 126, ал. 2 и 3; чл. 129, ал. 3; чл. 130, ал. 2, изр. първо, ал. 3 и 4; чл.

130а, ал. 2, 5, изр. първо и трето; чл. 130б, ал. 2, т. 12, ал. 3, т. 12, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4, ал. 5 (относно министъра на правосъдието) и чл. 132а, ал. 4. Тези разпоредби са относими за отделни аспекти на организацията на съдебната власт, както е уредена на конституционно ниво. Съдът подчертава, че макар и да установява, че промените в чл. 84, т. 16; чл. 129, ал. 1, 2, 4, 5 и 6; чл. 130, ал. 1, 2, изр. второ и трето, ал. 5 и 6; чл. 130а, ал. 1, 3, 4, 5, изр. второ, ал. 6 и 7; чл. 130б, ал. 1, 2, т. 1 – 11 и 13, ал. 3, т. 1 – 11 и 13, ал. 5 (извън министъра на правосъдието) и 6; чл. 130в, т. 1 и 4 и чл. 133, въведени с §4, 14, 15, 16, 17, 18 и 20 ЗИД на Конституцията, не са противоконституционни сами по себе си, тъй като те са системно свързани с посочените горе промени, считани от Съда за противоконституционни, и извън тях нямат достатъчен регулаторен потенциал, за да породят целените последици от извършената конституционна промяна в разглежданата материя, те следват правната съдба на посочените противоконституционни промени.

Ако конституционната промяна в тази си част остане да действа, уредбата на съдебната власт ще бъде негодна да изпълни предназначението си на конституционна основа на правния статус на съдиите, прокурорите и следователите, на органа, съответно на органите, които кадрово и административно обезпечават съдебната власт, което е необходимо за нейното нормално функциониране. Това би било в несъответствие с изискването, произтичащо от основополагащия за конституционния ред принцип на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Основния закон – държавата, в т.ч. и съдебната власт, да се управлява според Конституцията и законите на страната.

VII. Относно промените в чл. 150, ал. 2 и 3, както са въведени с §21 ЗИД на Конституцията

В мотивите на проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (вх. №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.) е посочено, че „за да се гарантира пълноценна защита на правата и свободите на гражданите следва да се уреди както индивидуалната конституционна жалба, така и възможността долуинстанционните съдилища да сезират пряко Конституционния съд (изменение в чл. 150 от Конституцията)“, като в „закона и правилника“ на Конституционния съд „се предвидят адекватни филтри, които да гарантират“, че Съдът „ще разглежда наистина значими въпроси и няма да се допусне необосновано забавяне поради претоварване на съда“. Относно предлаганите нови институти с §14 от законопроекта – индивидуална конституционна жалба и възможност за всички съдилища да

сезират пряко Конституционния съд за конституционност на закон, приложим по конкретно дело – се отбелязва, че първият институт е способ за граждански контрол върху дейността на парламента, а вторият като форма на конкретен конституционен контрол допълва възможността за индивидуална конституционна жалба, както и цели да укрепи независимостта на всеки съд.

В Комисията по конституционни въпроси при обсъждане на проекта за Закона за изменение и допълнение на Конституцията за второ гласуване отпада предложението за въвеждане на пряка конституционна жалба и се подкрепя редакция на текста в §14 от законопроекта относно чл. 150, ал. 2 от Конституцията, предвиждаща право на съдилища да сезират Конституционния съд. Тази е и окончателната редакция на текста, приет от Народното събрание на второ гласуване (стенограма от заседанието на Комисията по конституционни въпроси от 16.12.2023 г.; стенографски протокол от 16-ото заседание на 40-ото Народното събрание от 19.12.2023 г.) и потвърдена при третото гласуване в Народното събрание.

С приемането на Конституцията през 1991 г. конституционният законодател възприема европейския модел на конституционно правосъдие за абстрактен контрол за съответствие на законите с Конституцията, поне според първоначалния замисъл, и с обвързваща правна сила на постановените решения по отношение на всички. Моделът е възпроизведен в българския Основен закон в неговия еволюирал вид по специфичен начин, съобразен с националния правен ред. През втората половина на 20. век и началото на 21. век европейският модел претърпява развитие в посока нарастващо внимание към защитата на основните права. Тази тенденция се обективира с въвеждането на различни способи за пряк и непряк достъп на гражданите до конституционното правосъдие, които вписват в рамките на модела за абстрактен контрол за конституционност елементи и на конкретен контрол. Разширявайки достъпа до конституционната юрисдикция, давайки право на гражданите и юридическите лица и всеки съд, разглеждащ конкретно дело да го сезират, философията на европейския модел за конституционно правосъдие еволюира в своята концепция – от абстрактен контрол за конституционност, който, като гарантира върховенството на Конституцията, защитава основните права на гражданите, към контрол, който, защитавайки основните права, гарантира върховенството на Конституцията.

При приемането на Конституцията от 1991 г. предложението за въвеждане на пряка конституционна жалба не среща подкрепа на

мнозинството във Великото народно събрание (протокол от заседанието на Комисията за изработване на проект за Конституция на България от 20.02.1991 г., стенографски протокол от 165-ото заседание на Великото Народно събрание от 25.06.1991 г.), но промените в европейския модел в посока на утвърждаване като способ за закрила на правата са дебатирани и е постигнато конституционното разрешение в разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията – предоставена е възможност на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд да сезират Конституционния съд. В своята практика Конституционният съд разгръща смисъла на конституционната разпоредба и извежда правото на състави на двете върховни съдилища да упражняват предоставеното с нея правомощие на Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Съдилищата, при осъществяване на конституционно възложената им правораздавателна дейност, с цел защита на правата и законните интереси на гражданите, се явяват най-подходящият форум за защита на основните права и в този смисъл – за диалог с Конституционния съд в процеса на конституционно правосъдие.

Еволюцията в европейския модел на конституционно правосъдие, изразяваща се в нарастващо ангажиране на конституционните юрисдикции със защитата на основните права, се проектира в българската правна система и с последвалите промени в Конституцията. Последователно, най-напред с разпоредбата на чл. 150, ал. 3 от Конституцията, през 2006 г. (обн. ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г.) правото да сезира Конституционния съд е изрично предоставено на омбудсмана, а по-късно с промени в Основния закон от 2015 г. – на Висшия адвокатски съвет с разпоредбата на чл. 150, ал. 4 от Конституцията (обн. ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.). Тези оправомощени да сезират Конституционния съд субекти са с ограничена компетентност – могат да отправят искане единствено за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

Разграничаването на сезиращата компетентност на субектите по чл. 150, ал. 1 – за упражняване на целия каталог от правомощия по чл. 149 от Конституцията (обща сезираща компетентност), и тези по ал. 2, 3 и 4 на чл. 150, които са с ограничена сезираща компетентност – за упражняване на контрол за конституционност на закон, и по-конкретно предоставянето на възможност на състави на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, когато установят несъответствие на приложимия в производството пред тях закон с Конституцията (в редакцията до обсъжданите тук промени), да сезират единствено с искане за

противоконституционност на този закон, ясно показва стремеж българската система за конституционно правосъдие да се впише в общата тенденция в развитието на конституционното правосъдие – закрила на правата на човека. С тези разпоредби и в частност с разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Основния закон се създава конституционно основание за включването на съдилищата, макар и по смисъла на обсъжданата разпоредба ограничено до състави на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, и за разчупване на монопола на конституционната юрисдикция в процеса на осигуряване на върховенството на Конституцията.

Това конституционно разрешение отразява в определена степен динамичния процес на развитие на европейския модел на конституционно правосъдие и се вписва напълно в логиката на конституционната повеля на чл. 4, ал. 1 от Основния закон – „Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната“, обвързваща всички държавни органи. Тази повеля изисква върховенството на правото да се утвърди като измерение на ежедневното управление в държавата и предпоставя включително засилено сътрудничество между конституционната юрисдикция и съдилищата в конституционното правосъдие.

Обобщавайки, Конституционният съд подчертава, че като възприема европейския модел на абстрактен контрол за конституционност, българската Конституция от 1991 г. не остава чужда на процеса на неговата еволюция в ерата на правата през втората половина на 20. век и предвижда елементи на конкретен контрол за конституционност. Нещо повече, мащабният процес на нарастваща закрила на основните права в международен план и на национално ниво в утвърдените демокрации намира израз в посочените конституционни промени през 2006 и 2015 г., развиващи националната система за контрол за конституционност. Конституционните промени през 2023 г. са продължение на привеждане на българския модел на конституционно правосъдие в съответствие с характеристиките на развиващия се европейски модел – преместване на акцента в контрола за конституционност от първоначално доминиращо институционалната му ориентация към засилена закрила на върховенството на Конституцията, основано на основните права като битие на свободата на индивида – raison d’être на самия конституционализъм.

С промяната в Конституцията от 2023 г. и новата редакция на чл. 150, ал. 2, въведена с §21 ЗИД на Конституцията, е предоставена възможност на всеки съд, независимо от позицията му в инстанционния правораздавателен

процес, да сезира Конституционния съд с искане да установи несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията. Това съдът може да направи както по искане на страна по делото, така и по своя инициатива. Решаващо значение за сезирането има преценката на съда, с което на конституционно ниво се въвежда предварителен филтър за упражняване на предоставеното от конституционния законодател правомощие по чл. 150, ал. 2. С новата редакция на обсъжданата разпоредба се разширява кръгът от сезиращи субекти, като се запазва ограничената сезираща компетентност по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, с която до изменението от 2023 г. в Основния закон разполагаха съставите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд. Изречение второ от разглежданата разпоредба е израз на стремежа да бъде избягнато неоснователно забавяне на правораздавателния процес и предвижда, че съдебното производство може да бъде спряно само от съда, чието решение е окончателно – този съд постановява съдебния акт след приключване на производството пред Конституционния съд. Макар и разпоредбата да не е формулирана по начин, изключващ проблеми при нейното тълкуване и прилагане, самò по себе си това не е основание за нейната противоконституционност и тези проблеми биха могли да бъдат решени по законодателен път.

Конституционният съд отбелязва, че във връзка с прилагането на чл. 150, ал. 2 от Основния закон Конституционният съд приема, че „когато съд упражнява това ново конституционно правомощие, трябва да следва установената практика на Конституционния съд относно допустимостта на исканията, внесени от състави на Върховния касационен съд или на Върховния административен съд“ (Определение №2/2024 г. по к.д. №8/2024 г.). Практиката на Съда преди конституционните промени, в която са изведени изискванията към сезиращия съд на основание чл. 150, ал. 2 от Основния закон, е богата (Определение №1/1997 г. по к.д. №5/1997 г., определение от 25.06.2002 г. по к.д. №12/2002 г.; определение от 29.03.2014 г. по к.д. №4/2014 г.; определение от 29.04.2015 г. по к.д. №2/2015 г.; определение от 28.06.2016 г. по к.д. №7/2016 г.; определение от 17.09.2019 г. по к.д. №9/2019 г.; определение от 28.05.2020 г. по к.д. №5/2020г. и др.). След влизане в сила на промените Съдът отстоява поддържаното от него и насочва вниманието към разгръщане на потенциала за гарантиране на върховенството на Конституцията, заложен в сътрудничество със съдилищата в конституционното правосъдие, чрез намирането на необходимия и подходящ баланс в реализирането на възможностите за сезиране на основание чл. 150, ал. 1 и 2 от Конституцията (Определение

№2/2024г. по к.д. №8/2024 г.Определение №5/2024г. по к.д. №12/2024 г., Определение №7/2024г. по к.д. №20/2024г).

Изложеното дава основание да се направи извод, че промяната в чл. 150, ал. 2, така както е въведена в посочената разпоредба с §21 ЗИД на Конституцията, се вписва напълно в протичащия динамичен и мащабен процес на укрепване на механизмите за гарантиране на основните права, без да засяга баланса между учредените власти, установен от създателите на Конституцията от 1991 г. Поради това Съдът счита за неоснователно твърдяното в искането на народните представители, че разпоредбата на чл. 150, ал. 2, въведена с §21 ЗИД на Конституцията, е противоконституционна.

Що се отнася до изцяло новата ал. 3 на чл. 150 от Основния закон, въведена с §21 ЗИД на Конституцията, Съдът намира, че тя не е съгласувана с друга разпоредба от нормения комплекс в чл. 150 от Основния закон, което противоречи на основополагащия за конституционния ред принцип на върховенството на правото. По-конкретно, според обсъжданата конституционна промяна „Главният прокурор може да сезира Конституционния съд с искане по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7“. При запазване на общата компетентност на главния прокурор като основен конституционен орган да инициира абстрактен контрол за конституционност по ал. 1 на същия член 150, въведеният конституционен текст с §21 ЗИД на Конституцията е в несъответствие с характеристиката на Основния закон като цялостен и консистентен акт – върховен закон на страната, който наред с другото има определяща роля за изграждането на единна и непротиворечива национална правна система. На основание изложеното Конституционният съд счита, че обсъжданата промяна в чл. 150, ал. 3, така както е въведена с §21 ЗИД на Конституцията, поради противоречие с принципа на правовата държава, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че промяната в чл. 150, ал. 2, както е въведена с §21 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна, но промяната в чл. 150, ал. 3, както е въведена с §21 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

VIII. Относно §22 и 23 ЗИД на Конституцията

С §22 и 23 конституционният законодател установява преходни и заключителни разпоредби. Тези разпоредби с оглед на техния предмет – да продължат действието на правила, отменени със закона, да уредят тяхното

прилагане спрямо висящи правоотношения, както и да отложат действието на установени със закона правила – нямат правно действие извън правното действие на самия закон.

Сами по себе си тези разпоредби не нарушават основополагащи правни принципи, поради което не са противоконституционни.

Поради изложеното Конституционният съд намира, че §22 и 23 ЗИД на Конституцията не са противоконституционни.

С оглед на изложеното Конституционният съд приема, че промените в чл. 23; чл. 91б; чл. 99, ал. 7; чл. 110; чл. 126, ал. 2 и 3; чл. 129, ал. 3; чл. 130, ал. 2, изр. първо, ал. 3 и 4; чл. 130а, ал. 2, ал. 5, изр. първо и трето; чл. 130б, ал. 2, т. 12, ал. 3, т. 12, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4, ал. 5 (относно министъра на правосъдието); чл. 132а, ал. 4, изр. второ и чл. 150, ал. 3 от Конституцията, както са въведени с §1, 5, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 19 и 21 ЗИД на Конституцията, са противоконституционни като невалидни от датата на влизане в сила на този ЗИД на Конституцията, а посочените тук конституционни разпоредби запазват редакцията си преди влизане в сила на същия ЗИД на Конституцията.

Правните последици, настъпили при действието на тези противоконституционни промени в посочените конституционни разпоредби до влизане в сила на настоящото решение, запазват своя правен ефект.

По отношение на промените в чл. 84, т. 16 (в частта „съответно от Висшия прокурорски съвет“); чл. 129, ал. 1, 2, 4, 5 и 6; чл. 130, ал. 1, 2, изр. второ и трето, ал. 5 и 6; чл. 130а, ал. 1, 3, 4, 5, изр. второ, ал. 6 и 7; чл. 130б, ал. 1, ал. 2, т. 1 – 11 и 13, ал. 3, т. 1 – 11 и 13, ал. 4, изр. първо, ал. 5 (извън министъра на правосъдието) и 6; чл. 130в, т. 1 и чл. 133 (в частта „Висшия прокурорски съвет“) от Конституцията, въведени с §4, 14, 15, 16, 17, 18 и 20 ЗИД на Конституцията, поради системната им свързаност с промените, обявени за противоконституционни, следва да настъпят същите правни последици.

Съдът установи, че промените в чл. 93, ал. 2; чл. 117, ал. 2; чл. 126, ал. 1; чл. 127; чл. 128; чл. 132а, ал. 4, изр. първо, чл. 130в, т. 4 и чл. 150, ал. 2 от Конституцията, както са въведени с §6, 10, 11, 12, 13, 19 и 21 ЗИД на Конституцията, както и §22 и 23 (Преходни и заключителни разпоредби) ЗИД на Конституцията не са противоконституционни.

Съдът не постигна изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство за постановяване на решение по промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4;

чл. 65; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §2, 3, 7 и 8 от ЗИД на Конституцията, поради което исканията на вносителите следва да бъдат отклонени.

Воден от горното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

Обявява промените в чл. 23; чл. 84, т. 16 (в частта „съответно от Висшия прокурорски съвет“); чл. 91б; чл. 99, ал. 7; чл. 110; чл. 126, ал. 2 и 3; чл. 129; чл. 130; чл. 130а; чл. 130б; чл. 130в, т. 1; чл. 132а, ал. 4, изр. второ; чл. 133 (в частта „Висшия прокурорски съвет“) и чл. 150, ал. 3 от Конституцията, както са въведени с §1, 4, 5, 7, 9, 11, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 и 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) за противоконституционни като невалидни от датата на влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Посочените конституционни разпоредби запазват редакцията си преди влизане в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Отхвърля исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 93, ал. 2; чл. 117, ал. 2; чл. 126, ал. 1; чл. 127, т. 5 и 6; чл. 128; чл. 130в, т. 4; чл. 132а, ал. 4, изр. първо и чл. 150, ал. 2 от Конституцията, както са въведени с §6, 10, 11, 12, 13, 19 и 21, както и на §22 и 23 (Преходни и заключителни разпоредби) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Отклонява исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1, изр. второ; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §2, 3, 7 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Особено мнение на съдиите Константин Пенчев, Борислав Белазелков и Десислава Атанасова

Подписваме настоящото Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г. с особено мнение относно промените в чл. 84, т. 16, чл. 126, ал. 2 и 3, чл. 129, чл. 130 (с изключение на ал. 4), чл. 130а, чл. 130б, чл. 130в, чл. 133 в глава шеста „Съдебна власт“, както са въведени с §4, 11, 14, 15, 16, 17, 18 и 20 ЗИД на Конституцията.

I. Относно промените в чл. 126, както са въведени с §11 ЗИД на Конституцията

Основният въпрос, на който следва да отговори Съдът, е дали Обикновено народно събрание може да направи оспорените промени, или те са от компетентността на Велико народно събрание. В Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. Конституционният съд приема, че „промени в Конституцията 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 институции на другите власти, не представляват промени във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание…“.

Споделяме изводите на мнозинството, че разпоредбата на чл. 126, ал. 1 от Конституцията не е противоконституционна, но не подкрепяме изложените доводи за противоконституционност на разпоредбите на чл. 126, ал. 2 и 3 от Конституцията.

Промените в чл. 126, ал. 2 и 3 от Конституцията имат за цел децентрализация на прокуратурата, като ограничават властта на главния прокурор, която вече не се разпростира над цялата ѝ структура, а само върху най-висшето звено на прокуратурата – Върховната прокуратура, и отменят функцията му за общ надзор върху дейността на всички прокурори.

Промените са насочени към преодоляване на прекомерната концентрация на власт във фигурата на главния прокурор, чиято позиция на върха на тази строго йерархична структура му позволява да упражнява монопол върху обвинителната власт, което го превръща в голяма степен безконтролен от другите власти. Не считаме, че принципите на правовата държава, разделението на властите и независимостта на съдебната власт са накърнени поради отпадането на правомощието на главния прокурор да

осъществява надзор за законност върху дейността на всички прокурори. Напротив – утвърждава ги чрез усъвършенстване на механизмите за осъществяване на основната функция на прокуратурата – да съблюдава спазването на законността, като предоставя дължимата независимост на разследващите органи и прокурорите, които са отговорни за реализирането ѝ.

Промяната на чл. 126, ал. 2 от Конституцията е ключова стъпка за привеждане на правомощията на главния прокурор в съответствие с многобройните препоръки на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) и на Комитета на министрите в контекста на изпълнението на групата дела на Европейския съд по правата на човека „С. З. срещу България“ и „Колеви срещу България“.

Не споделяме доводите за противоконституционност на чл. 126, ал. 3 от Конституцията, тъй като считаме, че с промяната на разпоредбата не се отнема възможността главният прокурор да дава общи методически указания, касаещи разследващите органи и прокурорите.

Промяната на чл. 126 ал. 3 от Конституцията по същество не отнема правомощието на главния прокурор, а регламентира механизма за изготвяне и утвърждаване на методическите правила. Продължаването на издаването на общите методически правила щеше да гарантира в същата степен последователност в работата на прокурорите, като по този начин се предотвратява създаването на противоречива практика в досъдебното производство. От друга страна, въвеждането на съдебен контрол върху утвърдените методически правила чрез предвидената възможност на обжалване пред Върховния административен съд по ред, определен в закон, допълнително щеше да ги стабилизира, което да гарантира тяхната законосъобразност и ефективно прилагане.

Децентрализацията на прокуратурата, която замества нейния субординиран, йерархичен модел, не създава опасност от налагане на „регионална“ законност от страна на местните ѝ органи, тъй като се запазва правото на главния прокурор да издава методически указания до прокурорите, следователите и разследващите органи във връзка с правоприлагането във фазата на досъдебното производство, чрез които се унифицира практиката по това правоприлагане. В тази насока значение в бъдеще би имало разширяването с процесуалния закон на съдебния контрол върху актовете на прокуратурата в тази фаза на наказателния процес.

В този смисъл са промените на прокурорската дейност във функционално отношение в т. 5 на чл. 127 и изменението на т. 6 на чл. 127

от Конституцията, които мнозинството в състава на Съда счита за непротивоконституционни.

В заключение считаме, че конституционният баланс не се променя, защото не се накърнява основната конституционна функция на прокуратурата – обвинителната, уредена в чл. 127 от Конституцията. Така както основна конституционна задача на съда е да правораздава, на прокуратурата е да „следи за спазване на законността“. Не се премахва фигурата на главния прокурор като конституционно предвиден орган, уреден наравно с Върховния касационен съд и Върховния административен съд (Решение №3/2015 г. по к.д №13/2015 г.), а само се прецизират и редуцират неговите правомощия.

Поради изложеното считаме за неиздържана връзката на измененията с приведените от мнозинството съдии аргументи за промяна във формата на държавно управление и твърдяното навлизане от Народното събрание в запазените компетенции по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията.

II. Относно промените в чл. 84, т. 16, чл. 129, чл. 130, чл. 130а, чл. 130б, чл. 130в и чл. 133 от Конституцията

Подкрепяме изводите, че разпоредбите на чл. 129, ал. 1, 2, 4, 5 и 6 и на чл. 130, ал. 1, ал. 2, изр. 2 и 3, ал. 5 и 6, чл. 130а, ал. 1, 3 и 4, ал. 5, изр. второ, ал. 6 и 7, чл. 130б, ал. 1, ал. 2, т. 1 – 11, и 13 и на ал. 3, т. 1 – 11 и 13, ал. 4, изр. първо, ал. 5 и 6, чл. 130в, т. 1 и чл. 133, въведени с §4, 14, 15, 16, 17, 18 и 20 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията, не противоречат на Конституцията, но не сме съгласни с извода за противоконституционност на разпоредбите на чл. 84, т. 16, чл. 129, ал. 3, чл. 130, ал. 2, изр. първо, ал. 3, чл. 130а, ал. 2, ал. 5, изр. първо и трето, чл. 130б, ал. 2, т. 12, ал. 3, т. 12, ал. 4, изр. второ, т. 2, 3 и 4 от Конституцията.

Не споделяме разбирането, че разпоредбите на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията са противоконституционни, защото отнемат правомощия на президента. Целта на тези разпоредби е да обособят механизъм за разрешаване на ситуации, при които президентът не изпълни своите конституционни задължения в срок, с който механизъм на конституционно ниво се гарантира нормалното функциониране на държавните институции.

Въведените с параграф 14 и 15 изменения трябва да се разглеждат във функционалната си зависимост от параграф 16.

С предложената промяна, въведена с параграф 16, на мястото на колегиите на предходния Висш съдебен съвет по отменената уредба, се предвижда създаването на два съвета – Висш съдебен съвет (ВСС) и Висш прокурорски съвет (ВПС).

Идеята за позициониране на ВСС като кадрови и административен орган само за съдиите, респективно обособяването на кадрови и административен орган ВПС само за прокурорите и следователите, е логичен завършек на промените в структурата на предходния Висш съдебен съвет от 2015 г., поставили началото на процеса по обособяване на компетентностите между съдийската и прокурорската колегия. С оглед на това считаме, че промените в чл. 129, чл. 130 и чл. 130а от Конституцията укрепват независимостта на съдиите, осигуряват безпрепятствено възможност за реално самоуправление при зачитане на публичния интерес от независимо правосъдие и изпълняват стандартите за независимо администриране на съдебната власт.

Считаме, че предложената промяна не е толкова радикална, че да води до промяна във формата на държавно управление. Отделянето на кадровия орган на прокуратурата не я извежда от съдебната власт, което може да бъде реализирано само от Велико, а не от Обикновено народно събрание според даденото задължително тълкуване с Решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. Във връзка с промяната следва да се разглежда и новият параграф 17, който визира правомощията на ВСС и ВПС, както и на Общото събрание на членовете на двата съвета, който замества Пленума на Висшия съдебен съвет по предходната конституционна уредба. Така чл. 129 и чл. 130 от Конституцията в новата си редакция възпроизвеждат правомощията на двете колегии да назначават, понижават, преместват и освобождават от длъжност съдиите, съответно прокурорите и следователите, да назначават административните ръководители на съответните съдебни, прокурорски и следствени органи за не повече от два петгодишни мандата, да решават въпроса за придобиване на несменяемост на магистратите след атестиране. Новото е, че не Пленумът, сега Общото събрание (чл. 130б, ал. 1 от Конституцията), избира най-висшите ръководители на съдебната система, а това са съответно ВСС относно председателите на върховните съдилища и ВПС за главния прокурор. Първото е в съответствие с препоръките на Комисията за демокрация чрез право към Съвета на Европа, адресирани към българската държава в областта на правосъдието и вътрешния ред – всички съдии да се избират от орган, формиран от мнозинство на съдии като гаранция за тяхната независимост, а второто – с необходимостта от повишаване на контрола и отчетността на прокуратурата, без да се

накърнява функционалната независимост на отделните прокурори при осъществяване на техните обвинителни функции.

Промените в чл. 130а, ал. 1 и 2 се свързват с преструктурирането на състава на двата новообразувани съвета на мястото на предходните съдебна и прокурорска колегия. Като се запазва общият брой на членовете на двата съвета, избрани от парламента и от професионалната общност – по единадесет, се променя съотношението между тях като цяло и вътре в новосъздадените ВСС и ВПС. Така първият е със състав от петнадесет вместо от четиринадесет члена на съдийската колегия, а вторият – от десет вместо единадесет члена на прокурорската колегия. Съотношението между изборните членове на парламентарната и професионалната квота при ВСС е пет към осем, към които трябва да се добавят членовете по право – двамата председатели на върховни съдилища, съответно шест към три при ВПС и главният прокурор, за разлика от равното участие по предходната уредба в двете колегии на изборни членове от двете квоти. Тези промени в състава не означават, че се променя формата на държавно управление, която налага те да бъдат извършени от Велико народно събрание, тъй като прокуратурата и следствието продължават да бъдат част от съдебната власт, а не излизат от нея, запазва се общият брой членове на двата съвета – двадесет и пет, както и общия брой на тези, избрани от парламента и професионалната общност на съдиите, прокурорите и следователите – по единадесет. В структурно отношение и по правомощия (бюджетно-финансови, организационни и кадрови) двата новосъздадени съвета до голяма степен са идентични с колегиите на Висшия съдебен съвет по предходната уредба, като Пленумът, макар и под ново наименование – Общо събрание, се запазва като обединяващ дейността на кадровите органи на съда, прокуратурата и следствието, макар и с известно редуциране на правомощията до общото в тяхната дейност.

Промяната в чл. 130а от Конституцията по отношение на изискванията към членовете на двата съвета, избрани от парламента, и в продължителността на техния мандат, който е намален от пет на четири години, също не представлява промяна във формата на държавно управление. Изискванията към изборните членове на ВСС и ВПС от парламентарната квота да не са били действащи прокурори и следователи към момента на избора е мотивирано от това във ВСС да не участват лица, които не са били съдии и биха повлияли негативно при кадровата политика на този орган, а по отношение на ВПС – да не бъдат сугестирани от ръководството на прокуратурата при участие във вземането на решенията от него. Намаляване на продължителността на мандата на ВСС и ВПС има

за цел да се избегне бюрократизирането на тези органи, което заедно със забраната за преизбиране на изборните им членове след изтичане на мандата им е мотивирано от необходимостта да не се прекъсне връзката им с проблемите на професионалната дейност на институциите, които представляват.

Считаме, че посочените разпоредби не са противоконституционни, защото не нарушават в недопустима степен баланса между властите. Съгласно чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Става дума за трите основни функции на единната държавна 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. Действащият конституционен модел не осигурява на отделните власти пълна и абсолютна независимост една от друга. Организационното и функционално разграничение на властите има за цел най-вече да разпредели властта, като осигури държавните решения да се вземат от органи, които разполагат с достатъчно предпоставки да вземат в най-висока степен правилно властово решение поради своята организация и функция. Конституирането на различните системи от органи също има отношение към принципа на разделение на властите, но неговият основен смисъл и предназначение е свързан с разпределението на държавната власт и с осъществяването на нейните три основни функции.

Не намираме, че при формирането на Висшия прокурорски съвет с избирането на шестима негови членове от Народното събрание се нарушават принципът на разделение на властите и балансът при осъществяване на държавната власт от различните системи от органи. С измененията не се отнемат функции, присъщи на съдебната власт, нито се възпрепятства тяхното осъществяване, като се навлиза в сферата на нейната компетентност. Безспорно участието на „представители на гражданското общество“, каквато е ролята на избраните от парламента членове на тези органи, следва да бъде много по-засилено във Висшия прокурорски съвет, отколкото във Висшия съдебен съвет. Квотата на законодателната власт при формирането на Висшия прокурорски съвет е форма на граждански контрол върху дейността на прокуратурата, предвид че нейната основна функция е държавното обвинение, т.е. да привлича към отговорност лица, извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер. Въпрос на политическа целесъобразност е какъв процент да е тази квота. Да се презюмира недобросъвестност и че избраните членове от

Народното събрание във Висшия прокурорски съвет ще оказват политически натиск и влияние върху съдебната власт, е несериозно и не намира опора в Конституцията. Членовете на Висшия прокурорски съвет, избрани от Народното събрание, стават част от този орган, следователно и част от съдебната власт, с произтичащите от това отговорности. Поддаването на влияние, каквото и да е то – политическо или икономическо, няма отношение към това кой държавен орган е избрал лицето, а е свързано със субективните качества на това лице. Опит за влияние може да се оказва и върху членове на Висшия прокурорски съвет, избрани пряко от прокурорите или от следователите. Фактът, че са избрани пряко от магистрати, не изключва възможността опитът за влияние да е успешен. Всички тези въпроси обаче нямат отношение към принципа на разделение на властите и баланса между тях. По същата логика не би могло да се поддържа, че всички други конституционни органи, избирани от Народното събрание или назначавани от президента, са недобросъвестни или би им се оказвал политически натиск.

В обобщение, промените в Конституцията засягащи съдебната власт, извършени от Обикновено народно събрание, не надхвърлят неговата компетентност и не навлизат в тази на Велико народно събрание, тъй като не засягат установената форма на държавно управление в разширителното ѝ тълкуване, което ѝ дава Решение №3/2003 г. по к.д. №22/2022 г. С тях се оптимизира дейността на органите на съдебната система, тъй като са извършени вътре в нея, без с това да се засегнат отношенията на съдебната власт с другите две власти – законодателна и изпълнителна, и без да се нарушат балансът и равнопоставеността между тях в структурно-функционален аспект.

Не са засегнати конституционно предвидените квоти от Народното събрание и професионалната общност на магистратите; потвърдена е системата на съдебната власт по отношение на отделните звена, които я съставляват – съд, прокуратура и следствени органи.

Споделяме разбирането, че практиката на Конституционния съд не може да не се развива с оглед необходимостта да се отчитат новите предизвикателства пред националните държавни органи и институции, неизбежно произтичащи и от задълбочаващите се интеграционни процеси на страната ни. Обратното би означавало да се изключи изобщо възможността правото да се развива в съответствие с променящите се обществени отношения, регулацията на които е провокирала възникването му. Необходимостта от свикване на Велико народно събрание за всяка

промяна, касаеща структурата, обхвата на компетентност или функциите на който и да е конституционно определен орган, когато такава промяна не води до съществено нарушаване на баланса на властите, би довело до блокиране на възможността правото да се адаптира към нови реалности.

Особено мнение на съдиите Борислав Белазелков и Десислава Атанасова по чл. 23, чл. 130, ал. 4 и чл. 150, ал. 3 от Конституцията

Подписваме настоящото Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г. с особено мнение относно промените в чл. 23, въведени с §1 ЗИД на Конституцията, промените в чл. 130, ал. 4, въведени с §15 ЗИД на Конституцията, както и промените в чл. 150, ал. 3 от Конституцията, въведени с §21 ЗИД на Конституцията.

I. Относно промените в чл. 23, въведени с §1 ЗИД на Конституцията

Науката, образованието и културата са висши общочовешки ценности от фундаментално значение за развитието на човека и на обществото, ползващи се поради това с висока степен на правна защита. Признавайки ключовата им роля за развитието на всяко общество, редица международни актове (Всеобщата декларация за правата на човека от 1948 г., Международният пакт за икономически, социални и културни права от 1966 г. и др.) специално подчертават значението им и ги поставят под своята закрила.

Науката е фундаментален стълб на всяка развита цивилизация, тъй като тя е двигател на иновациите, социалния и икономическия прогрес. Затова насърчаването на научните изследвания и развитието на научния потенциал са от съществено значение за устойчивото развитие на обществото.

Науката и образованието са неразривно свързани и взаимно се обуславят. Безспорно е, че развитието на науката зависи от качествено образование, а образованието се основава на научните постижения.

Същевременно културата е измерител на човешкия прогрес, а културното многообразие е достижение на обществата с висока култура. Културата е неотменима част от идентичността на всяко общество и играе ключова роля за неговото развитие в условията на толерантност и социална кохезия.

Именно науката, образованието и културата са неразривно свързани с формирането на българската национална идентичност. Това обосновава утвърждаването им като ценности с конституционен ранг, които държавата подпомага и в името на които създава условия за свободно развитие.

С промяната на чл. 23, чрез включването на културата в текста на разпоредбата и провъзгласяването ѝ наред с науката и образованието за национални ценности, ползващи се с гарантирана конституционна закрила, конституционният законодател – в случая Обикновеното народно събрание, упражнява своето основно правомощие в рамките на установените от Конституцията предели на законодателна целесъобразност.

Не сме съгласни с основния довод за противоконституционност на посочената разпоредба – липсата на яснота по отношение на това дали става въпрос именно за националната култура. Подобни твърдения са неиздържани и изключват изначално процеса на тълкуване на правните норми като метод за извличане на техния смисъл.

В своята практика Конституционният съд обръща внимание, че образованието намира конституционна защита във всяка българска конституция: „Като висша национална ценност образованието намира конституционна защита във всяка българска конституция: Търновската конституция от 16 април 1879 г. (чл. 78), Конституцията от 1947 г. (чл. 79), Конституцията от 1971 г. (чл. 45) – при това с ясна тенденция за разширяване на обхвата на защитата. Действащата Конституция от 1991 г. прогласява всеобщо право на образование (чл. 53, ал. 1) и обогатява традицията в частност по отношение на висшето образование (чл. 53, ал. 3, 5 и 6). С промените от м. декември 2023 г. в чл. 23 се добави ново първо изречение: „Науката, образованието и културата са национални ценности“ (Решение №5/2024 г. по к.д №20/2022 г.). И въпреки че в никоя от тях то не е определено като „национално“ или „българско“ образование, Конституционният съд дори не е изпитал нужда да тълкува в настоящото производство към кое образование е поет „ангажимент[ът] на държавата“. Още повече, разпоредбата на чл. 23, съдържайки конституционна норма с декларативен характер, в частност преповтаря вече прокламираното в чл. 54, ал. 1 от Конституцията право на всеки да се ползва от националните и общочовешките културни ценности, както и да развива своята култура, което се гарантира от закона.

С оглед на изложеното намираме разпоредбата на чл. 23 от Конституцията за вписваща се и отговаряща на всички конституционни стандарти, които Съдът прилага при преценката на легитимността на

извършените конституционни промени, и считаме, че същата не следваше да бъде обявена за противоконституционна.

II.Относно промените в чл. 130, ал. 4, въведени с §15 ЗИД на Конституцията

Не подкрепяме извода за противоконституционност на разпоредбата на чл. 130, ал. 4, която въвежда на конституционно равнище фигурата на прокурор, разследващ главния прокурор и неговите заместници при извършено престъпление от общ характер. В мотивите на решението Конституционният съд излага, че „създаването на прокурор по разследването на главния прокурор или негов заместник като специализиран прокурорски орган в рамките на прокуратурата на конституционно ниво самò по себе си е допустимо и не надхвърля границите на предоставената на Народното събрание свобода“. Нещо повече – включването на подобна уредба в рамките на Основния закон е предписание, което именно Конституционният съд е дал в своята юрисдикция (Решение № 7/2021 г. по к.д. №4/2021 г.).

Адекватният механизъм за разследване на главния прокурор винаги ще включва орган, който не му е подчинен йерархически, тоест това ще бъде ad hoc прокурор, който не може и не бива да бъде напълно вписан в традиционните рамки на йерархичната система на българската прокуратура, за да се избегне влиянието на главния прокурор („в резултат на йерархичната структура на прокуратурата и, както изглежда, нейните вътрешни методи на работа, никой прокурор не би издал решение за повдигане на обвинение срещу Главния прокурор“ – §205, „Колеви срещу България“ Европейски съд по правата на човека).

Този факт обаче не би могъл да обоснове евентуални твърдения за несъответствие със структурата и правомощията на прокуратурата. Тъкмо обратното – фигурата на специалния прокурор се явява гаранция за реална възможност за ефективно разследване на главния прокурор и на неговите заместници. И при въвеждането ѝ, именно в съгласие с практиката на Съда, че „този нов орган на съдебната власт може да бъде създаден единствено чрез промяна в Конституцията“ (Решение № 7/2021 г. по к. д. № 4/2021 г.), такава е извършена.

Следва да се подчертае и че в своята практика Конституционният съд приема, че единствено прокуратурата на Република България, ръководена от главния прокурор, в предвидените от закона случаи привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, поддържа обвинението по наказателни дела, като това конституционно правомощие

на прокуратурата не може да се изземва или ограничава от други органи, но този монопол върху публичните обвинения не е абсолютен. Ето защо в Тълкувателно решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г. Съдът приема, че за да се предотврати поставянето в риск на устоите на правовата държава в случаите на конфликт на интереси или основания за отвод на главния прокурор, извън сферата на правомощията му, по отношение упражняването на надзор за законност и методическо ръководство, трябва да остане дейността на прокурора, който извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор. Следователно принципът за съответствие между структурата на съдилищата и прокуратурата е конституционно утвърден, но допуска възможността за отклонения от него при наличие на изрично конституционно основание, което обосновава необходимостта от такова отклонение.

Гарантирането на адекватен механизъм на разследване на главния прокурор и на неговите заместници се явява именно такова основание и се осъществява чрез закрепването на фигурата на разследващия прокурор на конституционно ниво, което черпи легитимност от наличието си в Основния закон. Още повече, с акта на назначаване на съдия от наказателната колегия на Върховния касационен съд или на съдия от наказателните отделения на апелативните или окръжни съдилища в страната с ранг на съдия във Върховния касационен съд за прокурор, разследващ главния прокурор и неговите заместници, специалната фигура на този орган бива „приобщена“ към системата на прокуратурата. Ето защо считаме, че по отношение на този прокурор действат общите принципи на вътрешната организация в прокуратурата.

С оглед на това не можем да се съгласим със заключението на мнозинството, че разпоредбата на чл. 130, ал. 4 следва да се тълкува стеснително, като ѝ се придава смисъл на изчерпателно изброен списък с всички правомощия на разследващия прокурор. С акта на назначаване като такъв, разследващият прокурор, бидейки част от системата на прокуратурата, се ползва с всички правомощия, изброени в чл. 127 от Конституцията. Ново преповтаряне на тази разпоредба в текста на чл. 130, ал. 4 не е необходимо. Достатъчно е да се упоменат изключителните правомощия на „специалния“ прокурор, а именно разследване на главния прокурор или негов заместник и поддържане на обвинението срещу тях в съда.

III.Относно промените в чл. 150, ал. 3 от Конституцията, въведени с §21 ЗИД на Конституцията

В своята нова редакция разпоредбата предвижда, че главният прокурор може да сезира Конституционния съд с искане по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7.

С тази промяна главният прокурор излиза от кръга на сезиращи субекти с обща компетентност, като правомощието му да сезира Конституционния съд е изменено, но е запазена възможността да сезира Съда с искания за: установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента, а също и да сезира Съда с искания по спорове за: конституционността на политическите партии и сдружения; за законността на избора за президент, вицепрезидент и на народен представител.

В Решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. се посочва следното: „Променя се формата на държавно управление и при промяна на възложените им от Конституцията дейности или, ако им се отнемат някои основни правомощия...“. Тоест при обсъждането на новата редакция на чл. 150, ал. 3 основният въпрос, на който следва да се отговори, е дали сезирането на Конституционния съд от главния прокурор с искания единствено по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7 представлява отнемане на основно правомощие. Не считаме, че функциите на главния прокурор на конституционно равнище се накърняват, след като от сезиращата му компетентност е премахната възможността за сезиране на Съда с искане за даване на задължително тълкуване на Конституцията. Основните правомощия на главния прокурор са свързани с представителство и ръководство на Върховната прокуратура, а дейността на прокуратурата е да следи за спазване на законността. Следователно с новата редакция на чл. 150, ал. 3 не се затрудняват вменените на главния прокурор от Основния закон функции и дейности.

Становище на съдия Борислав Белазелков

Представям това становище, тъй като не споделям част от мотивите на посоченото решение на Конституционния съд.

I Предмет на делото е установяване на противоконституционност на измененията и допълненията на Конституцията, извършени със Закона за

изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)

II Исканията са частично отклонени, частично уважени и частично отхвърлени, като е прието, че част от измененията и допълненията са противоконституционни като невалидни, друга част не са противоконституционни сами по себе си, но поради системната им свързаност с първите също са противоконституционни, по трета част от измененията и допълненията не е постигнато мнозинство, а по четвърта част е прието, че те не са противоконституционни.

III За Суверена и за суверенитета

Кой е суверенът, не е правен, а философски въпрос и вариантите за отговор са два: Творецът или творението. Правен е въпросът кой и по какъв начин може да изразява валидно волята на Суверена. Тук вариантите за отговор са повече: монархът, свещенослужител или свещенослужители, народът – пряко (при наличието на съответните предпоставки и по надлежния ред) или чрез негови представители в учредените държавни органи.

IV За учредителната и за учредената власт

Българската държавност предхожда с повече от хилядолетие първата българска Конституция от 1879 г. На територията на юг от река Дунав българската държава възниква през VII век като наследствена монархия съгласно установената традиция още по времето, когато древният български народ е обитавал източните земи – традиция, която той е донесъл със себе си при преселението си на запад. Първата българска държава отсам Дунав прекъсва съществуването си в началото на XI век с падането ѝ под византийска власт и се възстановява в края на XII век с успеха на въстанието на Асен и Петър. Втората българска държава съществува от края на XII до края на XIV век, когато тя бива завладяна от османските турци. След освобождението от османското владичество и прекратяването на временното руско управление, българската държавност се възстановява по модерния за онова време способ – чрез приемането на първата българска Конституция от Учредителното събрание в Търново през 1879 г. Само на това Народно събрание може да бъде признат учредителен елемент, доколкото то определя за първи път в писмен нормативен акт от най-висок ранг формата на държавно устройство на Третата българска държава – унитарна държава, и формата на държавно управление – монархия наследствена и конституционна, с народно представителство. Княжеската и впоследствие царската власт, както и властта на всички други установени в

Търновската конституция държавни органи, в това число Обикновеното и Великото народно събрание, са учредена власт. Без значение дали приемат поредната нова Конституция, или решават други въпроси от тяхна компетентност и дали приетите поредни конституции уреждат, или не уреждат Велико народно събрание – във всички случаи великите народни събрания черпят правомощията си, за да упражнят единствено възложената им от Учредителното събрание власт. Своя те нямат.

За „първична/оригинерна учредителна власт“ може да претендира единствено Учредителното събрание в Търново от 1879 г., доколкото то поставя началото на конституционализма в България.

Разликата между обикновеното и Великото народно събрание е в техните правомощия: компетентността на обикновеното Народно събрание е ограничена, тъй като е уредена като изключение от общите правомощия на монарха, а компетентността на Великото народно събрание – 1) да отстъпва или разменя някоя част от територията на държавата; 2) да измени или прегледа Конституцията; 3) за избиране нов княз (цар), в случай ако царстващият монарх се помине, без да остави наследник и 4) за избиране на регенти, когато наследникът на престола е непълновръстен – е изключителна, тъй като то има да разглежда само ония работи, заради които по Конституцията е било свикано, и се разпуска, щом се свърши решението им.

Шестте Велики народни събрания, проведени при действието на Търновската конституция, както и седмото Велико народно събрание, проведено при действието на третата българска Конституция, не учредяват нищо – първото избира княз Александър Батенберг, шестото приема втората българска Конституция, а седмото приема действащата четвърта българска Конституция, но с това не възникват четвърта и шеста български държави, нито с приемането на третата българска Конституция възниква пета българска държава. Четвъртата българска Конституция за първи път изважда контрола за конституционосъобразност от правомощията на Народното събрание и го предоставя на Конституционния съд, но той също е учредена власт и е предназначен не да пази поредната конституция от всякакви промени, а да я пази от промени, които не зачитат заявените в преамбюла ценности, чието постигане е цел на нашето развитие и пренебрегват принципите, спазването на които сме приели за ръководно начало.

Редът за „изменяне или преглеждане на Конституцията“ от Велико народно събрание е установен от Търновската конституция, но нищо след

това не се е случило по този ред. Втората българска Конституция е приета през 1947 г. от VI Велико народно събрание, но не по установения ред. Втората Конституция не познава Великото народно събрание. Третата конституция е приета чрез всенародно гласуване – референдум на 16 май 1971 г. – и е провъзгласена от V Народно събрание на Народна република България (ако се спази номерацията на предходните парламенти, то е XXXI поред обикновено Народно събрание), а действащата Конституция е приета през 1991 г. от VII Велико народно събрание, чиято компетентност произтича не от Търновската конституция, а от последното изменение на третата българска Конституция през 1990 г.

V Общи бележки за конституционните промени

Промените в последната Конституция не може да бъдат преценявани според степента, в която те се отклоняват от установения през 1991 г. конституционен модел. Отклонения от този създаден по абстрактни съображения модел са необходими и неизбежни, колкото и съвършен да е изглеждал той, тъй като единствено неговото прилагане в обществената практика може да покаже пригодността му да гарантира правата на човека, както те са закрепени в Европейската конвенция за правата на човека и разбирани в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Сравняването на всяка промяна с тази уредба и измерването на степента на отклонението е непродуктивно, тъй като всичко ново съставлява някаква (голяма, малка, съществена или несъществена) „промяна във формата на държавно устройство“ или във „формата на държавно управление“, защото същественото съдържание на Конституцията е уредбата на такова държавно устройство и държавно управление, които благоприятстват в най-голяма степен свободното развитие на личността. Всички други разпоредби могат да бъдат поместени както в Конституцията, така и в нормативен акт с по-нисък ранг.

Неслучайно в преамбюла на Конституцията е обявена верността ни към общочовешките ценности – свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост – и е издигнат до ранга на върховен принципът на правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Върховният критерий за преценка на посоката на всяка и всички промени в Конституцията е дали те – поотделно и в съчетание на действието им, способстват или затрудняват зачитането на правата на личността. За конституционосъобразността на всяка промяна е без значение колко „козметична“ или „радикална“ е тя, тъй като това би била преценка по форма, а не по съдържание. За съдържателната преценка на всяка и всички

промени в Конституцията първенствуващо значение има тяхната посока – дали укрепват или рушат правовата държава; разделението, баланса и взаимодействието между властите в една република с парламентарно управление; укрепват или отслабват независимостта на съда и на другите органи на съдебната власт, съответно дали благоприятстват, или затрудняват упражняването на правото на достъп до независим и безпристрастен съд и на независимо, обективно и ефективно разследване.

Хармонично изглеждащите държавно устройство и държавно управление са куха форма, ако на практика не изпълняват регулаторната си функция в живия обществен живот, ако практическото им осъществяване в обществената среда – такава, каквато е, препятства, а не способства за осъществяването на заявените в преамбюла на Конституцията ценности, постигането на които е цел на нашето развитие; както и на принципите, спазването на които сме приели за най-важни, защото всичко след преамбюла на Конституцията има смисъл само е ако способ за постигането на посочените цели при спазването на посочените върховни принципи.

VI За промените в съдебната система

Обществената практика през последните години показа по категоричен начин, че в модела на съдебната власт съществуваха проблеми, за чието разрешаване тя беше нееднократно променяна – последния път през 2015 г. Основният проблем, които стоеше за разрешаване тогава, беше необходимостта да бъде ограничено влиянието на прокурорите и следователите при упражняването на правомощията на Висшия съдебен съвет (ВСС) да управлява дейността на съдилищата, да взема решения за кариерното развитие на съдиите и да установява извършването на дисциплинарни нарушения от тях, да реализира дисциплинарната им отговорност, както и да избира председатели на съдилища. За да бъде решен този проблем, във ВСС бяха обособени съдийската и прокурорската колегии и неговият пленум. По мнението на пленума на ВКС извършените реформи не бяха цялостни, като в модела на съдебната власт продължиха да съществуват дефицити. Основният проблем, който е съсредоточавал критики от страна на международни институции и организации, се коренеше в продължаващото едновременно администриране от ВСС чрез неговия пленум на различните по своите функции институции – съда и прокуратурата. Пленумът на ВСС, в който съдиите, избрани от съдии, бяха 6 от 25 (т.е. 24% от неговия състав), разполагаше с твърде съществени правомощия във връзка с бюджета на съда, с прекратяването на мандата на членове на съвета – съдии, избрани от съдии, с избора на председатели на

ВКС и ВАС, с определянето на броя на съдиите и на тяхното възнаграждение и др.

Позиционирането на Висшия съдебен съвет като кадрови и административен орган само за съдиите, респективно обособяването на кадрови и административен орган само за прокурорите и следователите, отговаря на европейските стандарти и препоръки за организация на съдебната власт и е оценено от Венецианската комисия в Становището ѝ относно проекта за изменение на Конституцията, прието на нейната 136-а пленарна сесия (Венеция, 6 – 7 октомври 2023 г.), като „стъпка в правилната посока“, която „следва да бъде приветствана“. По мнението на пленума на ВКС измененията на Конституцията в тази насока са логичен завършек на промените в структурата на ВСС от 2015 г., поставили началото на процеса по обособяване на компетентностите между съдийската и прокурорската колегия. С оглед на това промените в чл. 129, 130 и 130а от Конституцията укрепват независимостта на съдиите, осигуряват безпрепятствено възможност за реално самоуправление при зачитане на публичния интерес от независимо правосъдие и изпълняват стандартите за независимо администриране на съдебната власт.

Включването на по-голям брой членове, избирани от съдии, и по-малък брой членове, избирани от Народното събрание в кадровия и административен орган само за съдиите, се отчита от касационните съдии като достижение, тъй като съответства на общите стандарти, които гарантират правовата държава и независимото и справедливо правосъдие в държавите – членки на Съвета на Европа и Европейския съюз, и са формулирани в становищата, докладите, препоръките и други документи на Венецианската комисия на Съвета на Европа, на Консултативния съвет на европейските съдии (КСЕС) към Съвета на Европа, Групата на държавите срещу корупцията (GRECO) на Съвета на Европа, на Европейската комисия по Механизма за сътрудничество и проверка (МСП) и на Европейската комисия относно върховенството на закона. С оспорените изменения броят на съдиите, избрани от съдии, в състава на техния кадрови и административен орган става 8 от 15 (т.е. 53% от неговия състав) – промяна, която не може да бъде оценена по друг начин, освен като гарантираща в по-пълна степен независимостта на съда.

В правомощията на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет остават въпросите, които действително се нуждаят от координирано решаване от двата съвета (например бюджетът на съдебната власт, управлението на недвижимите имоти на съдебната власт,

въпросите, свързани с обучението и повишаване на квалификацията, и др.), като отпада съществувалата споделена компетентност на предишния пленум на ВСС при назначаването и освобождаването на председателите на ВКС и ВАС и други съществени въпроси за утвърждаването на независимостта на съда.

Тези промени в съдебната власт съответстват дори на приетите от мнозинството формални критерии, както са формулирани в Решение №8 от 2005 г. по к.д. №7 от 2005 г.: „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 институции на 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 – правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт“.

Проблемът с чрезмерното влияние на главния прокурор в съдебната система не се нуждае от представяне. Той е идентифициран с Решението на ЕСПЧ от 05.11.2009 г. по делото Колеви срещу България, което установи нарушение на правото на независимо, обективно и ефективно разследване; и едва с оспорваните изменения на Конституцията се търси неговото ефективно разрешение.

Тезата, че обособяването на кадрови и административен орган само за прокурорите и следователите в лицето на Висшия прокурорски съвет в състав: главния прокурор, който е негов член по право, двама членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание (т.е. 40% от неговия състав), е промяна във формата на държавно управление и съответно е в правомощията на Велико народно събрание, не отчита реалните факти.

Чрезмерното влияние на главния прокурор в съдебната система беше официално констатирано през 2009 г. при 25-членен състав на общия за всички в съдебната власт кадрови и административен орган, в който главният прокурор заедно със служебно зависимите от него прокурори и следователи бяха само шестима, т.е. само 24% от неговия състав. След промените от 2015 г. в 11-членната прокурорска колегия влиянието на

главния прокурор се осъществяваше от него и служебно зависимите от него четирима прокурори и един следовател, или 6 от 11, т.е. 55% от нейния състав; а в пленума на ВСС – от него и петимата служебно зависими от него четирима прокурори и един следовател, или 6 от 25, т.е. 24% от неговия състав. Съставът на новоназования Висш прокурорски съвет включва: главния прокурор, двама членове, избирани пряко от прокурорите, един член, избран пряко от следователите, и шестима членове, избрани от Народното събрание, или влиянието на главния прокурор би се осъществявало чрез 4 от 10, т.е. 40% от неговия състав.

При обособяването на отделни кадрови и административни органи за съдите и за прокурорите и следователите Народното събрание е било изправено пред избора дали да запази първоначално установения паритет на професионалната и обществената квота в кадровите и администриращи съдебната власт органи и тяхното Общо събрание – 11:11, или да го наруши, като увеличи размера на професионалната квота. При измененията на Конституцията от 2015 г. законодателят избра да запази паритета. Тогава съставът на съдийската колегия беше изправен в подобно положение на това, в което е сега Висшият прокурорски съвет. В нея съдиите, избрани от съдии, бяха 6 от 14, т.е. 43%. Тогава изискването професионалното участие в кадровия и администриращ орган да бъде съществено, беше съобразено от законодателя, който уреди в ЗСВ квалифицирано мнозинство от 8 гласа за вземане на решения по същество в съдийската колегия.

В разрез с обявената вярност към общочовешките ценности и първенствуващото значение на принципа на правата на личността е тезата, че положението на главния прокурор на висша инстанция в централизираната прокуратура, позволяващо му служебно и по всяко време да осъществява пълен контрол над всяко разследване в страната, е толкова съществено, че съставлява промяна във формата на държавно управление, която може да бъде извършена единствено от Велико народно събрание. Това формално разбиране не може да бъде споделено, тъй като възможността на главния прокурор да осъществява служебно и по всяко време пълен контрол над всяко разследване на практика влиза в конфликт с установеното в Конституцията правило от по-висок ред, че при осъществяване на своите функции прокурорите и следователите действат по вътрешно убеждение, като се подчиняват единствено на закона.

Балансът между управлението и самоуправлението при съда и при прокуратурата е различен. При прокуратурата нуждата от управление, което да осигурява единство в практиката, е по-голяма, но за предпочитане е тя да

бъде упражнявана в по-голяма степен от Висшия прокурорски съвет и административните ръководители, чиито актове не могат да влияят на вътрешното убеждение и подчинението единствено на закона на прокурорите и следователите, отколкото от главен прокурор, който (в положението си на висша прокурорска инстанция) може да осъществява служебно и по всяко време пълен контрол над всяко разследване и така да игнорира вътрешното убеждение и разбирането за законност на всеки прокурор и следовател, на когото е било разпределено конкретното дело.

Без значение за конституционосъобразността на оспорваните промени е колко прецизно са формулирани отделните разпоредби и дали се съчетават по най-съвършения начин, тъй като при тяхното тълкуване може да бъде намерен точният им смисъл. Що се отнася до правомощието на главния прокурор да утвърждава по предложение на Върховната прокуратура общи методически правила за дейността в досъдебното производство на прокурорите, следователите и другите разследващи органи, това отразява досега съществуващата добра практика; а възможността за съдебен контрол върху тези правила съществуваше и досега. Отпадането на възможността главният прокурор да осъществява служебно и по всяко време пълен контрол над всяко разследване не засяга правомощията му на прокурор от съответната йерархия, а осуетява превръщането му в „прокурор на прокурорите“.

Правомощията на министъра на правосъдието по отношение на органите в съдебната власт са променяни много по-съществено, без това да засяга формата на държавно управление, а възможността министърът на правосъдието и главният инспектор да присъстват на заседанията на Общото събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет, както и на заседанията на двата съвета, като не участват в гласуването, осигурява в достатъчна степен нуждата от комуникация между тях.

Влиянието на главния прокурор няма да се намали до приемливо ниво с извършването на промени в устройствените и процесуалните закони, но ако такива промени бъдат осъществени в бъдеще и след това бъде преценено, че приеманата от Народното събрание и провеждана от правителството наказателната политика може да бъде проведена във Висш прокурорски съвет (в такъв състав) и без числено превъзходство на обществената квота, няма пречка в устройствения закон да бъде уредено квалифицирано мнозинство от 6 или повече гласа за вземане на решения по някои въпроси във Висшия прокурорски съвет. Така професионалното участие в него ще стане още по-съществено (няма установено изискване

броят на прокурорите, избрани от прокурори, да превишава броя на останалите членове в кадровия и административен техен орган).

Показателно за отпадане на нуждата от числено превъзходство на обществената над професионалната квота във Висшия прокурорски съвет може да бъде отпадането на нуждата от особен ред за разследване на главния прокурор и неговите заместници. Дори само необходимостта от съществуването на такъв особен ред е показателна за непропорционално голямото влияние на главния прокурор.

Сега, с възстановяване на предишното положение във ВСС, съдиите, избрани от съдии в съдийската колегия ще продължат да са малцинство – 6 от 15 или 40%, а влиянието на главния прокурор в прокурорската колегия ще продължи да се осъществява от него и зависимите от него четирима прокурори и един следовател, или 6 от 11, т.е. 55% от нейния състав.

Решение № 14 от 26.07.2024 г. по конституционно дело № 10/2023 г.[14]

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 – 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а – 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.); §31, ал. 2 и §41 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г.); чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 18 от 01.03.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова, разгледа в закрито заседание на 26.07.2024 г. конституционно дело № 10/2023 г., докладвано от съдия Павлина Панова и съдия Красимир Влахов.

[14] обн., ДВ, бр. 67/2024 г.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 05.06.2023 г. по искане на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 – 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а – 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.; НПК); §31, ал. 2 и §41 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.; ПЗР на ЗИДНПК); чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 18 от 01.03.2024 г.; ЗСВ). То има за предмет разпоредби, които: се отнасят до реда, по който пленумът на Висшия съдебен съвет (ВСС) приема решения, с които предлага на президента назначаване и освобождаване на главния прокурор и председателите на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС), както и прекратява мандата на изборен член на ВСС; са предназначени да установят на законово ниво цялостен ред за реализиране на наказателна отговорност в случаи на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник; предвиждат възможност за съдебен контрол върху отказите на прокурора за образуване на досъдебно производство, както и предвиждат възможност за съда да прекрати наказателното производство в разпоредително заседание, когато прецени, че деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление.

С определение от 27.06.2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор. С друго определение от 19.09.2023 г. Конституционният съд е отклонил искането на главния прокурор в частта за установяване на противоконституционност на §41 ПЗР на ЗИДНПК и е прекратил производството в тази част.

От конституираните и поканени по реда на чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд заинтересувани страни становища и правни мнения са представили: президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, Висшият съдебен съвет, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет, Националната следствена служба, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България,

Камарата на следователите в България, Съюзът на юристите в България, Фондация „Антикорупционен фонд“, Българската асоциация за европейско право, както и проф. д.ю.н. Васил Мръчков. Поради значителния им обем предоставените от заинтересуваните страни становища и правни мнения ще бъдат представени в общ план към съответната част от мотивите.

Съдът, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и относимата правна уредба, за да се произнесе по същество, взе предвид следното:

I. По отношение на конституционния статус на главния прокурор и реда за разследване на извършени от него или от заместниците му престъпления

Законодателят обосновава нуждата от въвеждането на специален ред за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, с особения статус на субекта на наказателно преследване – главния прокурор на Република България. Главният прокурор е най-високостоящият ръководен орган в структурата на прокуратурата на Република България. Предоставените му по Конституцията правомощия (чл. 126) за осъществяване на надзор за законност и методическо ръководство се упражняват по отношение на дейността на прокурорите, в рамките на прокуратурата, имат за предмет дейността на органи, които са му йерархически подчинени и на които е административен ръководител. При извършване на проверка или провеждане на разследване по сигнал срещу главния прокурор без съмнение се засягат негови лични права и законни интереси и се поражда риск от злоупотреба с предоставените му правомощия. Конституционният съд вече е имал възможност да се произнесе, че в такива случаи би било конституционно недопустимо да му бъде позволено да ги упражнява. От една страна, с оглед обезпечаване на конституционосъобразното и законосъобразното развитие на процеса (Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.), а от друга – с оглед на защитата на интегритета на магистратската служба и доверието на гражданите в нея, както Съдът е приел в Решение №17/2018 г. по к.д. №9/2018 г., „[п]равните субекти следва да се осланят на съдебната власт в търсене на закрила на своите права и свободи, а доверието и доброто име, с които тази власт се ползва в обществото, способстват за това“. В практиката на Съда „престижът“/„специфичният авторитет“ на съдебната власт се приема за самостойна конституционна ценност, изведена по тълкувателен път от разпоредбите на Конституцията, която при необходимост изисква въвеждането на специфични мерки за защита на законово ниво.

„Изискванията за съхраняване на престижа на съдебната власт са специфични и следователно защитата ѝ може да се различава от тази на престижа на която и да била друга държавна служба. Това оправдава въвеждането на специфична защита по законодателен ред…“ (Решение №2/2019 г. по к.д. №2/2018 г). Доколкото защитата на авторитета на съдебната власт може да бъде третирана като легитимна законодателна цел, съществуването на ефективен ред за установяване и реализиране на наказателната отговорност на длъжностните лица от най-висок ранг, за които има съмнение, че са извършили престъпление, е безспорна необходимост. Това важи с още по-голяма сила за лицата на управленски позиции, чиито правомощия са свързани с осъществяване на правозащитната функция на държавата, какъвто е главният прокурор. Наличието на действащи механизми за отчетност и отговорност ограничава потенциала за властови произвол в държавната служба, както Конституционният съд е имал повод да приеме в Решение №1/2022 г. по к.д. №17/2021 г.: „За да може власт да възпира власт и да не се създават предпоставки за произвол, бил той и съдебен или прокурорски, следва да има отчетност и отговорност. Този извод важи за всички органи на съдебната власт в разнообразието им от качества, включително ръководителите на върховните съдилища и главния прокурор“.

Начинът, по който следва да бъде устроен такъв ред, без съмнение е в рамките на преценката по целесъобразност на законодателя, тъй като на него е предоставено правомощието да формира държавната наказателна политика, включително и когато стига до извода, че осъществяването на правосъдието е невъзможно чрез прилагането на общия ред за реализиране на наказателна отговорност, предвиден в закона. В контекста на настоящото дело право, но и задължение на законодателя е да предвиди ефективен специален ред за това, защото „държавата има конституционно установеното задължение да осигури ефективно разследване и наказателно преследване на лицата, които са извършили престъпление без оглед на заеманата длъжност. Съгласно чл. 127, ал. 1 от Конституцията органът, на който е възложена тази задача, е прокуратурата“ (Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.). Този специален ред трябва адекватно да отчита както мястото на предполагаемия извършител в йерархията на държавната служба, така и степента на обществена опасност на твърдяното престъпно деяние. Такъв диференциран подход е особено наложителен, когато самият субект на наказателно преследване е същевременно и орган на съдебната власт, на който са предоставени контролни правомощия при реализиране на конституционната задача на прокуратурата.

Не може a priori да се приеме, че всяко различие от общия ред за реализиране на наказателна отговорност е противоконституционно, без да се изследва дали специалните правила нарушават конституционно установените граници на формиране на държавната наказателна политика. По този въпрос Конституционният съд в практиката си заема позицията, че единствените ограничения пред волята на законодателя са предвидените в Основния закон ценности и принципи (Решение №13/2022 г. по к.д. №8/2022 г.). В акта Съдът е приел, че „в съзвучие с достиженията на съвременния конституционализъм Конституцията от 1991 г. ограничава публичната власт чрез въвеждане на ценностно обвързан ред, поради което дискреционната свобода на законодателя да определя наказателната политика на държавата свършва там, където започва защитеното от Основния закон пространство от ценности и принципи. В своята практика Конституционният съд приема, че подлагането на законодателните актове на стриктна преценка за спазването на онези ценности, с които цялото общество се е обвързало, придавайки им ранг на върховно право, е задача на конституционното правосъдие“.

Преценката при контрола за конституционосъобразност в настоящия случай трябва да съдържа анализ дали разглежданият ред за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, съответства на принципите, относими към устройството, организацията на работата и правомощията на прокуратурата, закрепени на конституционно ниво, както и дали при наличие на отклонения те са от степен или естество, което да води до противоконституционност. Съдът взема предвид, че в контекста на съществуващата организационна и функционална рамка на уредбата на прокуратурата в Основния закон, за да бъде новосъздаденият ред за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор и заместниците му, обявен за противоконституционен, той трябва да е така уреден, че или да бъде негоден да постигне крайния резултат – реализиране на наказателната отговорност на главния прокурор; или да засяга негови основни конституционни права по начин, по който се предотвратява реализацията им; или да засяга до такава степен принципите, въз основа на които е устроена и функционира прокуратурата, че да прави невъзможно осъществяването на конституционната ѝ задача да следи за спазване на законността чрез предвидените в чл. 127 от Конституцията способи.

Във връзка с горното следва да бъде отчетено и че уредбата на този ред, въведена със ЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г.), се намира в два отделни нормативни акта – ЗСВ и НПК. Законът за съдебната власт съдържа правила относно избора (чл. 30, ал. 5, т. 21 и т. 22 във връзка с

чл. 112. ал. 6), назначаването (чл. 173а) на прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор (наричан по-нататък „прокурор, разследващ главния прокурор“); назначаването на заместващ прокурор на прокурора, разследващ главния прокурор (чл. 30, ал. 7 във връзка с 147, ал. 7), както и ред за временно отстраняване от длъжност на главния прокурор или негов заместник (чл. 230, ал. 1, изр. 3 и чл. 230а). Наказателнопроцесуалният закон съдържа особени правила за разглеждане на дела за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник, в досъдебната и съдебната фаза на наказателния процес (чл. 411а – 411и НПК).

Така описаната уредба е оспорена от вносителя в нейната цялост. В искането си той навежда твърдения, че прокурорът, разследващ главния прокурор, е извънреден орган, който не съответства на нормативно установената йерархична структура на прокуратурата. Вследствие на това вносителят обосновава директен паралел между него и института на прокурора, разследващ главния прокурор, по к.д. №4/2021 г., чиято уредба бе обявена за противоконституционна с Решение №7/2021 г. Наведени са твърдения, че както по отношение на прокурора, разследващ главния прокурор, така и по отношение на прокурора, който упражнява контрол върху него, не са предвидени механизми за вътрешноведомствен контрол, каквито съществуват за останалите прокурори. Това според вносителя е неприемливо от конституционна гледна точка, тъй като предполага безконтролност на действията на обвинителния орган, като елиминира важна мярка за защита в наказателния процес, която обезпечава правилното прилагане на закона във фазата на досъдебното производство. Твърди се още, че подобно правно положение е несъвместимо с основната задача на прокуратурата, която е призвана да следи за спазване на законността според чл. 127 от Конституцията.

II. По отношение на структурата на прокуратурата на Република България и мястото в нея на прокурора, разследващ главния прокурор, и контролиращия го прокурор

Конституцията е пестелива по отношение на изискванията към структурата на прокуратурата. Те се ограничават до правилото, че структурните звена на прокуратурата трябва да съответстват на тези на съдилищата, разглеждащи наказателни дела (чл. 126, ал. 1 от Конституцията), както и че като централизирана йерархична структура тя се намира под ръководството на главния прокурор, който упражнява надзор за законност и методическо ръководство спрямо прокурорите в нея (чл. 126,

ал. 2 от Конституцията). Тези разпоредби неведнъж са били обект на анализ в практиката на Конституционния съд и на това основание могат да бъдат формулирани множество релевантни по настоящото дело заключения.

Прокуратурата на Република България е функционално и институционално обособен орган на съдебната власт. По отношение на нея е допустима определена степен на организационна автономност, за да осъществява специфичната си задача така, че да осигурява ефективното функциониране на съдебната власт. Както е приел Конституционният съд в Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г., „прокуратурата е елемент от системата на съдебната власт, поради което структурата ѝ е в съответствие с тази на съдилищата. От друга страна, тя е относително самостоятелна съставка на единната магистратура поради въвеждането на специфични, отнасящи се само до нея принципи на организация като изява на особеностите при реализацията на съдебната власт чрез дейността на прокурорските органи“. Същевременно, доколкото обаче тя е само един от органите на съдебната власт, то по отношение на нея несъмнено се прилагат съответно общите принципи на организация на съдебната власт по глава шеста от Основния закон, измежду които и чл. 133 от Конституцията, според който организацията и дейността на прокурорските органи се урежда със закон. В практиката си Конституционният съд е приел, че това е въпрос, който е оставен изцяло на преценката по целесъобразност на законодателя както по отношение на съдебната власт като цяло (Решение №10/2011 по к.д. №6/2011 г.; Решение №6/2018 г. по к.д. №10/2017 г.), така и по отношение на обособените в нея органи, включително прокуратурата (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.; Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г.). Такъв устройствен закон е ЗСВ, който в своята глава шеста, чл. 136 съдържа специална уредба относно структурните звена в прокуратурата. От тях само главният прокурор е изрично предвиден на конституционно ниво. Особеното при него е, че самият конституционен законодател го определя като едноличен, самостоятелен ръководен орган на системата на прокуратурата със свои собствени функции и правомощия, който е в отклонение от структурата на съдилищата (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.; Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г.). Особеното при прокурора, разследващ главния прокурор (чл. 136, ал. 2) , и европейските делегирани прокурори (чл. 136, ал. 8) е, че те са специализирани подразделения вътре в рамките на прокуратурата, които не съответстват на структурата на съдилищата. Прокурорът, разследващ главния прокурор, е едноличен орган със субектна специализация, който има правомощия да разследва престъпления от общ характер, извършени от

главния прокурор, негови заместници и техни съучастници (чл. 173а, ал. 1 ЗСВ във връзка с чл. 411з НПК). Европейските делегирани прокурори са еднолични органи с предметна специализация, които разследват престъпления против бюджета на Европейския съюз по смисъла на Регламент (ЕС) 2017/1939 на Съвета от 12.10.2017 г. за установяване на засилено сътрудничество за създаване на Европейска прокуратура. Следователно от конституционноправна гледна точка съществуването на такива специализирани вътрешни звена в рамките на единната структура на прокуратурата е принципно допустимо и като решение е познато на законодателната практика.

Въпросът за вътрешната специализация на звената в прокуратурата е разгледан подробно в Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г. и Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г., в които Съдът определя границите на конституционно приемливата степен на вътрешна реорганизация. Конституционният съд приема, че доколкото принципът на съответствие между структурата на съдилищата и структурата на прокуратурата е от конституционен ранг, то отклоненията от него са принципно възможни, но изискват наличието на конституционно основание, което налага отклонението. Обезпечаването на ефективното функциониране и осъществяването на основната задача на прокуратурата биха могли да бъдат такива основания. Съдът е застанал на позицията, че ако реорганизацията е ограничена вътре в рамките на конституционно зададените параметри на съдебна власт и няма за последица „разчленяване“ на прокуратурата и прехвърляне на част от нея извън съдебната власт, както и свиване на нейните основни функции само до един от способите, чрез които тя осъществява основната си задача, няма конституционни пречки пред законодателя, на който чл. 133 от Конституцията възлага уредбата на организацията и дейността на съдебната власт, да предвиди създаване на специфични звена на прокуратурата с цел по-ефективно изпълнение на нейните функции. В този смисъл създаването на института на специализиран (с оглед на разследвания субект) прокурор като орган в рамките на прокуратурата самò по себе си не предполага автоматично неговата противоконституционност, ако по отношение на този прокурор действат общите принципи на вътрешната организация в прокуратурата. Затова и по настоящото дело е неприложим аргументът в искането, който обосновава противоконституционност на уредбата както на прокурора, разследващ главния прокурор, по к.д. №4/2021 г., така и на прокурора, разследващ главния прокурор, по к.д. №10/2023 г., с факта, че не са изрично предвидени в Конституцията като държавни органи. Този аргумент има

своята релевантност по отношение на прокурора, разследващ главния прокурор, предмет на решението по к.д. №4/2021 г., тъй като същият бе изведен извън системата на прокуратурата като едноличен и самостоятелен орган с прокурорски правомощия и би черпил легитимност от наличие на конституционно основание, оправдаващо съществуването му. Прокурорът, разследващ главния прокурор, чиято уредба е предмет на решението по к.д. №10/2023 г., от друга страна, е предвиден да осъществява правомощията си в рамките на структурата на прокуратурата и черпи легитимност от нейния конституционен статус, доколкото установяването му като орган на съдебната власт е основано на възлагане по смисъла на чл. 133 от Конституцията. Както всеки друг прокурор, той е обвързан от конституционния императив на чл. 127 от Конституцията, реализирайки правомощията си да осъществява нейната конституционна задача да следи за спазване на законността, но само чрез изрично предвидените способи (т. 1 – 3), като същевременно съблюдава конституционните граници на дейността на прокуратурата (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.).

III. По отношение на оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ и §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК

Посочените разпоредби се отнасят до реда, по който пленумът на ВСС приема решения, с които предлага на президента назначаване и освобождаване на главния прокурор и председателите на ВКС и ВАС, както и прекратява мандата на изборен член на Висшия съдебен съвет при условията на чл. 130, ал. 8 от Конституцията.

Оспорената уредба предвижда, че по отношение на главния прокурор тези решения се приемат с мнозинство, не по-малко от тринадесет гласа, а по отношение на председателя на ВКС и председателя на ВАС с мнозинство, не по-малко от седемнадесет гласа, като същото мнозинство се изисква и за приемане на решение за прекратяване на мандата на изборен член на ВСС. Според чл. 173, ал. 12 ЗСВ, когато при първото гласуване в процедурата по избор на главен прокурор, респективно на председател на ВКС или на ВАС, никой от кандидатите не е получил тринадесет, съответно седемнадесет гласа, изборът продължава за двамата кандидати, получили най-много гласове. Разпоредбата на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК предвижда, че неприключилите производства по чл. 30, ал. 2, т. 2 и 6 ЗСВ (за прекратяване на мандата на изборен член на ВСС, респективно за отправяне на предложение до президента за назначаване и освобождаване на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор) се

довършват при условията и реда на новия закон, според който по отношение на главния прокурор мнозинството за приемане на решение от пленума на ВСС е тринадесет, а не седемнадесет гласа.

Във връзка с предмета на упражнявания от Съда контрол за конституционност по отношение на посочената законова уредба следва да се има предвид, че разпоредбата на чл. 33, ал. 3 ЗСВ формално е оспорена в нейната цялост, а не само в частта, отнасяща се до приемане на решение за предложение до президента за назначаване и освобождаване на главния прокурор. Доколкото обаче вносителят се позовава на нейната противоконституционност конкретно относно различния ред за избор и освобождаване на „трите големи“ в съдебната власт, поддържайки, че е „дискриминационно“ „единствено за главния прокурор от трите висши магистрати да се предвижда по-малко мнозинство както за избора, така и за освобождаването от длъжност“, следва да се приеме, че предмет на конституционен контрол в настоящото производство е само първото изречение на чл. 33, ал. 3 ЗСВ, но не и второто и третото, които уреждат общата хипотеза на вземане на решения от пленума на ВСС с мнозинство повече от половината от присъстващите членове, както и явния начин на гласуване, за които не се твърди да противоречат на Основния закон.

Според вносителя предвиденото в закона различно мнозинство, с което се приемат решения за предложение до президента за назначаване и освобождаване на главния прокурор, респективно на председателите на ВКС и ВАС, обуславя „неравно третиране“, нарушаващо принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Поддържа се, че „законодателното решение позволява избирането и освобождаването на главния прокурор да се извърши без участие на членовете на ВСС от прокурорската квота, което е напълно дискриминационно“. По отношение на оспорената разпоредба на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК се изтъква, че същата позволява избран с квалифицирано мнозинство главен прокурор да бъде освободен с по-малко мнозинство, с което се нарушава принципът на материалната справедливост като „базов елемент на правовата държава“.

Постъпилите по делото становища и правни мнения по искането за установяване на противоконституционност на оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ и §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК могат да бъдат обособени в две групи.

Президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, Българската асоциация за европейско право и проф. д.ю.н. Васил Мръчков намират искането за неоснователно, а

Фондация „Антикорупционен фонд“ излага становище за противоконституционност само на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК. Поддържат, че промяната на мнозинството, необходимо за вземане на решения за предложение за назначаване и освобождаване на главния прокурор от ВСС, не е в противоречие с принципа на равенство, тъй като, макар да има сходство по отношение на статуса на главния прокурор и председателите на ВКС и ВАС като членове по право на ВСС и по отношение на реда за тяхното назначаване и освобождаване, това не е достатъчно, за да бъде определена тяхната позиция като идентична. Единствено Фондация „Антикорупционен фонд“ намира разпоредбата на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК за противоконституционна поради противоречие с принципите на правовата държава и на разделението на властите, като посочва, че „атакуваната разпоредба се отнася именно до конюнктурна промяна, целяща уреждане на единичен случай“.

Висшият съдебен съвет, Върховният административен съд, Българската съдийска асоциация и Камарата на следователите в България се обединяват в подкрепа на твърдението за противоконституционност на оспорените разпоредби, излагайки общото схващане, че с оспорената законова уредба главният прокурор, във връзка с общественото му положение, бива третиран неравнопоставено предвид сходното положение на председателите на ВКС и ВАС, за чието назначаване или освобождаване законът изисква различно мнозинство.

Конституционният съд намира, че по отношение на оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3 и чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ искането за установяване на тяхната противоконституционност е неоснователно. Според Основния закон главният прокурор и председателите на върховните съдилища имат сравнимо правно положение единствено от гледна точка на процедурата за назначаването им с указ на президента по предложение на ВСС, както и от гледна точка на статуса им като членове по право на ВСС. Докато обаче главният прокурор е уреден като самостоятелен конституционен орган с посочени в Основния закон правомощия, председателите на ВКС и ВАС са само административни ръководители на върховните съдилища и на конституционно ниво нямат самостоятелни функции. За разлика от тях, главният прокурор осъществява правомощия по отношение на дейността на всички прокурори и на прокуратурата в цялост (чл. 126, ал. 2 от Конституцията; Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.). От гледна точка на Основния закон уредбата на статуса и правомощията на главния прокурор е съответна (от един ранг) на уредбата на ВКС и ВАС, а не на техните председатели, което е видно и от конституционната уредба на

субектите, разполагащи с право да сезират Конституционния съд по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. В Решение №7/2021 г. по к.д. №4/2021 г. е подчертано, че „на върха на двете самостоятелни подсистеми на съдебната власт (съд и прокуратура) са поставени върховните съдилища и главният прокурор, които по силата на Конституцията са задължени да упражняват контрол по същество над работата на долустоящите структури. Върховните съдилища съгласно чл. 124 и чл. 125, ал. 1 от Конституцията 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 и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори – чл. 126, ал. 2 от Конституцията (Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.)“. В този смисъл не е налице произтичащо от конституционната уредба основание главният прокурор и председателите на върховните съдилища да бъдат третирани еднакво. В Решение №6/2022 г. по к.д. №6/2022 г. Съдът изрично е посочил, че по отношение на „тримата големи“ в съдебната власт „Основният закон определя […] различна функция и всеки с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт“. В същия смисъл и в Решение №7/2021 г. по к.д. №4/2021 г. Съдът е разяснил, че „Конституцията установява специфични функции на главния прокурор, извеждайки го по този начин като самостоятелен и едноличен конституционен орган в отклонение от структурата на съдилищата и съответстващата ѝ структура на прокуратурата, което има своето конституционно основание в разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Основния закон (Решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.; Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г.; Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.)“.

Съобразно изложеното не е налице произтичаща от Конституцията необходимост главният прокурор и председателите на ВКС и ВАС да бъдат третирани от законодателя еднакво при уреждане на процедурата (включително мнозинството) за вземане на решение от ВСС да се предложи на президента тяхното назначаване и освобождаване. Това е така още повече като се има предвид, че този въпрос не е уреден в Конституцията и следователно попада в произтичащата от чл. 133 от Основния закон дискреция на обикновения законодател да уреди със закон „дейността на Висшия съдебен съвет“. Във връзка с това следва да се има предвид, че при действието на Закона за съдебната власт от 1994 г. (отм. ДВ, бр. 64 от 2007 г.), приет при същата конституционна уредба, до влизане в сила на неговите изменения и допълнения (обн. ДВ, бр. 61 от 2003 г.) разпоредбата на чл. 28 от закона предвиждаше, че решенията за отправяне на

предложение до президента за назначаване на председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор се приемат с „мнозинство повече от половината от общия брой на всички членове на Висшия съдебен съвет“.

По изложените съображения Съдът намира за неоснователно и искането за установяване на противоконституционност на разпоредбата на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК, предвиждаща приложимост на предвидения в чл. 33, ал. 3 ЗСВ ред по отношение на неприключилите при влизане в сила на закона производства по чл. 30, ал. 2, т. 2 и 6 ЗСВ. Както вече беше обосновано, преценката за мнозинството, с което пленумът на ВСС приема решение да предложи на президента назначаване и освобождаване на главния прокурор (а тези съображения са относими в същата степен и за приемането на такова решение по отношение на председателите на върховните съдилища, както и за прекратяване на мандата на изборен член на ВСС), принадлежи на законодателя. Тази негова дискреция му дава свобода и да уреди въпроса за мнозинството, с което се приема решение за отправяне на предложение до президента за освобождаване на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор, макар и същите да са били избрани с различно, предвидено в закона (по-голямо или по-малко) мнозинство. Това се отнася и до заварените от новия закон производства. Съдът не споделя поддържаната от вносителя теза, че предвидената в оспорения закон възможност „избран с квалифицирано мнозинство главен прокурор, да бъде освободен с по-малко мнозинство […] противоречи на принципа на материалната справедливост, която е базов елемент на правовата държава“. Следва да се има предвид във връзка с това, че както уреждането, така и преуреждането на процедурата за избор и освобождаване на ръководителите на съдебната власт попадат в обхвата на законодателната преценка, при което именно процесуалноправните разпоредби винаги проявяват „несъщинско обратно действие или незабавно действие на новия закон“ спрямо заварените „висящи производства, при които юридическите факти са възникнали в миналото, но не са настъпили правните им последици“. В този смисъл разпоредбата на §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК не е самостоятелен източник на правило за поведение, чиято конституционосъобразност да се преценява на собствено основание, а единствено се явява проекция на установената в Основния закон компетентност на законодателната власт да урежда със закони обществените отношения, при което „законодателят е овластен да определи свободно въпроса за границите на действие на законите във времето и по отношение на правоотношенията, които са възникнали при действието на отменения закон, но ще бъдат решени при действието на новия закон“, което

„винаги е обусловено от съображения за справедливост и целесъобразност“ (Решение №4/2014 г. по к.д. №12/2013 г.).

По изложените съображения Конституционният съд намира, че оспорените разпоредби на чл. 33, ал. 3, чл. 173, ал. 11 и 12 ЗСВ и §31, ал. 2 ПЗР на ЗИДНПК не са противоконституционни.

IV. Относно реда за разглеждане на дела за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник – чл. 411а – 411и НПК; чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а ЗСВ; §31, ал. 2 от ПЗР на ЗИДНПК

1. Общи бележки

Тази група разпоредби въвеждат специален ред за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник. Те съдържат правила относно конституиране на прокурора, разследващ главния прокурор, неговото освобождаване, възложените правомощия и осъществяването им, както и относно контрола, упражняван по отношение на него от прокурор, назначен за заместник на главния прокурор (по-нататък наричан „контролиращ прокурор“), съответно – неговото освобождаване, възложените правомощия и осъществяването им.

2. По отношение на оспорените разпоредби на чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а ЗСВ

Обобщено тази група законови разпоредби се отнася до назначаването, статуса и дейността на съдията, на когото е възложена функцията на прокурор по разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, както и на съдията от наказателната колегия на ВКС, назначен за заместник на главния прокурор, който осъществява контрол върху действията на прокурора за разследването на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник.

Според вносителя законодателното разрешение за назначаване на съдия като прокурор, който да разследва извършени от главния прокурор или негов заместник престъпления, е несъвместимо с Основния закон, тъй като „съдията не притежава прокурорски функции и не би могъл да бъде оправомощен с извънредни такива без съществени промени в основния закон“, а „ангажирането на съдии с подобна неприсъща дейност противоречи на статута им“. Поддържа се също, че предвидената в чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 ЗСВ „обвързана компетентност на прокурорската колегия на

ВСС да назначи съдията, определен по реда на чл. 112, ал. 6 ЗСВ, на длъжност прокурор във ВКП“, е в „колизия със защитената от чл. 117, ал. 2 от Конституцията независимост на прокуратурата“, която се превръща в „изпълнител на чужда воля“, като се отнема „независимостта ѝ при вземане на решения“. Заявява се, че „разпоредбите относно статута, избирането и правомощията на двете фигури притежават елементи на такива с извънреден характер“, с което се обосновава противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Относно разпоредбите на чл. 230, ал. 1 и чл. 230а ЗСВ се поддържа, че в нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията предвидената възможност за отстраняване от длъжност на главния прокурор за всяко престъпление го поставя в по-неблагоприятно положение от всеки друг съдия, прокурор или следовател, който може да бъде отстранен от длъжност само когато е привлечен като обвиняем за умишлено престъпление от общ характер.

Постъпилите по делото становища и правни мнения относно искането за установяване на противоконституционност на тази група законови разпоредби позволяват обобщаването им в две групи.

Президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право и Фондация „Антикорупционен фонд“ се обединяват в общата позиция за конституционосъобразност на оспорените разпоредби. Становищата се консолидират около твърдението, че с извършените законови промени се установява ефективен и същевременно съобразен с Конституцията ред, който гарантира независимо разследване и търсене на отговорност за престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, а оспорените разпоредби отговарят на изискванията на конституционните принципи на правова държава, на равенство пред закона и на разделение на властите.

Висшият съдебен съвет, Върховният административен съд, Националната следствена служба, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България и проф. д.ю.н. Васил Мръчков споделят тезата на вносителя на искането за противоконституционност на оспорените разпоредби. Становищата подкрепят разбирането, че законодателното решение да се поставя административната дейност на прокурорската колегия на ВСС в условията на „обвързана компетентност“, при липса на възможност да извърши преценка за качествата и компетентността на определения съдия, в отклонение от предвидения ред за всички останали магистрати, е противоконституционно.

Конституционният съд намира, че оспорената законова уредба относно назначаването и статуса на съдията, определен да изпълнява функцията на прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или заместник на главния прокурор, както и на съдията от наказателната колегия на ВКС, назначен за заместник главен прокурор, който осъществява контрол върху неговите действия, не противоречи на Основния закон и съответства на критериите за конституционосъобразност на тези органи, изведени в мотивите на Решение №7/2021 г. по к.д. №4/2021 г. С назначаването на тези съдии съответно за прокурор във Върховната прокуратура (ВП) и за заместник главен прокурор те стават част от „конституционно определената единна, пирамидално и йерархично изградена структура на системата на прокуратурата“, изградена в съответствие с тази на съдилищата, които разглеждат наказателни дела (чл. 126, ал. 1 от Конституцията). По този начин не е налице несъвместимост между функцията на съдия и на прокурор именно защото назначаването за прокурор изисква освобождаване от длъжността на съдия, и в този смисъл разпоредбата на чл. 173а, ал. 3 ЗСВ изрично предвижда, че след изтичане на предвидения в ал. 2 срок лицето, назначено за прокурор във ВП за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор, се „възстановява на заеманата преди това длъжност като съдия“. Аналогично е разрешението на чл. 173а, ал. 6 ЗСВ по отношение на съдията от наказателната колегия на ВКС, назначен за заместник главен прокурор, който да осъществява контрол върху действията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник.

Обвързаността на прокурорската колегия да назначи определените по реда на чл. 112, ал. 6 и чл. 173а, ал. 4 ЗСВ съдии – за прокурор във ВП, съответно за заместник на главния прокурор, също не разкрива противоречие с Основния закон. Поначало по този въпрос са неотносими изложените от вносителя съображения за нарушение на чл. 117, ал. 2 от Конституцията, тъй като посочената конституционна разпоредба се отнася до функционалната независимост на отделните прокурори, по силата на която в своята дейност те се подчиняват само на закона (Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.; Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.), и от нея не могат да се изведат каквито и да са съображения, отнасящи се до независимостта на ВСС като „висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт“ (Решение №8/1994 г. по к.д. №9/1994 г.; Решение №9/2014 г. по к.д. №3/2014 г.; Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.). Следва да се има предвид, че

независимостта на ВСС за вземане на решения е гаранция за независимост на самата съдебна власт от законодателната и изпълнителната власт посредством „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“ (Решение №3/2015 г. по к.д. №13/2014 г.). Именно защото на конституционно ниво независимостта на ВСС се проектира в отношенията със законодателната и изпълнителната власт, тази независимост не се накърнява при вземане на решения, обусловени от актове и действия на органи на самата съдебна власт при упражняване на предоставени от закон правомощия, след като по този начин не се нарушава конституционната недопустимост за въздействие от другите власти върху осъществяването на функциите на съдебната власт.

Съдът също така намира, че обвързаността на прокурорската колегия на ВСС да назначи на прокурорски длъжности съдиите, определени по реда на чл. 112, ал. 6 и чл. 173а, ал. 4 ЗСВ, не превръща този орган в „изпълнител на чужда воля“ (според вносителя), тъй като според посочените законови разпоредби изборът на съдиите, на които се възлагат прокурорски функции, не е обусловен от нечия воля, а се извършва на случаен принцип между широк кръг от лица (съдии), отговарящи на предвидени в закона изисквания, уредени еднакво за съдии, прокурори и следователи (чл. 162 ЗСВ), назначавани именно от съответните колегии на ВСС. Същевременно следва да се има предвид, че назначаването на съдии на прокурорски длъжности изрично е уредено като временно и е ограничено до предвиден в закона срок, а именно не повече от две години (чл. 173а, ал. 3 и 6 ЗСВ), и в този смисъл това възлагане не попада в типичното приложно поле на конституционното правомощие на ВСС да въздейства трайно върху професионалния статус на съдиите, прокурорите и следователите чрез тяхното назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност. Както вече беше посочено, след изтичане на този срок лицата се възстановяват на заеманите преди това длъжности като съдии, на които са били назначени по общия ред, основан на преценка за наличието на съответните законови изисквания от страна на компетентния орган в лицето на ВСС, респективно на неговата съдийска колегия.

Във връзка с горното, отчитайки временния характер на мандата на разследващия прокурор и спецификата на конституирането му като

прокурорски орган, логично е по отношение на него да не важат и общите правила за командироването (чл. 147 ЗСВ), приложими по отношение на редовите прокурори. Противното би означавало да се допусне временно възлагане на тази специфична функция на лице, което не е избрано по предвидения за това специален ред. Поради това оспорените от вносителя чл. 30, ал. 7 във връзка с чл. 147, ал. 7 ЗСВ, уреждащи специален ред за заместването на прокурора, разследващ главния прокурор, не са противоконституционни на основанията, посочени в искането.

Доколкото оспорената законова уредба все пак ограничава автономната преценка на прокурорската колегия на ВСС при определяне на лицата, на които се възлагат посочените в чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 ЗСВ прокурорски функции, това ограничаване е конституционосъобразно, тъй като е насочено към постигане на легитимна цел от висш порядък – независимо, обективно и компетентно разследване на престъпления, извършени от лица, заемащи висши държавни длъжности и разполагащи с властови правомощия по отношение на органите, на които в общия случай е възложено това разследване. Именно във връзка с това в Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г. Съдът е акцентирал, че „конституционно недопустимо е правомощия, дадени на главния прокурор за защита на обществения интерес, да се използват в негов собствен интерес“, за да обоснове извода, че надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.

Съдът не споделя изложените от вносителя доводи за „извънреден характер“ на статуса на съдиите, назначени за прокурор за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник, респективно за заместник главен прокурор, осъществяващ контрол върху неговите действия. Доколкото нито Конституцията, нито законите съдържат уредба, отнасяща се до „извънредни“ органи на съдебната власт, към това съображение е относима забраната за създаване на извънредни съдилища (чл. 119, ал. 3 от Конституцията). Според Решение №10/2011 г. по к.д. №6/2011 г. „извънреден съд поначало действа извън определения ред и извън общите и специализираните съдилища; правораздава по новосъздадени специално за целта правила, извън общите процесуални правила, установени от съответния процесуален закон за този вид дела; съдиите в него не се избират съобразно установените условия и ред; създава се при извънредни обстоятелства поради възникнала обществена

необходимост; действа през определен период от време и преследва предварително набелязана цел“. Съобразно тези критерии, които Съдът намира за относими изобщо към изискванията за конституционосъобразно конституиране и дейност на органите на съдебната власт, оспорената законова уредба не разкрива признаците на извънредност. Както беше посочено по-горе, съдиите, назначени за прокурор във ВП и за заместник главен прокурор, стават част от конституционно установената система на прокуратурата по чл. 126, ал. 1 от Основния закон и като такива функционират като част от нея, като при това законът изрично предвижда за неуредените въпроси приложимост на общите правила на наказателния процес (чл. 411и НПК). Тези органи не се въвеждат в законодателството за определен период от време или за разследване на престъпления, извършени от индивидуално определени лица, а уредбата им е разчетена за многократно, продължаващо във времето прилагане спрямо всички лица, които занапред биха попаднали в приложното поле на закона по силата на заеманата длъжност. Именно защото се явяват част от общата структура на прокуратурата, предвиждането им в закона не изисква нарочна конституционна уредба и в този смисъл обявяването на противоконституционността на чл. 130, ал. 4 от Конституцията с решението по к.д. №1/2024 г. не обуславя противоконституционността на оспорения закон.

По изложените съображения Съдът намира, че не е налице твърдяното от вносителя нарушение на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

По отношение на оспорените чл. 230, ал. 1 и чл. 230а ЗСВ Съдът не споделя твърдението на вносителя за тяхната противоконституционност, произтичаща от нарушаване на забраната за неравно третиране по чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Конституционният съд е последователен в разбирането си, че равенството е основен конституционен принцип на гражданското общество и правовата държава по смисъла на второто съображение в преамбюла и на чл. 6, ал. 2 от Конституцията (Решение №5/2022 г. по к.д. №13/2021 г.; Решение №10/2022 г. по к.д. №21/2021 г.). То е основа за нейното тълкуване и прилагане и за нормотворческата дейност и е основно право на гражданите (Решение №4/2021 г. по к.д. №1/2021 г.; Решение №14/1992 г. по к.д. №14/1992 г.). Принципът на равенство означава равнопоставеност пред закона (Решение №6/2010 г. по к.д. №16/2009 г.). Равенството пред закона се изразява в две основни форми – задължение за равно третиране и забрана за произволно неравно третиране (Решение №4/2021 г. по к.д. №1/2021 г.; Решение №1/2005 г. по к.д. №8/2004 г.).

Забраната за произвол е елемент на правовата държава в материален смисъл и е насочена към държавните органи, включително и към законодателя. В правовата държава повелята за равно третиране задължава нормотворeца да урежда подобните случаи по еднакъв начин, а различните – по различен, респективно задължение на публичната власт е да третира „еднаквите еднакво“ (Решение №4/2021 г. по к.д. №1/2021 г.; Решение №11/2010 г. по к.д. №13/2010 г.). Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото. Същевременно законът може да предвижда диференциация по отношение на дадена категория правни субекти, но това не означава нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти (Решение №6/2010 г. по к.д. №16/2009 г.; Решение №4/2014 г. по к.д. №12/2013 г.). В разглеждания случай предвидената възможност за отстраняване от длъжност на главния прокурор за по-широк кръг от престъпления в сравнение с останалите съдии, прокурори и следователи се основава както на обективен критерий, свързан със заемане на определена висша държавна длъжност, така и на нейните особености, разкриващи значителен властови ресурс и оправдаващи необходимостта от засилен обществен и институционален контрол, гарантиращ тяхното осъществяване при спазване на изискванията за законност по отношение на действията във и извън изпълнението на служебните задължения. Именно защото главният прокурор е поставен на върха на структурата на прокуратурата и като такъв разполага с конституционни правомощия, каквито останалите прокурори не притежават, по отношение на него са относими в много по-голяма степен вече посочените съображения за съхраняване на „специфичния авторитет“ или „престижа“ на съдебната власт като „самостойна конституционна ценност“, представляващи легитимно основание за временно отстраняване от длъжност на съдии, прокурори и следователи (Решение №2/2019 г. по к.д. №2/2018 г.).

V. По отношение на глава тридесет и първа „а“ от НПК „Особени правила за разглеждане на дела за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор или от негов заместник“ – чл. 411а – 411и

Оспорените разпоредби от НПК (чл. 411а – 411и) съдържат особени правила за образуване на досъдебното производство; за приложимия ред за обжалване на отказа от образуване на досъдебно производство; за надлежните разследващи органи; за контрола върху действията на специализирания прокурор; за приложимия ред за отмяна на

постановлението за прекратяване на досъдебното производство; за основанията и реда за отвеждане на разследващия прокурор; за подсъдност на дела за престъпления, извършени от главния прокурор или от негов заместник; за приложението на този ред по отношение на заместници на главния прокурор и по отношение на техни съучастници в извършване на престъпления.

Аргументите за противоконституционност на вносителя се придържат към линията на разсъждение, изложена в Решение №7/2021 г. по к.д. №4/2021 г. на Конституционния съд, с което е обявен за противоконституционен предишният опит в българското законодателство да се предвиди специален ред за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор или негов заместник. Вносителят обосновава противоконституционност на разпоредбите на чл. 411а – 411и от глава тридесет и първа „а“ от НПК с противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията. Според него прокурорът, разследващ главния прокурор или негов заместник, както и контролиращият го прокурор са противоконституционни, защото техният статус обуславя конституционно недопустими разлики в сравнение с останалите прокурори не само по отношение на условията и реда за назначаване и освобождаване, разгледани по-горе, но и по отношение на възложените им правомощия и реда за осъществяването им. Като резултат тези различия обуславят дискриминационно третиране на главния прокурор и неговите заместници в рамките на наказателния процес на основание признака „обществено положение“.

В получените по повод оспорените разпоредби становища и правни мнения могат да бъдат откроени две позиции.

Висшият съдебен съвет, Върховният административен съд, Националната следствена служба, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на прокурорите в България и проф. д.ю.н. Васил Мръчков подкрепят аргументите в искането и считат, че редът за разследване на главния прокурор, уреден в глава тридесет и първа „а“ от НПК, е противоконституционен. Те изтъкват извънредния, ad hoc характер както на прокурора, разследващ главния прокурор, така и на контролиращия го прокурор и стигат до заключение, че е невъзможно чрез законови изменения тези органи да се вместят в изискванията на Конституцията по отношение на структурата на прокуратурата, нейните функции и правомощия и тези на главния прокурор като конституционен орган, определени в действащия Основен закон и в практиката на Конституционния съд. Според тях

разглежданият специален ред за реализиране на наказателната отговорност на главния прокурор не е необходим, тъй като по действащото законодателство разследване срещу главния прокурор може да бъде проведено от всеки прокурор при стриктно спазване на разпоредбите на ЗСВ и НПК.

От друга страна, президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на вътрешните работи, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Българската асоциация за европейско право и Фондация „Антикорупционен фонд“ изразяват несъгласие с аргументите в искането и считат, че редът за разследване на главния прокурор не е противоконституционен. Те го приемат за оправдано и необходимо изключение от общите правила за осъществяване на магистратска дейност, доколкото той постига адекватен баланс между нуждата да се регулира удачно позиционирането в прокурорската йерархия на органа по разследване на главния прокурор и неговите заместници и вътрешноинституционалните му отношения с онези, които е призван да разследва, както и възможността за ведомствен и външен контрол върху актовете му. Според тях особеностите на прокурора, разследващ главния прокурор, не са белези на извънредност на органа, а на специализация, която се налага от специфичната власт на главния прокурор, йерархичната структура на прокуратурата и съществуващия конституционен модел в България.

1. По отношение на „извънредността“ на прокурора, разследващ главния прокурор, и на контролиращия го прокурор

В допълнение на съображенията, изложени във връзка с довода за противоконституционност на разпоредбите от ЗСВ относно разследващия прокурор като „извънреден“, Съдът посочва, че прокурорът, разследващ главния прокурор, както и контролиращият го прокурор са прокурори, които се назначават от прокурорската колегия на ВСС по реда за назначаването на всички прокурори и са част от структурата на ВП. Тези прокурори прилагат общите материален и процесуален наказателен закон, тяхната дейност се подчинява на общите наказателнопроцесуални принципи, а внесените обвинителни актове подлежат на разглеждане от общ съд, какъвто е Софийският градски съд. Специализацията на тези двама прокурори е единствено с оглед субекта на престъпление – главен прокурор или негов заместник. Наказателнопроцесуалният кодекс познава традиционно специализация на прокурори именно с оглед на субекта. В част пета – „Особени правила“ (в която се намира и глава тридесет и първа „а“,

предмет на конституционния контрол) се намират глава тридесета и глава тридесет и първа, които предвиждат специализирани прокурори по дела за престъпления, извършени от непълнолетни лица, респективно – извършени от военни лица. Съществуването на такива особени правила и на специализирани прокурори досега не е подлагано на съмнение с оглед на тяхната конституционосъобразност. Уредбата на някои особености на процедурата и предвиждането на някои специфики в глава тридесет и първа „а“ от НПК произтичат от качеството на субекта на евентуалното престъпление (главен прокурор или негов заместник) и не са подчинени на намерение на законодателя да ограничи техните процесуални права, а напротив – да им осигури максимална защита (например чрез разширяване на възможностите за съдебен контрол върху прокурорските актове). Съгласно чл. 411и, доколкото в тази глава няма особени правила, се прилагат общите правила. Това означава, че прокурорът, разследващ главния прокурор, и контролиращият го прокурор трябва да осигурят на обвиняемия главен прокурор или негов заместник всички права по НПК, да прилагат правилата относно доказателствения процес, образуването и провеждането на разследването, относно начина на изготвяне и съдържанието на прокурорските актове и способите за контрол върху тях, както и контрол върху разследващите органи. Тези характеристики сочат на законодателно уреден специализиран прокурор, а не на извънреден такъв. Необходимостта от създаването на такъв орган е въпрос на държавна политика и законодателна целесъобразност, а не на конституционосъобразност, поради което Конституционният съд не може да подлага на преценка необходимостта от създаването на специален ред за разследването на главния прокурор.

2. По отношение на контрола, упражняван върху дейността на прокурора, разследващ главния прокурор

Според изричната законова разпоредба прокурорът, разследващ главния прокурор, има ранг на прокурор във ВП (чл. 411а, ал. 3 НПК). Прокурорът, осъществяващ контрол върху действията му, се назначава на длъжност „заместник главен прокурор“ от прокурорската колегия на ВСС, което ще рече, че отношенията между тях са по вертикала като „прокурор“ – „горестоящ прокурор“. Общите правила в НПК, относими към контрола на висшестоящ прокурор в досъдебната фаза на наказателното производство, предвиждат три възможни хипотези на взаимодействие, които са приложими, при условие че не е предвидена възможност за съдебен контрол. Първата хипотеза е изменение на постановление на прокурор от висшестоящия, втората – отмяна на постановлението на прокурора и

самостоятелно извършване на съответното действие по разследването или процесуално действие от горестоящия прокурор, третата – отмяна на постановлението на прокурора и връщане на делото за допълнително разследване с даване на писмени и мотивирани задължителни указания по прилагането на закона (по чл. 46, ал. 4 НПК). От тази гледна точка също могат да се открият съществени различия между уредбата на прокурора, разследващ главния прокурор, която е обект на конституционен контрол по настоящото к.д. №10/2023 г., и уредбата на прокурора, разследващ главния прокурор, която е предмет на конституционен контрол по к.д. №4/2021 г. Предходното произнасяне на Конституционния съд по повод специалния ред за разследване на главния прокурор касае орган, който, въпреки че формално е наречен „прокурор“, няма точно определено място в йерархичната структура на прокуратурата. Следователно по отношение на него е неприложим контролът за законосъобразност от горестоящ прокурор в конкретно наказателно производство. От друга страна, органът, предвиден в новото изменение на НПК (обн. ДВ, бр. 48 от 02.07.2023 г.), се назначава за прокурор във ВП. Вътрешноведомственият контрол върху актовете и действията му в досъдебното производство е поверен на специално назначен заместник на главния прокурор, чиято функция е да осъществява контрол само по отношение на прокурора, разследващ главния прокурор (чл. 411г, ал. 1 НПК във връзка с чл. 173а ЗСВ). Новият ред за разследване на главния прокурор предвижда конкретни правила за инстанционен контрол в чл. 411г, ал. 2 и 3 НПК, както и в чл. 411д, ал. 1 НПК, които съответстват на общия ред по НПК. Така той съхранява основните характеристики на контрола по вертикала, присъщ за системата на прокуратурата: актовете и действията на прокурора, разследващ главния прокурор, могат да бъдат обжалвани пред непосредствено горестоящ прокурор, освен ако подлежат на съдебен контрол; горестоящият по длъжност прокурор може да извършва действия, включени в компетентността на подчинения прокурор, може писмено и мотивирано да спира, отменя или изменя постановленията му в определените от закона случаи; неговите писмени указания са задължителни за подчинения му прокурор (чл. 143 ЗСВ). Следователно не може да се приеме тезата на вносителя за липсата на вътрешноведомствен контрол, доколкото законодателно е предвиден прокурор, осъществяващ контрол върху действията на специализирания прокурор ведно със съответните правомощия, нито може да се приеме тезата, че прокурорът, разследващ главния прокурор, както и контролиращият го прокурор са самостоятелни независими органи, които са извън системата на прокуратурата, и не отговарят на нейните устройствени и организационни принципи.

С оглед на особения субект, по отношение на който се развива наказателното производство, следва да се вземе предвид, че де юре, дори и без предвиден специален ред, в производство срещу главния прокурор е невъзможно да се разгърне пълният обхват на контрола по вертикала в рамките на прокуратурата по общия ред. Със своето Тълкувателно решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г. Конституционният съд вече е приел за конституционно недопустима възможността главният прокурор като ръководител на прокуратурата да може да осъществява предоставените му правомощия по начин, който му позволява да влияе пряко или косвено върху конкретна прокурорска дейност, от която зависят негови лични права и законните му интереси. Тогава дори в хипотеза, при която не е налице възможността за отстраняването му от длъжност, той не би трябвало да упражнява редица свои правомощия в рамките на наказателното производство, което го засяга, като тези по чл. 46, ал. 5, чл. 195, ал. 5, чл. 213, чл. 243, ал. 10, изр. последно, чл. 420, ал. 1 във връзка с чл. 422, ал. 1, т. 4 – 6 НПК. Това обстоятелство обосновава необходимостта от наличието на специални правила за реализиране на наказателна отговорност, за да могат да бъдат предвидени на законово ниво компенсаторни механизми, които във всички фази на наказателния процес да обезпечат конституционосъобразно и законосъобразно развитие на производството и възможност за ефективна реализация на правата на предполагаемия извършител, която не отстъпва на стандарта, заложен на конституционно ниво и по общия ред в приложимите процесуални закони. В тази връзка наличието на възможност за вътрешноведомствен контрол по отношение на актовете и действията на прокурора, разследващ главния прокурор, безспорно е задължително, както е задължителна и възможността за съдебен контрол. Според чл. 411ж НПК делата за престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор, са подсъдни като първа инстанция на Софийския градски съд, което правило съответства на общия ред за определяне на подсъдността, предвиден в чл. 35, ал. 4 НПК, когато се касае за наказателно производство срещу магистрати, какъвто е и главният прокурор. В досъдебната фаза специални правила са предвидени за обжалване на отказ от образуване на досъдебно производство (чл. 411б НПК), за контрол върху основанията и реда за отвеждане на прокурора, разследващ главния прокурор (чл. 411е НПК). Извън тези случаи, по силата на чл. 411и НПК се прилага общият ред по НПК. Следователно в рамките на особеното производство по глава тридесет и първа „а“ е предвиден инстанционен контрол в рамките на прокуратурата; предвидена е възможност за съдебен контрол върху действията и актовете на прокурора, разследващ главния прокурор; на главния прокурор като обвиняем и подсъдим са предоставени всички материалноправни и

процесуалноправни гаранции, които са на разположение и на останалите граждани според НПК. В такъв случай не може да бъде прието твърдението, че не са създадени необходимите предпоставки за пълноценно реализиране на неговото право на защита. Не може също така да се приеме, че е налице противоречие с принципа на равнопоставеността на гражданите пред закона, доколкото не могат да бъдат идентифицирани различия в начина, по който законът третира главния прокурор като обвиняем или подсъдим от гледна точка на предоставени материални и процесуални права в сравнение с останалите граждани.

3. По отношение на правомощията на прокурора, разследващ главния прокурор

Съображенията за противоконституционност в искането относно функционалната характеристика на прокурора, разследващ главния прокурор, са свързани най-вече със спецификите в правомощията му и субектната му специализация.

Правомощията на прокурора, разследващ главния прокурор, са изрично дефинирани като „ръководи досъдебното производство“ и „участва в съдебното производство“ в чл. 411а, ал. 4 НПК. При съпоставяне на разпоредбите от глава тридесет и първа „а“ с конституционната уредба на устройството и правомощията на прокуратурата, както и с общите правила на НПК могат да бъдат формулирани няколко извода.

Първо, прокурорът, разследващ главния прокурор, е компетентен да упражнява част от конституционните правомощия на прокуратурата. От една страна, това следва от стеснения субектен обхват на компетентността му – само в случаи на престъпления от общ характер, извършени от главния прокурор, негов заместник и техни съучастници (чл. 413з НПК). От друга, това следва и от рестриктивната редакция на ал. 4 на чл. 411а НПК, от която може да се изведе заключението, че по отношение на него са неприложими правомощията по чл. 127, т. 4, 5 и 6 от Конституцията. С оглед непрецизната формулировка на ал. 4 се създава впечатлението, че способът по т. 2 на чл. 127 от Конституцията също не му е предоставен, т.е. прокурорът, разследващ главния прокурор, не би могъл сам да извършва действия по разследването. Разпоредбата на ал. 4 на чл. 411а НПК обаче следва да се тълкува коригиращо във връзка с разпоредбите на чл. 411г НПК, озаглавен „Контрол върху действията на прокурора за разследване на престъпления, извършени от главния прокурор“, и най-вече неговата алинея 3, изр. последно, която предвижда възможност при упражняване на контролните си правомощия контролиращият прокурор да извършва действия по

разследването и други процесуални действия в досъдебна фаза, което в съдържателен аспект съответства на правомощието по т. 2 на чл. 127 от Конституцията. Конституционният съд приема, че прокурорът, разследващ главния прокурор, също е компетентен сам да извършва действия по разследването. В тази връзка, по отношение на правомощието му да „ръководи разследването“ също следва да се презюмира и възможността прокурорът, разследващ главния прокурор, да „упражнява надзор за законосъобразното му провеждане“ (чл. 127, т. 1, предл. второ от Конституцията) чрез отмяна на постановления на разследващите органи, отстраняване на разследващ орган и др., доколкото осъществяването на ръководство заедно с надзор е основното правомощие на прокурорските органи в досъдебна фаза на наказателния процес, където процесуалният ред предвижда действията по разследването да се извършват от разследващи органи извън системата на прокуратурата, както е предвидено в чл. 411в НПК. Що се отнася до правомощието „да участва в съдебното производство“ (чл. 411а, чл. 4, предл. второ НПК), то единствените способи, чрез които по конституция прокурорски орган може да участва в съдебната фаза на наказателния процес, са, като привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление (т.е. чрез внасяне на обвинение в съда – Решение №14/1999 г. по к.д. №1/1999 г.; Решение №7/2004 г. по к.д. №6/2004 г), и като поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (чл. 127, т. 3 от Конституцията). Следователно според уредбата на глава тридесет и първа „а“ от НПК прокурорът, разследващ главния прокурор, разполага с правомощията по т. 1 – 3 на чл. 127 от Конституцията в пълния им обем.

Второ, прокурорът, разследващ главния прокурор, е единственият прокурорски орган, който може да участва в наказателно производство срещу главния прокурор. Само той може да ръководи разследването в досъдебна фаза, да взема решение да повдигане на обвинение, да привлича към наказателна отговорност и да поддържа обвинението в съдебната фаза. Предвидени са две възможни изключения в хипотезите на чл. 411г, ал. 3, изр. посл. НПК (когато контролиращият прокурор извършва действия по разследването или други процесуални действия) и чл. 30, ал. 7 ЗСВ (заместващ прокурор, разследващ главния прокурор или заместващ контролиращ прокурор).

Трето, чрез уредбата на прокурора, разследващ главния прокурор, законодателят въвежда принципа на неизменност на обвинителния орган както в досъдебната фаза, така и в съдебната фаза. Това е предвидено в изключение от общия ред, при който като функция на правилото в чл. 126,

ал. 1 от Конституцията на отделните съдебни инстанции е задължително явяване на прокурор от съответстващата по степен прокуратура (Решение №2/2017 г. по к.д. №13/2016 г.). Прокурорът, разследващ главния прокурор, е едноличен орган, чието място в структурата на прокуратурата изрично е определено да бъде във Върховната касационна прокуратура (чл. 411а, ал. 3 НПК във връзка с чл. 30, ал. 5, т. 21 ЗСВ), и липсва разгърната структура, която да съответства на съдилищата, пред които би се развило наказателното производство в съдебна фаза.

Тези особености при упражняването на правомощията на прокурора, разследващ главния прокурор, не водят до невъзможност той да упражнява процесуално възложените му функции, нито правят невъзможно конституционосъобразното и законосъобразно развитие на наказателното производство в която и да е от фазите му, поради което не може да се приеме, че обосновават противоконституционност на института на прокурора, разследващ главния прокурор. Конституционният съд не намира обосновани аргументи в подкрепа на твърдението за противоконституционност, изложено в искането, относно обстоятелството, че прокурорът, разследващ главния прокурор, участва като обвинител в цялостното съдебно производство пред всички инстанции. Вярно е, че този прокурор е част от структурата на ВП и по своята степен съответства на ВКС. Липсва каквато и да е конституционна пречка такъв прокурор от най-висш ранг да участва като обвинител пред долустоящите по степен съдилища (Софийския градски съд и Софийския апелативен съд). Нито пък съществува изискване всеки прокурорски орган по всяко време и във всяко производство да изпълнява всички правомощия, предоставени на прокуратурата по конституция с разпоредбата на чл. 127. Доведена до крайност на законово ниво, подобна процесуална логика би довела до пълното елиминиране на всякакъв вид специализация на звената в структурата на прокуратурата, което освен израз на краен формализъм би било и пречка пред ефективното изпълнение на нейната конституционна задача, доколкото създаването на специализирани подразделения е принципно допустимо точно с тази цел (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.). По изложените съображения Конституционният съд не установява противоконституционност на разпоредбата на чл. 411а, ал. 4 НПК.

Конституционният съд има последователна практика по въпроса за субектната специализация в органите на съдебната власт. По повод специализирания наказателен съд той приема, че „специализираните съдилища разглеждат дела по определена материя съобразно предмета им

или съобразно субектите“, както и че „какви структурни специализирани звена ще се създават в съдебната система е от изключителната компетентност на законодателя, на когото това правомощие е предоставено от чл. 119, ал. 2 и чл. 133 от Конституцията, и е въпрос на законодателна целесъобразност“ (Решение №10/2011 г. по к.д. №6/2011 г.). Критерият за специализация също е предоставен изцяло в дискрецията на законодателя, без да има ограничения на конституционно ниво за избор на един или друг подход. Той може да е само предметен, само субектен или смесен. Решението на законодателя е продиктувано от специфичните нужди на практиката, както и от целите и задачите на наказателната политика в дадения момент (Решение №6/2018 г. по к.д. №10/2017 г.). С оглед на това такава преценка би следвало да остане извън обхвата на нормения контрол за конституционност, упражняван от Съда, тъй като обратното би означавало намеса в конституционните правомощия на законодателя.

В искането се изтъква, че така очертаният субектен критерий на специализация на прокурора, разследващ главния прокурор, води до нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, доколкото предполага различно третиране от закона на главния прокурор на основание признака „обществено положение“ на конкретното лице. Този довод не може да бъде приет за основателен. Глава тридесет и първа „а“ от НПК не съдържа изрични разпоредби, които обвързват прилагането ѝ с конкретно лице. Тя е приложима по отношение на което и да е лице, заемащо поста на главен прокурор, срещу което е инициирано наказателно производство. Тя съдържа абстрактни правила за поведение, приложими неограничен брой пъти във времето, засягащи неограничен кръг лица, които принадлежат към една и съща група на заемащите поста „главен прокурор“ или негов заместник. По този начин глава тридесет и първа „а“ не създава различно третиране на правните субекти, тъй като всеки, който и когато отговаря на критерия „главен прокурор“ или негов заместник, ще бъде третиран еднакво с всеки предходен. Безспорно е, че главният прокурор не се намира в аналогична ситуация с който и да е друг гражданин, за да претендира за еднакво третиране при евентуално разследване на престъпления, извършени от него.

4. По отношение на разследващите органи по реда на глава тридесет и първа „а“ от НПК

С искането се оспорва конституционосъобразността на чл. 411в НПК, съгласно който разследващи органи по дела за престъпления, извършени от главния прокурор, са служителите от Министерството на вътрешните работи, назначени на длъжност „разследващ полицай“ и определени с

мотивирана заповед на министъра на вътрешните работи, и служителите от Агенция „Митници“, назначени на длъжност „разследващ митнически инспектор“ и определени с мотивирана заповед на министъра на финансите по предложение на директора на Агенция „Митници“. Излагат се съображения, че разпоредбата противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 6, ал. 2 и чл. 117, ал. 2 от Основния закон.

Твърдението за противоконституционност по отношение на чл. 411в НПК не може да бъде възприето. Тази категория разследващи органи не е новосъздадена за целите на разследването срещу главния прокурор или негов заместник. Разследващите полицаи и разследващите митнически инспектори са на общо основание разследващи органи по смисъла на чл. 52, ал. 1, т. 2 НПК. Като служители на Министерството на вътрешните работи и като служители на Агенция „Митници“, която е подразделение на Министерството на финансите, те са само административно подчинени на съответните министри. Обстоятелството, че кръгът от разследващи полицаи и разследващи митнически инспектори се определя от съответния министър със съответна заповед, не ги поставя във функционална зависимост от тях. Нито министърът, нито който и да е административен ръководител може да дава указания на разследващия орган в хода на разследването, нито може да контролира неговите действия – чл. 15 от Закона за Министерството на вътрешните работи; чл. 10а, ал. 4 и 5 от Закона за митниците. Съгласно чл. 52, ал. 3 НПК разследващите органи действат под ръководството и надзора на прокурор. За тях писмените указания на прокурора са задължителни. Конституционният съд е имал повод да приеме, че „издаването от министъра на вътрешните работи на административната заповед за определяне на разследващите полицаи не ги прави и функционално зависими от орган на изпълнителната власт в дейността им по разследване на престъпленията, поради което не са нарушени конституционните принципи на правовата държава и на разделение на властите…“ (Решение №10/2011 г. по к.д. №6/2011 г.). Прокурорът, разследващ главния прокурор, като всеки друг прокурор може да упражнява ръководство и надзор за законосъобразност върху провеждането на разследването, като отстранява разследващия орган, когато прецени, че разследването не се води обективно, всестранно и пълно, да изземва делото и да го възлага на друг разследващ орган (чл. 196, ал. 1, т. 4 и 5 НПК).

Не се установява нарушение на конституционни норми и принципи с оглед твърдението, че главният прокурор и неговите заместници се третират различно спрямо всеки друг магистрат, разследването срещу който се води от следовател съгласно чл. 194, ал. 1, т. 2 НПК в сила до 01.03.2024 г.

Основни принципи на наказателния процес са независимостта на органите на наказателното производство (чл. 10 НПК) и разкриване на обективната истина (чл. 13 НПК). Доколкото съгласно чл. 128 от Конституцията следствените органи са в системата на съдебната власт и те се назначават, повишават, понижават, преместват и дисциплинарно наказват от прокурорската колегия на ВСС (Решение №12/2018 по к.д. №1/2018 г.), в която участва и главният прокурор, те са обвързани в административно-организационно отношение с главния прокурор и неговите заместници, един от които е ръководителят на Националната следствена служба. За да се гарантират основополагащите принципи на независимост на разследващите органи и разкриването на обективната истина на всеки наказателен процес, е конституционно оправдано разследването срещу главния прокурор и неговите заместници да не бъде извършвано от следствен орган, който обективно е в организационна и административна зависимост с тези потенциални субекти на наказателна отговорност. Конституцията не поставя изискване кои да бъдат разследващите органи във всеки конкретен наказателен процес. Разпоредбата на чл. 128 от Конституцията предвижда единствено, че следствените органи осъществяват разследване по наказателни дела в случаите, предвидени в закон. Следователно конституционният законодател предоставя на обикновеното законотворчество да определи кои са тези случаи. Преценката е по целесъобразност и след като тя в конкретния случай почива на обществено значима цел на законодателя – да гарантира независимостта на разследващия орган и разкриването на обективната истина по делата, не може да бъде предмет на конституционен контрол.

5. По отношение на образуването на наказателното производство

В искането са наведени аргументи за противоконституционност на разпоредбите на чл. 411а, ал. 1 – 3 НПК, които въвеждат особен ред за образуване на наказателното производство по отношение на главния прокурор. Той включва уведомление до ръководителя на наказателната колегия на ВКС при наличие на законен повод за започване на разследване и последващо стартиране на процедура за случаен подбор на прокурор, разследващ главния прокурор. Според вносителя разглежданото законодателно решение противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, защото поставя главния прокурор като субект на разследването в по-неблагоприятно положение спрямо всички други граждани с оглед предпоставките за започване на разследването. Твърди се, че то противоречи също и на чл. 121, както и чл. 127 от Конституцията, доколкото вносителят счита, че ръководителят на наказателната колегия на ВКС

отнема функции на прокуратурата, защото трябва да извърши нетипична за правомощията му на съдия преценка по отношение на липса или наличие на предпоставките за образуване на наказателно производство.

Съдът не намира основания за противоконституционност на разпоредбите на чл. 411а, ал. 1 – 3 НПК. Предоставянето на правомощия на ръководителя на наказателна колегия на ВКС не отнема нито едно от правомощията на прокурора по разследването на главния прокурор по чл. 127 от Конституцията. Уведомяването на ръководителя на наказателна колегия за наличието на законен повод за започване на разследване срещу главния прокурор или негов заместник, както и за обстоятелства по чл. 212, ал. 2 НПК е въведено с цел да се избегне каквато и да е зависимост между който и да е прокурор и главния прокурор в йерархически структурираната прокуратура. Не почива на нормите на НПК твърдението на вносителя, че наказателно производство срещу главния прокурор или негов заместник се образува само при наличие на законен повод, без да са налице достатъчно данни за извършено престъпление, така както изисква чл. 207, ал. 1 НПК. Анализът на нормите показва, че е налице тъкмо обратната хипотеза. Когато съобщението не съдържа данни за извършено престъпление или те са явно необосновани (което означава неподкрепени с каквито и да е данни), ръководителят на наказателната колегия го изпраща на Софийската градска прокуратура за произнасяне по общия ред (чл. 411а, ал. 2 НПК). В този случай очевидно поради липса на предпоставки за образуване на предварително производство такова не се образува и не се поставя в действие редът за разследване на главния прокурор. По този начин неговите права са максимално защитени. Единствено в другата възможна хипотеза – наличие на законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление – ръководителят на наказателната колегия на ВКС извършва случайно разпределение на преписката измежду лицата по чл. 360б ЗСВ, с което се задейства редът за разследване на главния прокурор (чл. 411а, ал. 3 НПК). В тази хипотеза нито ръководителят на наказателната колегия на ВКС, нито автоматично по силата на закона се образува досъдебното производство срещу главния прокурор. Систематичният анализ на разпоредбите на чл. 411а, ал. 3 и чл. 411б, ал. 1 НПК обосновава ясен извод, че преценката за наличие или липса на предпоставки за образуване на досъдебно производство срещу главния прокурор принадлежи на прокурора, разследващ главния прокурор, както и че тя се извършва при съвкупната преценка за наличие на законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление.

Следователно преценката по чл. 207, ал. 1 НПК не се прави от никого другиго освен от прокурор, нито което и да е негово правомощие по чл. 127 от Конституцията се изземва от ръководителя на наказателна колегия на ВКС. Поради това липсват основания да се счита, че последният би бил предубеден при евентуалното постъпване на наказателно производство във ВКС. Създаденият усложнен ред за преценката при образуване на досъдебно производство срещу главния прокурор не накърнява негови процесуални права, нито го поставя в по-неблагоприятно положение спрямо останалите граждани. Напротив, той му осигурява надлежен защитен механизъм, поради което липсват основания да се констатира каквото и да е нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Не се открива каквото и да е нарушение на конституционни правила с оглед обстоятелството, че постановлението за отказ да се образува наказателно производство срещу главния прокурор подлежи на обжалване пред съд, а не пред прокурора, осъществяващ контрол върху действията на прокурора, разследващ главния прокурор. Конституционният съд е имал многократно поводи да приеме, че съдебният контрол е най-висшата форма на контрол и гарантира в най-висока степен правата на гражданите (Решение №6/2008 г. по к.д. №5/2008 г.). Поради това отклонението от основния ред за обжалване на отказите на прокурора – само пред Софийския градски съд и Софийския апелативен съд, не нарушава нито конституционно установени, нито процесуални права на правните субекти. Както Конституционният съд вече посочи, особените правила в НПК се създават с оглед спецификата на правните субекти, поради което е обосновано и допустимо да се допускат отклонения от общите процедурни правила, още повече когато това е обусловено от интереси за защита на правата на гражданите в наказателния процес.

В заключение, вярно е, че особеностите на мандата на прокурора, разследващ главния прокурор, правомощията му и начинът на упражняването им съдържат отклонения от конституционните принципи, заложени в глава шеста на Конституцията. Въпросът е дали тези отклонения са в степен, която обосновава противоконституционност на реда за разследване на главния прокурор, или остават в рамките на конституционните граници на формиране на държавната наказателна политика. В Решение №5/2009 г. по к.д. №6/2009 г. КС е приел, че „задача на Конституционния съд е да установи дали соченото в искането противоречие е налице и ако „да“, дали по характер и степен е конституционно нетърпимо“. Липсват основания да се счита, че така, както е предвиден, редът за разследване на главния прокурор не позволява

пълноценна реализация на материалните и процесуалните права на обвиненото/подсъдимото лице, нито че му предоставя права и задължения в обем, различен от предоставените по общия ред. Преценката дали легитимната цел да се осигури реализиране на наказателна отговорност по отношение на главния прокурор изисква наличието на специален ред, или не, принадлежи на законодателя.

По изложените съображения оспорените разпоредби на чл. 411а – 411и НПК не противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 6, ал. 2, чл. 8, чл. 117, ал. 2, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията, поради което искането за обявяването им за противоконституционни следва да бъде отхвърлено.

VI. По отношение на съдебния контрол върху отказа на прокурора да се образува досъдебно производство – чл. 213, ал. 4 – 6 НПК

В искането си главният прокурор твърди, че разпоредбите на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК противоречат на чл. 4, ал. 1; чл. 6, ал. 2; чл. 119, ал. 1; чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията. Според него въвеждането на съдебен контрол върху отказа на прокурора да се образува досъдебно производство накърнява конституционната функция на съда да бъде независим арбитър (чл. 119, ал. 1 от Конституцията), като осигури условия за равенство на страните и състезателност в съдебния процес (чл. 121, ал. 1 от Конституцията). Изложено е, че съгласно чл. 127, т. 3 от Основния закон прокурорът разполага с „обвинителен монопол“, който „предполага правото му суверенно и независимо да реши дали да образува или да откаже започване на разследване“, като „въвеждането на съдебен контрол представлява недопустимо накърняване на това негово правомощие и на възможността му да вземе решението си по вътрешно убеждение“. Според главния прокурор с оспорваните разпоредби законодателят „размива“ конституционно установената граница между правомощията на два от органите на съдебната власт, като позволява на съда „да навлезе във функции, дадени по Конституцията единствено на прокурора“. Това законодателно решение противоречи и на принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, тъй като в съответствие с него е „недопустимо един държавен орган да изземва правомощия, включени в Конституцията в компетентността на друг държавен орган“.

Главният прокурор твърди още, че въвеждането на съдебен контрол по отношение на определени категории постановления за отказ на прокурора (отнасящи се само за тежки и други конкретно посочени престъпления) нарушава равенството на гражданите пред закона като основен конституционен принцип, прогласен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Като аргумент в подкрепа на твърдението си вносителят посочва, че въвеждането на две различни процедури за защита правата на лицата по чл. 213, ал. 1 НПК според вида на престъплението, „създава неравенство пред закона“ и поставя в различно положение пострадалите от престъпления граждани.

Становищата и правните мнения по въпроса за съответствието с Конституцията на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК могат да бъдат обобщени по следния начин:

Националната следствена служба и Българската съдийска асоциация подкрепят мотивите на искането и считат възможността за съдебен контрол върху отказа на прокурора от образуване на досъдебно производство за противоконституционна. Аргументите, представени в подкрепа на тази теза, изхождат от разбирането, че оспорените разпоредби водят до наличие на недопустимо смесване на конституционните функции на органите на съдебната власт – съд и прокуратура, тъй като изискват от съда да преценява наличието или липсата на достатъчно данни за извършено престъпление извън процеса, навлизайки в конституционните функции на прокурора, което е в противоречие с обвинителния монопол на прокуратурата.

Президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Асоциацията на прокурорите в България, Българската асоциация за европейско право, Фондация „Антикорупционен фонд“ и проф. д.ю.н. Васил Мръчков са на мнение, че разпоредбите на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК не са противоконституционни. Те приемат възможността за съдебен контрол като необходимо условие за законосъобразно образуване и провеждане на досъдебното производство, в съответствие с предвидените по закон фактически и процесуални предпоставки за това. Оспорваната разпоредба е израз на идеята на законодателя да намери точния баланс между правата на гражданите, включително конституционното им право на защита, и функциите и правомощията на обвинението и съда в съответствие с изискванията на Конституцията, без същевременно да се създават условия за неравно третиране между пострадали или ощетени по определени състави на престъпления. Доколкото съдебният контрол по смисъла на оспорваната разпоредба се отнася само до точното прилагане на закона, то той не е годен да засегне вътрешното убеждение на прокурора и следователно не представлява навлизане във или изземване на обвинителни функции.

1. По отношение на образуването на досъдебно производство и монопола на прокуратурата да обвинява

Съгласно чл. 207, ал. 1 НПК досъдебно производство се образува, когато са налице законен повод и достатъчно данни за извършено престъпление. Законните поводи са изрично уредени в закона (чл. 208 НПК), докато „достатъчно данни“ не са и не биха могли да бъдат посочени. Тях законодателят е дефинирал в процесуалния кодекс чрез описание на „достатъчността“ им – когато въз основа на тях може да се направи основателно предположение, че е извършено престъпление. Тези данни може да се съдържат в самия законен повод, с който е сезиран прокурорът, но може да не се съдържат или да са толкова оскъдни, че да не позволяват да се направи основателно предположение по чл. 211 НПК, че е извършено престъпление. В тези случаи възниква необходимост от извършване на предварителна проверка. В сега действащия НПК (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.), за разлика от отменения НПК (обн. ДВ, бр. 89 от 15.11.1974 г., отм. бр. 86 от 28.10.2005 г.), липсва уредба на предварителната проверка, тъй като тя, като предпроцесуална дейност, е изведена извън процесуалния кодекс и е уредена в ЗСВ (чл. 145, ал. 1). Чрез нея се урежда една специфична дейност, от чиито резултати зависи започването на наказателно производство. В хода на тази дейност се очаква да бъдат установени конкретни обстоятелства във връзка с престъплението или да се установи, че такива липсват. След приключването на предварителната проверка при условията на чл. 145, ал. 2 – 5 ЗСВ прокурорът следва да упражни едното от двете правомощия – да образува наказателно производство (ако данните са достатъчни – чл. 207, ал. 1 НПК) или да откаже да образува такова (ако данните не са достатъчни – чл. 213, ал. 1 НПК). Фактическите данни са достатъчно според чл. 211, ал. 1 НПК, когато въз основа на тях има възможност за изграждане на основателно предположение, че е извършено престъпление. Това е позитивният критерий. Той включва като необходима предпоставка фактическите данни като количество (достатъчност) и като качество (по естеството си да позволяват, т.е. да послужат като реално фактическо основание за предположението, че е извършено престъпление).

Когато при наличието на законен повод фактическите данни съставляват достатъчна количествена и качествена основа за предположението за извършено престъпление, прокурорът следва да образува досъдебно производство – чл. 207 във връзка с чл. 208 и чл. 211 НПК.

Ако такова предположение не може да се направи основателно, това означава, че фактическите данни – както като количество, така и по естеството си – не са достатъчни. Това е пречка за образуване на досъдебно производство, поради което прокурорът трябва да упражни правомощието си по чл. 213, ал. 1 НПК – да откаже образуването на досъдебно производство поради наличие на някое от основанията по чл. 24 НПК. Прокурорът уведомява пострадалия или неговите наследници, ощетеното юридическо лице и лицето, направило съобщението. Това постановление подлежи на обжалване пред по-горестоящата прокуратура.

С оспорената разпоредба на чл. 213, ал. 4 НПК се предвижда, че потвърденото постановление за отказ да се образува досъдебно производство за тежко престъпление по смисъла на чл. 93, т. 7 от Наказателния кодекс (НК), както и за престъпления по чл. 119 – 122, чл. 124, ал. 1, 2 и 4, чл. 126, ал. 1, чл. 127, ал. 4, чл. 131, 132, 133, 134 – 141, чл. 151, ал. 3 и 4, чл. 153, чл. 154а, чл. 155, ал. 1, чл. 159, ал. 3, 6 и 7, чл. 162 – 165, чл. 167, ал. 1, чл. 169, чл. 169а, чл. 184 – 187, чл. 188, ал. 1 и 2, чл. 225в, чл. 282, чл. 283, чл. 304б, ал. 2, чл. 305а, чл. 307, чл. 331, ал. 3, чл. 335, чл. 343, 343а, чл. 349а, чл. 352, ал. 1, 2 и 4, чл. 353б, ал. 4, чл. 353в, ал. 1, 4 и 5, чл. 353д, ал. 1, 2, 3 и 5, чл. 379, чл. 387 и чл. 419а НК подлежи на обжалване от лицата по ал. 1 пред съответния първоинстанционен съд в 7-дневен срок от получаване на преписа.

Въвеждането на съдебен контрол върху постановлението на прокурора за отказ да се образува досъдебно производство не е противоконституционно, доколкото това правомощие на съда не е в конфликт с конституционно установената компетентност на прокуратурата по чл. 127, т. 3 от Конституцията. Обхватът на правомощията на прокурора по т. 3 „да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления“ и „да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер“, които са съществената част от характеристиката на т.нар. „обвинителен монопол“, описан в искането, е недвусмислено очертан в практиката на Конституционния съд и не включва образуване или отказ от образуване на досъдебно производство. С оглед факта, че атакуваната разпоредба систематично принадлежи към част трета „Досъдебно производство“ на НПК, правомощието на прокурора да поддържа обвинението в съдебна фаза няма как да бъде засегнато. Що се отнася до правомощието за привличане към отговорност на лицата, които са извършили престъпление, то вече е било обект на анализ в Решение №1/1999 г. по к.д. №34/1998 г. В него Конституционният съд се е произнесъл по проблемите на образуването на досъдебно производство

(предварително производство) и повдигането на обвинение по НПК (отменен). Пояснил е, що се отнася до правомощието на прокуратурата да привлича към наказателна отговорност, че „следва да се приеме, че привличането към отговорност по смисъла на посочения текст е предявяване пред съда по надлежния процесуален ред на обвинение за извършване на конкретно престъпление“.

При действието на НПК (отменен) Конституционният съд е напомнил, че с образуването се поставя началото на наказателното производство и за да се пристъпи към него, не са нужни никакви данни за лица, които са извършили престъплението, а повдигането и изменението на обвинението на досъдебното производство не води задължително до изготвяне на обвинителен акт и съдебен процес. Аргумент за това е, че след образуването на досъдебно производство и привличане на обвиняем, прокурорът може да прекрати производството. Ето защо Конституционният съд стига до заключението, че образуването и повдигането на обвинение на стадия на досъдебното производство не съставляват привличане към отговорност по смисъла на чл. 127, т. 1 от Конституцията (сега чл. 127, т. 3 от Конституцията).

В същото решение Конституционният съд е счел, че е конституционосъобразна разпоредба, според която „прокуратурата не може да прекратява наказателното производство, а това може да прави само съдът по ред, установен в НПК“. Прието е, че „[с]поред Конституцията прокуратурата има изключителна компетентност само да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер – чл. 127, т. 1 [след 2006 г. – 127, т. 3], но не и да прекратява наказателното производство“. Следователно изключителната компетентност на прокуратурата по конституция по чл. 127, т. 3 от Конституцията не обхваща действията и актовете на прокурора по образуване и прекратяване на наказателното производство и не съществуват пречки на конституционно ниво по отношение на тях да бъде предвиден съдебен контрол.

Известно е, че постановлението на прокурора за прекратяване на вече образувано наказателно производство може да бъде предмет на съдебно обжалване пред съответния първоинстанционен съд – чл. 243, ал. 4 НПК. Така уреден, институтът на последващия съдебен контрол върху постановленията за прекратяване е бил обект на проверка за конституционосъобразност и Конституционният съд в Решение №7/2004 г. по к.д. №6/2004 г. е приел, че „съдебният контрол върху

законосъобразността на прекратено от прокурора наказателно производство, инициран от обвиняемия или пострадалия от престъпление, не противоречи на основния закон…“. В Решение №1/1999 г. по к.д. №34/1998 г. се приема, че „[з]аконодателят има право да определи, че прекратяването на наказателното производство следва да става от съдилищата, а не от прокуратурата. Съгласно чл. 119, ал. 1 от основния закон именно съдилищата осъществяват правораздаването, а прокуратурата е само една страна по спора. Според Конституцията прокуратурата има изключителна компетентност само да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер – чл. 127, т. 1, но не и да прекратява наказателното производство“.

При съпоставка между постановлението за прекратяване и постановлението за отказ да се образува наказателно производство няма съществена разлика. И двата института имат идентични основания за приложение – чл. 24 НПК. И при двата института делото не приключва с решение по същество, а или се прекратява (ако е образувано), или се отказва образуването му, когато е налице някое от основанията по чл. 24 НПК. Единствената разлика в двата института е времето на тяхното приложение. По същество отказът е едно изтеглено напред във времето прекратяване на делото, въпреки че същото прекратяване е било възможно и след образуване на делото – дали ще се приложи единият, или другият институт, зависи от момента на установяване на основанието, което не позволява образуването на делото или висящността на образуваното вече дело. Моментът на установяване на основанието по чл. 24 НПК зависи от момента на неговото възникване, т.е. причините са от обективен характер. В единия случай те се реализират преди началото на досъдебното производство, а в другия – в по-късен момент, след като е започнало разследването.

След като основанията за отказ от образуване на досъдебно производство и за прекратяване на наказателното производство са едни и същи, то между тези два института е конституционно допустимо да има и идентичност в способа, съдържанието и инстанционността на последващия контрол. Като се имат предвид заключенията на Конституционния съд в цитираните по-горе решения, следва да се приеме, че отказът от образуване на досъдебно производство не е сред правомощията на прокуратурата, които не подлежат на съдебен контрол.

2. По отношение на съдебния контрол, предвиден в чл. 213, ал. 4 – 6 НПК

Съдебният контрол върху постановлението за отказ от образуване на досъдебното производство на прокурора не нарушава изискването за неговата независимост като част от съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Този контрол не изземва нито едно изключително конституционно правомощие на прокуратурата по чл. 127 от Конституцията, тъй като не отнема нито възможността на прокурора да ръководи разследването и да упражнява надзор за законосъобразното му провеждане (т. 1), нито възможността му сам да извършва разследване (т. 2), нито да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпления, и да поддържа обвинението по наказателни дела от общ характер (т. 3).

Същевременно достъпът до съдебен контрол на пострадалия или на неговите наследници и на ощетеното юридическо лице според Конституционния съд е средство за защита на нарушени или накърнени техни права (чл. 56 от Основния закон) в резултат на деяние, което би могло да бъде престъпление (Решение №1/2012 г. по к.д. №10/2011 г.; Решение №6/2008 г. по к.д. №5/2008 г.; Решение №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г.; Решение №11/2016 г. по к.д. №7/2016 г.) . По този начин съдебната власт изпълнява своята конституционна функция по чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

Когато съдът отменя постановление на прокурора за отказ да образува досъдебно производство, той решава един спор, който най-общо е сведен до въпроса дали наличните факти са с такъв обем и съдържание (количествен и качествен критерий), че да осъществяват евентуално състава на някое от престъпленията в НК и да налагат образуването на досъдебно производство по реда на НПК. Следва да се отбележи, че според чл. 24 НПК, основанията, които изключват образуване на досъдебно производство, са идентични на основанията, които обосновават прекратяването на досъдебно производство, като върху прекратяването съществува съдебен контрол от повече от 20 години. Необосновано би било да се твърди, че осъществявайки контрол върху отказа на прокурора да образува досъдебно производство, съдът не правораздава, а единствено преценява дали са налице достатъчно данни. При всички случаи при съдебния контрол съдът е сезиран или с твърдение за неправилно приложение на материалния закон, т.е. жалбоподателят твърди, че събраните данни биха били съставомерни, или с твърдения за неправилно приложение на процесуалния закон – например

едностранност на проверката и оценката на данните или неизвършване на всички възможни действия, неправилна преценка дали данните са „достатъчни“ за образуване на досъдебно производство, и т.н. Следователно предмет на съдебния контрол е обосноваността и законосъобразността на отказа на прокурора да образува досъдебно производство.

Съгласно чл. 213, ал. 6 НПК съдът има правомощие да отмени постановлението за отказ да се образува наказателно производство и да върне делото на прокурора със задължителни указания относно прилагането на закона, без да се засяга вътрешното убеждение на прокурора. Според цялостната концепция на НПК изпълнението на задължителните указания на съда не представлява нарушение на конституционния принцип за функционална независимост на прокурорите (чл. 117, ал. 2 от Основния закон), проведен и като принцип на наказателния процес по смисъла на чл. 14, ал. 1 НПК. При съдебния контрол върху отказа да се образува досъдебно производство задължителните указания относно прилагането на закона – процесуален и материален, изключват възможността да се дават указания за определен конкретен резултат при решаване на преписката. В този смисъл отмяната на постановлението за отказ от образуването на досъдебно производство е допустима само когато е възможно да се извърши каквото и да е действие, което да доведе до вероятност от друг правен резултат. Затова съдът не може да дава обвързващи указания, с които да предопределя резултата от оценката на данните, както и изводите по същество и съдържанието на прокурорския акт. Прокурорът, на когото е върната преписката за продължаване на проверката или за правилното приложение на материалния закон, е овластен да разреши тези въпроси суверенно, т.е. самостоятелно по свое вътрешно убеждение, което следва да се основава съгласно чл. 14 НПК на обективно, всестранно и пълно изследване на всички обстоятелства по преписката и на закона. Съдът при осъществения контрол не замества прокурора, тъй като не образува вместо него досъдебно производство, нито дава указания за образуването му.

Разбирани по този начин, правомощията на органите на наказателния процес в досъдебното производство предпоставят изключително и само възможността да съществува контрол за обоснованост и законосъобразност върху акта на прокурора, но не и намеса в неговото вътрешно убеждение. В това отношение прокурорът като магистрат се ползва с независимост, която му е гарантирана по конституция. Всички правомощия на органите на наказателния процес следват нормативна логика, която ги поставя в такава обусловеност и взаимозависимост, която позволява да се постигне заявената в чл. 1 НПК цел – разкриване на престъпленията, разобличаване на

виновните и правилно прилагане на закона, като същевременно се зачитат основните човешки права. Поради това, ако в НПК е предвидено, че орган на наказателния процес дава на друг орган на наказателния процес задължителни указания по приложение на правото, то не е налице намеса във вътрешното убеждение на последния, щом като указанията се основават на законоустановена компетентност.

Поради тези съображения Конституционният съд намира, че възможността за съдебен контрол върху постановлението за отказ от образуване на досъдебно производство на прокурора е в съответствие с Конституцията, и приема, че чл. 213, ал. 4 – 6 НПК не противоречат на чл. 4, ал. 1; чл. 119, ал. 1; чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Основния закон.

3. По отношение на съдебния контрол в контекста на принципа на равенството на гражданите пред закона

На съдебен контрол съгласно разпоредбата на чл. 213, ал. 4 НПК подлежат постановленията на по-горестоящ прокурор, с които е потвърден отказ от образуване на наказателно производство за посочените в закона престъпления. Освен всички тежки престъпления, в разпоредбата са посочени и престъпления, които не са тежки, но са насочени срещу личността на пострадалия и имат за резултат причиняване на смърт или телесни повреди, а също и някои престъпления против половата неприкосновеност на лицата, против правата на гражданите, общоопасни престъпления. Всички престъпления, които са свързани с подкуп в българския Наказателен кодекс, също подлежат на съдебен контрол в случаите, когато е отказано образуването на досъдебни производства за тях. В искането се твърди, че това правно положение води до неравно третиране от закона на лицата, пострадали от престъпленията, предвидени в чл. 213, ал. 4 НПК, и на лицата, пострадали от други престъпления, невключени в цитираната алинея, тъй като въвежда две различни процедури за защита на правата им.

Това съображение не може да бъде подкрепено, защото, доведено до своята логическа крайност, би означавало да се приеме за противоконституционна принципната възможност за диференциация на правната уредба (Решение №10/2010 г. по к.д. №10/2010 г.). Не съществува конституционен императив законодателят да предоставя на всички правни субекти еднакъв ред и процесуални възможности за защита на всички техни права, без оглед на характеристиката им. Това, което той е длъжен да направи, е да третира еднаквите случаи еднакво, а различните – по различен начин, отчитайки съществуващите обективни и субективни различия между

тях (Решение №5/2022 г. по к.д. №13/2021 г.). В този смисъл оспорената разпоредба на чл. 213, ал. 4 НПК съдържа изчерпателно тези престъпления, отказът от образуване на досъдебно производство за които подлежи на съдебен контрол. Разпоредбата цели създаването на възможност и за съдебен контрол върху постановление за отказ да се образува наказателно производство по отношение на пострадали лица от тежки престъпления и такива, засягащи човешкия живот и здраве, като още една гаранция за ефективна защита на правата на пострадалите лица. Това обаче не води до нарушаване на равенството на гражданите пред закона като основен конституционен принцип, прогласен в ал. 2 на чл. 6 от Конституцията, на основание на някой от признаците, посочени в нея, за които има абсолютна забрана за различно третиране. Освен това според постоянната практика на Съда законът може за едно и също право или задължение да предвижда диференциация, но това не води до извод за нарушаване на конституционния принцип за равенство, ако диференциацията се основава на определен критерий и на него отговарят всички от една група субекти (Решение №10/2016 г. по к.д. №3/2016 г.), като приложимият критерий следва да е закрепен в закона или да може да бъде изведен от съответната правна уредба (Решение №6/2010 г. по к.д. №16/2009 г.). Следователно като основно право равенството пред закона следва да се разбира като равнопоставеност, а не еднаквост. В Решение №15/2010 г. по к.д. №9/2010 г. Конституционният съд е приел, че „в конституционната практика са откроявани случаите на различни и специфични правни режими за отделни видове отношения в частноправното пространство и се прави изводът, че когато за едно и също право или задължение законът предвижда диференциация, това не означава нарушаване на конституционния принцип за равенство пред закона […] Равенството пред закона не е еднаквост за всички субекти на едно право или задължение. Без диференциация не биха могли да се отчитат обективните и субективните различия, изискващи нееднаква правна уредба, за да се постигне равенство пред закона“. Няма причини, които да налагат Съдът да се отклони от тази своя практика. С разпоредбите на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК не се предвижда различно третиране на еднакви случаи, а диференциран подход при разследването на различни престъпления, за които законодателят е приел, че с оглед на тежестта на накърняване на правата на гражданите и значението им за обществото е конституционно оправдано да се въведат допълнителни гаранции, че деянието няма да остане неразкрито и ненаказано. Суверенно право на законодателя е самостоятелно да дефинира целите и приоритетите на държавната наказателна политика в даден момент и в съответствие с нея да определя правните средства на разположение на страните в различните

производства. Основополагащото за преценката на Конституционният съд е обстоятелството, че всички пострадали от което и да е едно и също, посочено в чл. 213, ал. 4 НПК престъпление, имат право да инициират съдебен контрол върху отказа на прокурора да образува досъдебно производство за това престъпление. По този начин всеки пострадал от посочена категория престъпления се третира от законодателя по еднакъв начин с всеки друг пострадал от същото престъпление.

Въвеждането на съдебен контрол върху отказите на прокурор да се образува досъдебно производство е важна гаранция за правото на защита на гражданите. С оглед избягването на прекомерна натовареност на съдилищата с една такава нова функция законодателят следва да подходи с усет и мъдрост, когато предприема съответната законодателна промяна. Преценката кои категории престъпления да бъдат включени в обхвата на съдебния контрол върху постановлението на прокурора за отказ да се образува досъдебно производство, принадлежи на законодателя и е въпрос на целесъобразност.

Поради гореизложеното следва да се приеме, че разпоредбите на чл. 213, ал. 4 – 6 НПК не противоречат на принципа на равенството на гражданите пред закона, закрепен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

VII. По отношение на възможността съдът да прекрати наказателното производство – чл. 247б, ал. 2 и чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК

В искането си вносителят сочи, че е налице противоконституционност на чл. 247б, ал. 2 и на чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК поради противоречие с конституционно установеното задължение на съдилищата да осигуряват равенство и условия за състезателност на страните в съдебния процес (чл. 121, ал. 1 от Конституцията), поради противоречие с принципа за установяване на истината в производството по делата (чл. 121, ал. 2 от Конституцията), както и поради засягане на конституционно установените правомощия на прокуратурата (чл. 127, т. 3 от Конституцията). Изложените от него аргументи за противоконституционност на тези две разпоредби изразяват несъгласие с въведената с извършените законодателни промени възможност съдът да прекрати наказателното производство, когато прецени, че „деянието, описано в обвинителния акт или в тъжбата, не съставлява престъпление“, защото „предоставя право на съда да реши изхода на делото, без да прави анализ и оценка на доказателствата и без да изслуша доводите на страните“. Според главния прокурор, от една страна, липсата на състезателност, публичност и анализ на доказателствата по същество засяга правата на пострадалите и ги лишава от достъп до съд, както и от

възможността да предявят своите претенции срещу обвиняемия като частни обвинители и граждански ищци. От друга страна, нормата на чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК „съществено ограничава суверенната власт на прокурора да повдига обвинение пред съда по дела от общ характер“ и дава възможност за пряка намеса на съда в изпълняваната от него обвинителна функция.

Правните мнения и становища по разглеждания въпрос могат да се разделят на следните групи:

Националната следствена служба подкрепя аргументите в искането и счита, че атакуваните разпоредби са противоконституционни, тъй като възможността съдът да прекрати наказателното производство в разпоредително заседание е в разрез с чл. 121, ал. 1 от Конституцията, доколкото съдилищата са призвани да осигуряват равенство и условия на състезателност на страните в процеса, както и да осигуряват установяването на истината. Разглежданата норма представлява отстъпление от тези принципи, защото предоставя право на съда да реши изхода на делото, без да направи анализ и оценка на доказателствата и без да изслуша доводите на страните.

Президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Върховният административен съд, Висшият адвокатски съвет, Съюзът на юристите в България, Асоциацията на прокурорите в България, Българската асоциация за европейско право, Фондация „Антикорупционен фонд“ и проф. д.ю.н. Васил Мръчков изразяват несъгласие с искането в тази му част. Те заемат позицията, че разглежданата норма не противоречи на конституционното изискване за равенство и състезателност на страните в съдебния процес, нито пречи на установяването на обективната истина или накърнява обвинителната функция на прокурора. Тя не е новосъздадена и е показателно, че досега не е оспорвана. Нейната цел е да създаде на законово ниво минимален стандарт за защита на правата на гражданите срещу напълно негодни обвинения и опазване на обществения интерес от водене на скъп и изначално безсмислен съдебен процес, поради което не следва да бъде обявена за противоконституционна.

Преди да разгледа искането по същество, Конституционният съд намира, че следва да се направи уточнението, че разпоредбата на чл. 247б, ал. 2 НПК съдържа три точки, като първата от тях предвижда, че когато съдията докладчик намери, че делото е подсъдно на съда, прекратява наказателното производство в случаите на чл. 250, ал. 1. Последната разпоредба съдържа две точки, като втората със своето съдържание отговаря на твърдението в искането за наличие на противоконституционност,

посочено от вносителя. С оглед на тези констатации Конституционният съд следва да приеме, че предмет на конституционен контрол е не цялата разпоредба на чл. 247, ал. 2 НПК (за което липсват изложени аргументи в искането), а тази на чл. 247, ал. 2, т. 1 във връзка с чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК.

Възможността съдията докладчик да прекрати наказателното производство е въведена за първи път с действащия НПК (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., в сила от 29.04.2006 г.). Разпоредбата е действала до 05.11.2017 г., когато със ЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 63 от 2017 г.) е била отменена, без да бъдат изложени мотиви за това. Отново е въведена с атакуваните изменения на ЗИДНПК (обн. ДВ, бр. 48 от 2023 г.). През повече от десетгодишното ѝ съществуване не е бил поставян въпросът за нейната противоконституционност. Прекратяването на наказателното производство, когато деянието, описано в обвинителния акт или тъжбата, не съставлява престъпление, е възможност, която съществува в съдебната фаза само в нейния пръв стадий – предаване на съд и подготвителни действия за разглеждане на делото в съдебно заседание. Ако съдията докладчик (по чл. 247б, ал. 2, т. 1 НПК) или съдът (по чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК) пропуснат да сторят това, производството по делото следва да продължи до произнасянето на окончателна присъда, която неизбежно би била оправдателна. Преценката на съдията докладчик или на съда винаги се извършва въз основа на обстоятелствената част на обвинителния акт или на тъжбата. Те предопределят рамката на предмета на доказване, тъй като съдът е конституционно оправомощен да решава спорове, но не и сам да се сезира, като повдигне обвинение. Когато след извършена проверка съдът констатира, че фактите, сочени от обвинението, не обосновават тезата, че е извършено каквото и да е престъпление, наказателното производство следва да бъде прекратено. Преценката на съдията докладчик или на съда в тази хипотеза е ограничена само до фактите в обстоятелствената част на обвинителния акт или тъжбата. В нея не се обхваща оценка по същество на събрания в досъдебното производство доказателствен материал или предоставени от частния тъжител доказателства. От особена важност за тази проверка е, че за да е приложимо това основание за прекратяване на наказателното производство, следва да се изключи съставомерността на деянието не само по квалификацията, сочена от обвинението, но и по всички останали състави от Особената част на НК. Това означава, че дори съдията докладчик или съдът да констатират, че фактите, описани в обстоятелствената част на обвинението, не могат да се подведат под правната квалификация, посочена от прокурора или от тъжителя, но сочат на друго престъпление, те не биха могли да прекратят наказателното

производство. В тази хипотеза същите факти биха могли да обусловят различна правна квалификация, по която съдът да може да се произнесе било със или без намесата на прокурора. Важното е, че във всички случаи съдията докладчик на основание чл. 247б, ал. 2, т. 1 или съдът на основание чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК биха могли да прекратят наказателното производство само ако описаните факти не сочат изобщо на осъществено престъпление.

Разглежданата хипотеза следва категорично да се разграничи от възможността за прекратяване на наказателното производство на основание чл. 24, ал. 1, т. 1 НПК. Такова прекратяване е допустимо да се извърши само от прокурора на досъдебната фаза на наказателния процес. В съдебната фаза е невъзможно наказателното производство да бъде прекратено на това основание, като то следва да приключи с постановяване на присъда. Прекратяването на основание чл. 24, ал. 1, т. 1 НПК е в резултат на установяване на липса на деяние въобще или на липса на елемент от състава на престъпление от Особената част на НК. За такъв извод обаче е необходимо събирането и оценка на доказателства. Поради това прекратяване на наказателното производство на това основание в съдебната фаза е недопустимо и при внесено обвинение в съда той е длъжен на проведе съдебно следствие и да постанови присъда.

Така разбирано, правомощието на съдията докладчик и на съда да прекратят наказателното производство в съдебната фаза на наказателния процес на основание чл. 247, ал. 2, т. 1, респективно чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК, постига целения резултат от прилагането му – да се провежда съдебно следствие само по годни да получат осъдителна присъда обвинения, повдигнати от прокурора или от граждани, в случай че бъдат доказани. Законодателната идея е ясна и е насочена към обществено оправдана цел – оптимизиране на правораздавателната дейност чрез фокусиране на съдебния процес върху дейността по доказване на обвинения, които, ако бъдат доказани в хода на съдебното следствие, обективно могат да ангажират наказателната отговорност на подсъдимия. Това тълкуване на правомощията на съдията докладчик и на съда защитава правото на гражданите да не бъдат подлагани на наказателно преследване с изначално негодни обвинения за несъставомерни деяния. По същество упражняването на това правомощие е проверка за законност от страна на съда в защита на публичния интерес в съответствие с целите и задачите на наказателния процес, като гарантира разглеждането на делата в разумен срок и постига процесуална икономия, като предпазва правосъдието от водене на скъп, но изначално безсмислен съдебен процес.

Изключителното конституционно правомощие на прокуратурата да привлича към отговорност лицата, извършили престъпления (чл. 127, т. 3 от Конституцията), не се нарушава от правомощието на съдията докладчик по чл. 247б, ал. 2, т. 1 и на съда по чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК, тъй като, както вече се посочи, то е насочено към преустановяване на наказателния процес в съдебната му фаза единствено и само когато описаните факти в обстоятелствената част на обвинението не сочат на никакво престъпление. В правовата държава съдът е длъжен да гарантира решаването на спорове в справедлив процес, насочен към установяване на обективната истина, в условията на равенство, състезателност и публичност (чл. 121, ал. 1 – 3 от Конституцията). В разглежданата хипотеза такъв спор обективно не може да възникне поради изначалната непригодност на обвинителния документ (обвинителен акт или тъжба), който не съдържа факти, относими към състав на каквото и да е престъпление. В такъв случай целеното от носителя на обвинителната функция осъждане на обвиняемия е поначало непостижимо. Следователно конституционно недопустимо е, използвайки правомощието си по чл. 127, т. 3 от Конституцията, държавният обвинител да претендира за право да привлича към наказателна отговорност лица за деяния, които в рамките на фактическите положения, на които се позовава самият той, не съставляват престъпления.

Конституционният съд е приел, че „[в] демократичната правова държава добросъвестността на съда като конституционно установен безпристрастен арбитър в отношенията между правните субекти не може да бъде поставяна под съмнение. От друга страна, принципите на правораздаването изключват опасността със съдебния акт да бъдат накърнени правата и законните интереси на лица, които са лишени от възможността да участват в съдопроизводството“ (Решение №14/2014 г. по к.д. №12/2014 г.). Ето защо, когато съдията докладчик или съдът прекратят наказателното производство поради това, че деянието, описано в обвинителния акт или тъжбата, не съставлява престъпление, на заинтересуваните лица следва да се гарантира справедлив съдебен процес, за да защитят своите права и интереси, свързани с факта на прекратяването. Процесуален способ за това с оглед спазване на конституционните изисквания на чл. 121 от Основния закон е въвеждането на инстанционен контрол върху съдебния акт. Конституционната разпоредба „изисква предвиждането на съответни процесуални гаранции пред всяка инстанция, осигуряващи установяването на истината. Разпоредбата следователно се отнася до надлежен съдебен процес и има предвид истината в едно състезателно публично производство, където позициите на двете страни

противостоят и са в отношение на противоречие, контрадикторност“ (Решение №7/2004 г. по к.д №6/2004 г.). За да бъде съответно на Конституцията, прекратяването по чл. 247б, ал. 2, т. 1 и по чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК, трябва да отговаря на тези критерии.

Аргументът, изложен в искането на вносителя, че оспорените разпоредби не защитават интересите на останалите граждани и юридически лица в наказателното производство, потенциални страни в него, е неоснователен. Следва да се има предвид, че те се призовават и участват в разпоредителното съдебно заседание, като при несъгласие с разпореждането или определението за прекратяване на наказателното производство могат да го обжалват, като съгласно разпоредбата на чл. 341, ал. 1 НПК производството по тяхна жалба се разглежда по реда на глава XXI НПК – в открито заседание с тяхно участие, по какъвто ред се разглежда и протестът на прокурора, изразил несъгласие с прекратяването. Този редовен инстанционен контрол, както и възможността за възобновяване на прекратеното наказателно производство съгласно чл. 419, ал. 1 НПК са гаранция за защита на правата и интересите на пострадалите лица срещу немотивирано прекратяване на наказателното производство в производства, отговарящи на критериите на чл. 121 от Основния закон.

Предвид изложените съображения Конституционният съд намира искането за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 247, ал. 2, т. 1 и на чл. 250, ал. 1, т. 2 НПК за неоснователно, тъй като не противоречи на чл. 121, ал. 1 и 2 от Конституцията и на чл. 127, т. 3 от Конституцията.

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

РЕШИ:

Отхвърля искането на главния прокурор на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 213, ал. 4 – 6, чл. 247б, ал. 2, чл. 250, ал. 1, т. 2, чл. 411а – 411и от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.); на §31, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 48 от 02.06.2023 г., в сила от 06.06.2023 г.) и на чл. 30, ал. 5, т. 21 и 22 и ал. 7, чл. 33, ал. 3, чл. 112, ал. 6, чл. 147, ал. 7, чл. 173, ал. 11 и 12, чл. 173а, чл. 230, ал. 1, изр. трето и чл. 230а от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 18 от 01.03.2024 г.).

Решение № 15 от 24.09.2024 г. по конституционно дело № 18/2024 г.[15]

Делото е образувано по искане на 53-ма народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравно осигурителна каса на Народното събрание от 17.04.2024 г. (обн. ДВ, бр.35/2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 24.09.2024 г. конституционно дело № 18/2024 г., докладвано от съдия Филип Димитров.

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

Делото е образувано по искане на 53-ма народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравно осигурителна каса на Народното събрание от 17.04.2024 г. (обн. ДВ, бр.35/2024 г.).

Вносителят поддържа, че оспореното решение е в противоречие с принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията) и с принципа на разделение на властите (чл.8 от Конституцията), тъй като е прието без валидно законово основание (което ограничава правомощията на Народното събрание по чл.84, т.8 от Конституцията) и в нарушение на мандатността. Изтъква се, че с оттеглянето на оставката преди приемането на решението не е налице валидна воля, която да послужи като основание за освобождаване от длъжност.

От поканените заинтересувани институции и лица, становище са представили министърът на здравеопазването и Станимир Боянов Михайлов.

Според министъра на здравеопазването искането е неоснователно във всички негови части и следва да бъде отхвърлено. Той поддържа, че е спазен Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание

[15] обн., ДВ, бр. 83/2024 г.

(ПОДНС) и Законът за здравното осигуряване (ЗЗО), тъй като е налице подадена оставка и включването на приемането ѝ в дневния ред на 17.04.2024 г. Според министъра на здравеопазването веднъж включен в дневния ред, един въпрос се разглежда или отлага по формализирани правила на ПОДНС, което и народните представители са направили. В ПОДНС не се предвижда изслушване на подалия оставка. Според министъра мандатността е гарантирана по силата на закона чрез временното изпълняване на функциите на управител от подуправителя до избора на нов управител.

Заинтересуваното от изхода на делото лице, Станимир Боянов Михайлов, поддържа, че решението на Народното събрание е противоконституционно поради накърняване на правото му „на изразяване по чл. 39 от Конституцията“ и че условията, мотивирали оставката, са известни на народните представители и са отпаднали. Той твърди, че е оттеглил оставката поне час преди гласуването. Обръща внимание на факта, че не е бил уведомен за разглеждането на оставката. Станимир Михайлов не счита, че Народното събрание може да замести с акта си волята на титуляря на правото на оставка при ясно и категорично оттегляне.

В качеството си на amicus curiae експертно мнение е представил доц. Константин Пехливанов. Според него искането е неоснователно. Основни аргументи са, че Националната здравноосигурителна каса (НЗОК) не е конституционно установен орган, че Народното събрание разполага с широка дискреция за устройството, правомощията и мандатите на членовете на управителните органи на НЗОК. В обобщението на анализа си доц. Пехливанов приема, че парламентарното мнозинство е следвало да изхожда от два юридически равноценни акта - подаването на оставка и оттеглянето ѝ, като е избрал първия, което според него не противоречи ва принципите на правовата държава и на разделение на властите.

По делото са поискани и постъпили от Народното събрание доказателства: писмо от управителя на НЗОК Станимир Михайлов, вх. № 49-339-00-18 от 16.44 ч. на 01.12.2023 г., за предсрочно прекратяване на мандата му; стенографски протокол от заседание на Четиридесет и деветото Народно събрание, открито в 09.03 ч. на 17.04.2024 г., на което се провежда обсъждане и гласуване на проекта за решение за предсрочно прекратяване мандата на управителя на НЗОК; писмо от Станимир Михайлов, вх. № 49-439-00-10 от 10.12 ч. на 17.04.2024 г., за оттегляне на подадената от него на 01.12.2023 г. оставка от длъжността управител на НЗОК, надлежно заведено

в канцеларията на Народното събрание с посочен върху него час на внасянето.

Конституцията в чл.149, ал.1, т.2 не прави разграничение с оглед на компетентността на Конституционния съд между актове на Народното събрание с положително и с отрицателно съдържание спрямо едностранни волеизявления (напр. приемане или отказ да приеме оставка), както е видно от Решение № 3/2024 г. по к.д. № 13/2023 г., определение от 12.12.2017 г. по к.д. № 8/2017 г., определение от 27.10.1992 г. по к. д. № 22/1992 г.

В настоящото дело се оспорва решението, с което е приета оставката на г-н Станимир Боянов Михайлов като управител на Националната здравноосигурителна каса, без да бъде отчетено последвалото оттегляне на депозираната пред Народното събрание оставка.

Видно от представените от Народното събрание доказателства, писмото за оттегляне на оставката е депозирано след откриване на дебатите на заседанието, на което е прието оспореното решение, но очевидно (видно от протокола и отразената в него дадена почивка) преди самото гласуване на решението (стр.55 от стенографския протокол).

Оставката е едностранно волеизявление, чиито мотиви са без значение и затова разглеждането им не е задължителен елемент от процедурата по приемането ѝ. Когато оставката е отправена до съответния адресат, тя трябва да бъде приета (Решение № 1/2017 г. по к.д. № 6/2016 г., Решение № 14/2013 г. по к.д. № 13/2013 г.). Единствената задача на органа, пред който се депозира оставката, е да провери дали тя е израз на свободно формирана воля, а не е волеизявление, направено под въздействието на насилие, заплашване или измама, без при това да се обсъждат мотивите (Решение № 2/2018 г. по к.д. № 8/2017 г., Решение № 14/2013 г. к.д. № 17/2013 г., Решение № 11/1993 г. по к.д. № 15/1993 г.).

Същите изводи важат за оттеглянето на оставката преди тя да бъде приета. Мотивите за оттегляне са без значение. Органът, до който е адресирана оставката, единствено следва да провери дали в нея ясно и недвусмислено е обективирано волеизявление, продукт на свободно формирана воля.

Включването на точка за разглеждането на оставката в дневния ред на Народното събрание не отменя качеството „бъдещо несигурно събитие“ на това разглеждане. Възможни са разнообразни причини, поради което то да не се състои.

Не е състоятелен и доводът, че Народното събрание има право на дискреция на кое изявление да даде приоритет. Ако би желало да отстрани от длъжност лицето, подало и оттеглило оставка, Народното събрание би трябвало да инициира друга процедура, чрез която да прекрати правомощията на веднъж избраното от него лице. В случая са налице две волеизявления, и двете на избраното лице. Второто действие (оттегляне) няма как да не отменя първото (подаване на оставката). В този смисъл е и Решение № 2/2018 г. по к.д. № 8/2017 г. От значение са единствено изразената свободна воля и момента на нейното достигане до адресата.

Оставката е акт на лична воля и се осъществява чрез едностранно волеизявление, но има свой адресат (Народното събрание). Тя се приема с решение (Решение № 14/2013 г. по к.д. № 17/2013 г.). Народното събрание преценява дали оставката е извършена със свободна воля. Моментът, към който се извършва тази преценка, е моментът на приключване на дебата по приемането.

Оттеглянето на оставката по своята правна природа и правна сила е еквивалентно на оставката, но с обратен смисъл. Оттеглянето е едностранно волеизявление, с което се анулира друго едностранно волеизявление преди първото да е породило правните си последици, чрез неговото приемане или неприемане от адресата.

В Решение № 2/2018 г. по к.д. № 8/2017 г. Конституционният съд изрично е посочил: „Парламентарната процедура по приемане на оставка е установена в интерес на подалия я народен представител, поради което продължаването ѝ е обвързано с неговата последна свободно изразена воля.“

Народното събрание прави своето волеизявление по приемането или неприемането на оставката чрез гласуване. До започването на гласуването със съответното обявление от председателя на Народното събрание оставката може да се оттегли, защото тя все още не е породила правни последици и юридически факт на прекратяване на правомощията не е осъществен.

С оглед на това Конституционният съд приема, че с атакуваното решение Народното събрание се е произнесло по вече несъществуващ предмет - оттеглено волеизявление, което вече не присъства в правния мир. Според чл.19, ал.1 от ЗЗО във връзка с чл.84, т.8 от Конституцията Народното събрание освобождава управителя на НЗОК при подадена оставка. Като е приело решение за освобождаване от длъжност при оттеглена оставка, Народното събрание се е произнесло без правно

основание и така е нарушило принципа на правовата държава, прогласен в чл.4, ал. 1 от Конституцията.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционно Решение за предсрочно прекратяване на мандата на управителя на Националната здравно осигурителна каса Станимир Боянов Михайлов на Народното събрание от 17.04.2024 г. (обн. ДВ, бр.35/2024 г.).

Решение № 16 от 03.10.2024 г. по конституционно дело №14/2024 г.[16]

Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г., прието от Народното събрание на 29 март 2024 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.)

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 3.10.2024 г. конституционно дело № 14 от 2024 г., докладвано от съдия Десислава Атанасова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 08.04.2024 г. на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията по искане на Министерския съвет на Република България за установяване на противоконституционност на Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г., прието от

[16] обн., ДВ, бр. 86/2024 г.

Народното събрание на 29 март 2024 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.; Решението).

В мотивите на искането Министерският съвет поддържа, че Решението е в противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 19, чл. 84, т. 2, чл. 87, ал. 2, чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията. Вносителят излага доводи за твърдяната противоконституционност поради нарушение на принципите на разделение на властите, на правовата държава, както и на принципите за неприкосновеност на частната собственост и на равнопоставеност на субектите на частна собственост в условията на пазарна икономика. В искането е направен извод за противоречие с установеното с чл. 84, т. 2 от Конституцията правомощие на Народното събрание да приема държавния бюджет и на установените с чл. 105, ал. 1 и чл. 106 от Конституцията правомощия на Министерския съвет да ръководи и да осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, както и с правомощието му да ръководи изпълнението на държавния бюджет. В подкрепа на твърдяната противоконституционност вносителят се позовава на относимите според него решения на Съда.

С определение от 23.04.2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани страни и е отправил покана до специалисти от науката.

На основание чл. 20а от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд, в отговор на предоставената им възможност, писмени становища и правни мнения са представили: министърът на енергетиката, министърът на финансите, проф. д-р Валери Димитров и доц. д-р Савина Михайлова-Големинова. Застъпените в тях тези могат да бъдат обособени в две групи съобразно извода за конституционосъобразност на оспореното Решение.

Министърът на енергетиката в своето становище намира искането за неоснователно. Посочва, че не може да бъде споделено виждането за нарушение на съотношението между правомощията на висшите държавни органи и по този начин на принципа на правовата държава, тъй като приетото Решение на Народното събрание е израз на предвидената в законодателството (чл. 3, ал. 1 от Закона за енергетиката и чл. 3 от Закона за енергийната ефективност) функция на парламента по осъществяване на държавната политика в областта на енергетиката. Приема, че с Решението не се нарушават принципите, установени в чл. 19, ал. 2 от Конституцията, а напротив – възстановява се равнопоставеността на енергийните дружества

от групата на „Български енергиен холдинг“ („БЕХ“) ЕАД с останалите дружества, опериращи на енергийния пазар.

Министърът на финансите, проф. д-р Валери Димитров и доц. д-р Савина Михайлова-Големинова в представените правни мнения се обединяват около тезата за основателност на искането на Министерския съвет. Министърът на финансите привежда аргументи в подкрепа на твърдените в искането нарушения на принципите на разделение на властите и на правовата държава, тъй като законодателят забранява на министъра на енергетиката да изпълни задължения и отговорности, произтичащи от Закона за енергетиката, Закона за публичните предприятия (ЗПП) и актове на Министерския съвет, приети в изпълнение на закон.

В своето правно мнение проф. Валери Димитров излага аргументи в подкрепа на твърдяното нарушение на принципа на правовата държава и на принципа на разделението на властите. Счита, че със своето решение законодателната власт е навлязла по недопустим противоконституционен начин в правомощията на изпълнителната, с което пряко нарушава чл. 106 от Конституцията, уреждащ изключителни правомощия на правителството. Подчертава, че конституционното правомощие по организиране на стопанисването на държавното имущество е конкретизирано и уредено в ЗПП по отношение на държавно дялово участие в търговски дружества. Професор Димитров аргументира нарушение на чл. 106 и в частта, която възлага на правителството да ръководи изпълнението на държавния бюджет, като подчертава, че решението за внасяне на печалбата на „БЕХ“ ЕАД като приход в държавния бюджет е изцяло в рамките на конституционно регламентираната власт на Министерския съвет да ръководи изпълнението на бюджета.

Доцент Савина Михайлова-Големинова подкрепя твърденията за нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията и подчертава, че Решението на Народното събрание е издадено без правно основание, „като са иззети конституционни правомощия на Министерски съвет“, включително и в нарушение на чл. 14, т. 3 ЗПП и на „стандартите за добро корпоративно управление“, включени в Насоките на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за корпоративно управление на публичните предприятия. Обръща внимание, че „ако парламентът счете, че управленската преценка на правителството не съответства на изразената от него воля и надхвърля параметрите, зададени от политическата ориентация на парламентарното мнозинство, той може да постави в ход механизмите на парламентарния контрол, спазвайки принципа на правовата държава“.

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

В част III, т. 1.4.3 „Приходи от дивидент за държавата“ от Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2024 – 2026 г., одобрена с Решение №830 на Министерския съвет от 2023 г., в неданъчните приходи за 2024 г. са включени приходите от дивидент за държавата за периода 2024 – 2026 г., които са изготвени при 100% отчисления, на база представена от министерствата информация за очакваните финансови резултати на ресорните им предприятия и търговски дружества. Основните допускания, на база на които е изготвена прогнозата за приходи от дивидент, са следните: ставка за отчисления за периода 2024 – 2026 г. – „100 на сто“; изключване на лечебните заведения за болнична помощ, центровете за психично здраве, бюджетните организации и дружествата от отрасъл „Водоснабдяване и канализация“ от обхвата на Разпореждането на Министерския съвет за установяване и внасяне в полза на държавата на отчисления от печалбата от държавни предприятия и търговски дружества с държавно участие в капитала. Заложените в проекта на закон за държавния бюджет и описани в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2024 – 2026 г. стойности за неданъчни приходи в размер на 4 790 017,7 хил. лв. се поддържат в хода на законодателната процедура и са закрепени в чл. 1, ал. 1, т. 2 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. (обн. ДВ, бр. 108 от 2023 г., посл. изм. ДВ, бр. 83 от 2024 г.).

С Разпореждане №1 от 27.03.2024 г. на Министерския съвет, прието на основание чл. 14, т. 3 ЗПП, е предвидено, че органите, упражняващи правата на държавата в едноличните търговски дружества с държавно участие в капитала, с изключение на лечебните заведения за болнична помощ, центровете за психично здраве и дружествата от отрасъл „Водоснабдяване и канализация“, разпределят печалбата им по годишния финансов отчет за финансовата 2023 г. след данъчно облагане и приемат решение за разпределяне на дивидент от печалбата за акционерни дружества при спазване на изискванията на чл. 247а от Търговския закон, след приспадане на отчисленията за фонд „Резервен“, когато този фонд не е попълнен, в съответствие с чл. 101 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. – „100 на сто“. Изключение е „Български енергиен холдинг“ ЕАД, който внася дивидент за финансовата 2023 г. в размер общо на 1,225 млн. лв., като се приспада внесеният дивидент по т. 5б и т. 6а от Разпореждане №2 на Министерския съвет от 2023 г. за

установяване и внасяне в полза на държавата на отчисления от печалбата от държавни предприятия и търговски дружества с държавно участие в капитала, изменено и допълнено с Разпореждания №3, 4, 5 и 7 на Министерския съвет. Държавните предприятия внасят сумите по отчислената печалба, съответно разпределения дивидент за финансовата 2023 г., до 31.05.2024 г.

На 29.03.2024 г. на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията Народното събрание приема следното решение: „Възлага на министъра на енергетиката, в качеството му на упражняващ правата на едноличен собственик на капитала на „Български енергиен холдинг“ ЕАД („БЕХ“ ЕАД), респективно на „БЕХ“ ЕАД, да не разпределя дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД по годишния финансов отчет за финансовата 2023 г. в размер на 425 млн. лв., представляващ разликата между 1,225 млн. лв. (печалба по годишния финансов отчет за 2023 г., след данъчното облагане) и внесения дивидент от „БЕХ“ ЕАД по т. 5б и т. 6а от Разпореждане №2 на Министерския съвет от 2023 г., изменено и допълнено с Разпореждане №3, 4, 5 и 7 на Министерския съвет от 2023 г.“ (обн. ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.).

Конституционният съд подчертава, че изпълнителната власт е самостоятелна област на управление на държавата. При парламентарното управление правителството се формира от и е политически отговорно пред парламента, но не е подчинено на него. Правителството е самостоятелна конституционна институция със своя собствена компетентност от общ характер, в която влизат широк кръг от правомощия за регулиране и намеса във всички сфери на обществения живот, но при нейната реализация то трябва да действа в рамките на Конституцията и законите (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.).

Ролята на правителството в управлението на държавата не се свежда просто до изпълнение на решение на парламента, а да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите – чл. 105 от Конституцията. То е политически връх в държавното управление.

В съответствие с конституционния принцип за разделение на властите, правителството осъществява изпълнителната власт и формира самостоятелно своята воля на основата на Конституцията и законите. В случай на несъответствие между управленската преценка на правителството и волята на парламента, парламентът може да приложи конституционно установени способи на парламентарния контрол. Народното събрание не може със свое решение да преграждa пълноценното осъществяване на

конституционно възложените по чл. 105 от Конституцията управленски функции на Министерския съвет и в частност оперативни управленски функции (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.).

В съответствие с правомощието на Министерския съвет по чл. 106 от Конституцията да организира стопанисването на държавното имущество, включително и по отношение на правата и задълженията на държавата, които са парично оценими (Решение №19/1993 г. по к.д. №11/1993 г.), разпоредбата на чл. 14, т. 3 ЗПП предвижда, че Министерският съвет разполага с правомощието да одобри общата дивидентна политика на публичните предприятия. Това си правомощие Министерският съвет може да делегира на министрите съобразно отрасловата им компетентност (чл. 13 ЗПП).

Разпоредбите на чл. 87, ал. 2 и чл. 106, предл. първо от Конституцията определят разпределението на отговорностите между законодателната и изпълнителната власт при изготвянето и изпълнението на държавния бюджет. Министерският съвет е отговорен за изготвянето и внасянето на законопроекта за бюджета, а Народното събрание – за неговото приемане. Тази система цели да осигури баланс между двете власти, като не позволява на една от тях да доминира над другата (Решение №6/2001 г. по к.д. №17/2000 г.).

Конституционният съд подчертава, че в Основния закон съществува ясна разграничителна линия в правомощията на законодателната и изпълнителната власт по отношение на приемането на държавния бюджет от Народното събрание (чл. 84, т. 2 от Конституцията), от една страна, и неговото предлагане, изпълнение и отчитане от Министерския съвет (чл. 87, ал. 2 и чл. 106 от Конституцията), от друга (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.; Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г.). В настоящия случай, вместо параметрите в бюджета да бъдат изменени по инициатива на Министерския съвет и съответно гласувани и приети от Народното събрание, законодателната власт нарушава конституционната процедура, отнемайки правото на Министерския съвет, който с атакуваното Решение е лишен и от конституционното си правомощие да ръководи изпълнението на държавния бюджет по чл. 106 от Конституцията.

Правото на Народното събрание да контролира действия или бездействия на Министерския съвет – а по този начин на всички органи на изпълнителната власт, които са под негово ръководство или контрол – не овластява законодателната власт да се намесва в оперативната управленска дейност, която е възложена на изпълнителната власт (Решение №15/2022 г.

по к.д. №10/2022 г.). Парламентът може да упражнява контрол над действията на изпълнителната власт, но не може да ѝ налага ограничения, които биха ѝ попречили да изпълнява своите конституционни правомощия.

Конституцията установява Народното събрание като национален представителен орган, но също така разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и не допуска никоя от тях да има надмощие над другите, а изисква те взаимно да се балансират и възпират (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.; Определение №8/2024 г. по к.д. №17/2024 г.). Народното събрание не може да приема решения, които ограничават или забраняват дейности на изпълнителната власт, осъществявани въз основа на Конституцията и в рамките на законовите ѝ правомощия. В случая Решението на Народното събрание за възлагане на министъра на енергетиката „да не разпределя дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД“ накърнява принципа на разделение на властите, който се явява фундамент на демократичното управление под върховенството на правото.

Решения на Народното събрание, които по същество представляват забрана за изпълнение на конституционни или законови правомощия от страна на държавен орган, са несъвместими с принципа на законност и представляват превишаване на правомощията на Народното събрание. Когато по този начин е въведена забрана един държавен орган да изпълни свои законови правомощия, без това да бъде предварително уредено с изменение или допълнение в закона, от който тези правомощия произтичат, Народното събрание превишава своята власт (Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г.).

Принципът на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Конституцията, гарантира, че законодателната власт може да упражнява своите правомощия, без да нарушава независимостта на другите власти. Този принцип следва да се интерпретира в контекста на сътрудничество, баланс и взаимодействие между различните власти, като никога не следва да води до изолация на някоя от тях (Решение №9/2018 г. по к.д. №5/2017 г.). Разделението на властите в хоризонтален план предполага три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка (Решение №6/1993 г. по к.д. №4/1993 г.).

Конституционният съд последователно в своята практика аргументира разбирането, че държавата е правова, когато се управлява според Конституцията и законите, а точното им прилагане и спазване се

отнася за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти (Решение №22/1996 г. по к.д. №24/1996 г.; Решение №1/2014 г. по к.д. №22/2013 г.).

Освен това принципът на правовата държава поставя изискване за предвидимост и последователност в законодателната дейност. Народното събрание е длъжно да спазва законите, които самото то е приело. Конституционният съд многократно е обръщал внимание, че принципът на правовата държава е от съществено значение за упражняването на властта от всички държавни органи, включително и от Народното събрание. Приетите от парламента актове, включително решенията, трябва да са в съответствие с Конституцията, както и с действащата в материята нормативна уредба (Решение №8/2022 г. по к.д. №4/2022 г.). Решенията на парламента трябва да бъдат съобразени и с приетите от него закони, защото принципът на правовата държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват (Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г.; Определение №8/2024 г. по к.д. №17/2024 г.).

Несъобразяването с действащата законодателна рамка от страна на Народното събрание нарушава формалния компонент на принципа на правовата държава – правната сигурност, като има за последица ерозия на принципа на разделение на властите. В частност правомощието по отношение на разпределянето на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД по смисъла на чл. 14, т. 3 ЗПП във връзка с чл. 13 ЗПП и Закона за държавния бюджет за 2024 г. принадлежи единствено на Министерския съвет, който може да избере да упражни това си правомощие като колективен орган или чрез съответния ресорен министър.

Решението на Народното събрание, което възлага на министъра на енергетиката да не разпределя дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД, е конституционно нетърпимо. Изземването от Народното събрание с оспореното решение на конституционни функции, които принадлежат на Министерския съвет, представлява нарушение на принципа на разделение на властите, на принципите на правовата държава и на върховенството на Конституцията и поради това Решението следва да бъде обявено за противоконституционно.

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

РЕШИ:

Обявява за противоконституционно Решение за възлагане на министъра на енергетиката, респективно на „БЕХ“ ЕАД, за неразпределяне на дивидент от печалбата на „БЕХ“ ЕАД за финансовата 2023 г., прието от Народното събрание на 29 март 2024 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 02.04.2024 г.).

ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Определение №1 от 18 януари 2024 г. по конституционно дело № 19/2023г.[17]

Делото е образувано по искане на президента на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 1, т. 2; чл. 5а; чл. 5б; чл. 5в; чл. 5г; чл. 5д; чл. 5д; чл. 5ж; чл. 7, ал. 1, т. 2; чл. 12, ал. 1 и чл. 13 от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.; изм., бр. 67, 86 и 96 от 2023 г.; посл. изм. и доп., бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 18 януари 2024 г. конституционно дело № 19 от 2023 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 26 октомври 2023 г. по искане на президента на Република България за обявяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 1, т. 2; чл. 5а; чл. 5б; чл. 5в; чл. 5г; чл. 5д; чл. 5д; чл. 5ж; чл. 7, ал. 1, т. 2; чл. 12, ал. 1 и чл. 13 от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи

[17] обн., ДВ, бр. 7/2024 г.

положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.; изм., бр. 67, 86 и 96 от 2023 г.; посл. изм. и доп., бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Оспорените разпоредби уреждат събирането на енергийни вноски за внос на природен газ с произход от Русия и пренос на природен газ за транзит с произход от Русия с кодове по КН 2711 11 00 и 2711 21 00.

След образуването на делото и преди произнасянето на Конституционния съд по допустимостта на искането Народното събрание приема и в "Държавен вестник", бр. 96 от 17.11.2023 г., е обнародван Закон за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, който изменя наименованието на глава втора "а" и разпоредбите на чл. 5а, 5б и 5в от закона.

Изменителният закон влиза в сила на 21 ноември 2023 г. На 29 ноември 2023 г. президентът на Републиката внася в Конституционния съд "Уточнение на искане по к. д. № 19/2023", в което посочва, че "основните параметри" на оспорените разпоредби "не са променени", поради което с изложените в искането от 26 октомври 2023 г. аргументи поддържа искането по отношение на "действащите разпоредби на чл. 5а, чл. 5б и чл. 5в от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (последни изменения, ДВ, бр. 96 от 17 ноември 2023 г.)".

С определение от 5.12.2023 г. Конституционният съд е допуснал искането на президента за разглеждане по същество.

Във фазата на разглеждането на делото по същество на 18.12.2023 г. Народното събрание приема нов Закон за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ДВ, бр. 106 от 2023 г.).

С § 1, 5, 7, 11 и 12 от този закон се отменят всички оспорени по настоящото дело разпоредби: чл. 1, т. 2 – считано от 22.12.2023 г.; чл. 5а до чл. 5ж – считано от 13.10.2023 г.; чл. 7, ал. 1, т. 2; чл. 12, ал. 1 и чл. 13 – считано от 22.12.2023 г.

Предвид изложеното Конституционният съд намира, че отмяната на всички оспорени разпоредби (чл. 1, т. 2; чл. 5а; чл. 5б; чл. 5в; чл. 5г; чл. 5д; чл. 5е; чл. 5ж; чл. 7, ал. 1, т. 2; чл. 12, ал. 1 и чл. 13) от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна води до отпадане на предмета на конституционно дело № 19/2023 г.

Поради това и съгласно чл. 19 от Закона за Конституционен съд и чл. 25, ал. 2 и чл. 26, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд искането следва да бъде отклонено, а производството по делото – прекратено.

По изложените съображения Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на чл. 1, т. 2; чл. 5а; чл. 5б; чл. 5в; чл. 5г; чл. 5д; чл. 5е; чл. 5ж; чл. 7, ал. 1, т. 2; чл. 12, ал. 1 и чл. 13 от Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г.; изм., бр. 67, 86 и 96 от 2023 г.; посл. изм. и доп., бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 19/2023 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 2 от 13 март 2024 г. по конституционно дело № 8/2024 г.[18]

Делото е образувано по искане на съдебен състав на Окръжен съд - Плевен (ОС - Плевен), за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 381, ал. 2 и 3 и на чл. 382, ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп., бр. 18 от 2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 13.03.2024 г. конституционно дело № 8/2024 г., докладвано от съдия Десислава Атанасова.

[18] обн., ДВ, бр. 26/2024 г.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 9.02.2024 г. по искане на съдебен състав на Окръжен съд - Плевен (ОС - Плевен), за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 381, ал. 2 и 3 и на чл. 382, ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп., бр. 18 от 2024 г.; НПК). Сезиращият съд поддържа, че оспорените разпоредби са в противоречие с чл. 4, ал. 2, чл. 56 и чл. 121, ал. 1 от Конституцията.

В ОС - Плевен, са образувани две наказателни дела от общ характер - № 12/2024 г. и № 34/2024 г., по внесени от Окръжна прокуратура - Плевен, споразумения за решаване на делото в досъдебното производство по прокурорска преписка № 5913/2023 г. В споразуменията всяко от обвиняемите лица се признава за виновно в извършването на престъпление по чл. 321 от Наказателния кодекс (НК), както и в извършването на седем престъпления по раздел IX "Трафик на хора" на глава втора от НК.

В искането вносителят излага доводи за твърдяната противоконституционност на "принципната възможност наказателно производство за престъпление "Трафик на хора" да приключи със споразумение, а в досъдебната фаза и без участието на пострадалото лице и без да са възстановени имуществените вреди (пропуснати ползи) от престъплението". Сезиращият съд отбелязва, че при тази правна уредба при сключване на споразумение за решаване на делото в досъдебна фаза волята на пострадалия е без значение, за разлика от сключване на споразумение за решаване на делото в съдебна фаза. В мотивите на искането се прави заключение за явна несправедливост на това законодателно решение и се сочи, че "действащата процесуална уредба в НПК е проблематична от гледна точка на правата на пострадалите от трафик на хора".

Според вносителя изключването на пострадалия като субект на процеса, при решаване на делото със споразумение в досъдебна фаза, го лишава от достъп до съд и е в несъответствие с ценностите на Конституцията поради неосигуряване на ефективна съдебна защита на жертвите на трафик на хора. Това води до неизясняване на всички факти, които са относими за ефективното реализиране на правата на пострадалите от този вид престъпления (С. З. срещу България, № 29263/12, 3 март 2015 г.), до нарушение на задължението на съда да осигури равенство в процеса (чл. 121, ал. 1 от Конституцията), както и да защити правата на гражданите

(чл. 117, ал. 1 от Конституцията), противоречи на принципа на справедливостта и равното третиране и не е легитимно оправдание за решаване на делото в разумен срок.

По отношение на разпоредбата на чл. 381, ал. 3 НПК излага съображения за несъответствие с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, като се позовава на практика на Европейския съд по правата на човека (Крачунова срещу България, № 18269/18, 28 ноември 2023 г.).

В искането вносителят сочи, че разпоредбата на чл. 381, ал. 3 НПК, разбирана в контекста на т. 3 на Тълкувателно решение № 2/2016 г. по тълкувателно дело № 2/2016 г. на Общото събрание на Наказателна колегия на Върховния касационен съд, "прави невъзможно преодоляването на законодателните несъвършенства и противоречи на Конституцията".

Вносителят мотивира искането си и с препоръките за България в доклада на Експертната група за борба с трафика на хора (GRETA), орган, който следи за прилагане на Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора (ратифицирана, обн., ДВ, бр. 24 от 20.03.2007 г., бр. 63 от 3.08.2007 г.), целящи подобряване на "достъпа до правосъдие и ефективните средства за защита на жертвите на трафик на хора" (Оценителен доклад, трети кръг за оценка, 29 април 2021 г.).

С оглед заявения петитум в искането с разпореждане от 31.01.2024 г. на основание чл. 19, ал. 1 във връзка с чл. 22, ал. 4 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) председателят на Конституционния съд е дал указания на сезиращия съд за отстраняване на нередовност на искането, в изпълнение на което е представено допълнение към искането от 9.02.2024 г.

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

Искането по настоящото конституционно дело е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията - съд (съдебен състав).

Предмет на искането според неговия петитум е установяване на противоконституционност на чл. 381, ал. 2 и 3 и на чл. 382, ал. 3 НПК.

С промяната на Конституцията от декември 2023 г. (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) е изменен чл. 150, ал. 2, като възможността за сезиране на Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между

закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията е предоставена на всеки съд, действащ по своя инициатива или по искане на страна по делото, а не само на състави на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд. По своята същност настоящата редакция на разпоредбата разширява кръга от сезиращи субекти, като запазва конституционно ограничената сезираща компетентност по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, с която досега разполагаха съставите на върховните съдилища. Поради това, когато съд упражнява това ново конституционно правомощие, трябва да следва установената практика на Конституционния съд относно допустимостта на исканията, внесени от състави на Върховния касационен съд или на Върховния административен съд.

Конституционният съд е формирал трайна практика, съгласно която отделни състави на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд имат правомощие да го сезират, в случай че установят несъответствие между Конституцията и закон, приложим по висящо пред тях дело (Определение № 1 от 1.07.1997 г. по к. д. № 5/1997 г., потвърдено в определение от 25.06.2002 г. по к. д. № 12/2002 г.; определение от 29.03.2014 г. по к. д. № 4/2014 г.; определение от 29.04.2015 г. по к. д. № 2/2015 г.; определение от 28.06.2016 г. по к. д. № 7/2016 г.; определение от 17.09.2019 г. по к. д. № 9/2019 г. и др.).

Задължение на сезиращия съд е първи да обоснове, че поставеният въпрос е от значение за решаване на конкретното дело, и да определи приложимото право.

Искане, направено от съд на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, следва да има за предмет установяване на противоконституционност на действаща законова уредба, приложима по делото. "Въпросът за конституционността на приложимия по висящото дело закон, независимо от модела на конституционно правосъдие, винаги има преюдициален характер - такъв въпрос не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд - това противоречи преди всичко на здравия разум, на процесуалната икономия и, което е по-съществено, на смисъла и предназначението на конституционното правосъдие да осигури върховенството на Конституцията" (Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к. д. № 5/2019 г.).

Сезирането на Конституционния съд трябва да е не само възможност, а необходимост, произтичаща от конкретното дело. Законовата разпоредба, по отношение на която сезиращият субект е установил несъответствие с

Конституцията, трябва да е приложима по висящото пред него дело. Това означава, че без отговора на поставения въпрос сезиращият съд не е в състояние да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция.

Конституционният съд потвърждава своята практика и във връзка с прилагането на разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС в контекста на новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията (определение от 14.09.2021 г. по к. д. № 13/2021 г.; определение от 5.10.2021 г. по к. д. № 15/2021 г.). В Решение № 5 от 14.06.2022 г. по к. д. № 13/2021 г. Конституционният съд обобщава, че "не отстъпва от своята позиция, че изясняване на приложимото вътрешно право в контекста на правото на Европейския съюз е необходимо винаги, когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС […] и поради това се дължи на общо основание (ipso jure) от всеки правен субект, който я прилага, и в частност от всеки съд в съдебната система. Тази преценка от сезиращ по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията субект […] попада също така в обхвата на отсъждане от Конституционния съд, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция" (в този смисъл и Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к. д. № 15/2021 г.). Съдът отбелязва, че "всеки съд от националната съдебна система по всяко дело следва служебно да провери дали предметът на делото или приложимите вътрешни правни норми имат връзка с правото на ЕС (дали приложимата вътрешна правна норма представлява мярка по прилагането му или по друг начин е свързана с него) и ако установи връзка - да съобрази в пълнота последиците от неговото действие".

Конституционният съд подчертава, че "съответстващото на правото на ЕС тълкуване на вътрешната правна норма в неговия обхват е определящо за прилагането на тази норма. То може да позволи преодоляване на противоречие между вътрешната норма и правото на ЕС, от една страна, както и между вътрешната норма и националната конституция, от друга страна. Така обоснованият подход е още по-наложителен в случаите […] когато оспорената пред Конституционния съд норма - или целият акт - транспонира съюзна директива". "Само ако след осъществяването в пълнота на този анализ за съда остане или възникне основателно съмнение за противоречие с Конституцията на приложима вътрешна правна норма или на относима съюзна правна норма, той следва да потърси произнасяне на Конституционния съд със съответните доводи."

Преценката на сезиращия по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията съд относно приложимото право е в обхвата на отсъждане от Конституционния съд, доколкото пряко се отнася към решаването на преюдициалния въпрос за неговата юрисдикция (Определение № 2 от 2021 г. по к. д. № 15/2021 г.).

Наред с посоченото, за да е допустимо искане за упражняване на възприетата в Конституцията специфична форма на инцидентен контрол за конституционосъобразност, следва да бъде обосновано не от съмнение за противоконституционност, а да се основава на достигнатата убеденост на съда, изразена чрез приведени доводи.

Конституционният съд подчертава, че за да е налице валидно сезиране, е необходимо също така поставеният за разрешаване в искането въпрос да е от кръга на неговата компетентност. Последното представлява необходимо условие за допускане на направено искане и преминаване на конституционното дело във фазата по същество.

С искане, направено на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, сезиращият съд не може да очаква от Конституционния съд да се произнесе по въпроси от компетентността на самия сезиращ орган.

В настоящото искане като основание за оспорване на разпоредбата на чл. 381, ал. 2 НПК е посочено невключването на раздел IX "Трафик на хора" от глава втора на НК в кръга на тежки умишлени престъпления, за които не се допуска сключване на споразумение за решаването на делото в досъдебното производство. Във връзка с това твърдение е оспорена и разпоредбата на чл. 382, ал. 3 НПК, която предвижда, че в съдебното заседание участват прокурор, защитник и обвиняем, но не и пострадалият.

Съдът обръща внимание, че съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията законодателната власт се осъществява единствено от Народното събрание. Конституционният съд не е компетентен да замества волята на законодателя със свое решение, нито да дава указания на Народното събрание каква правна уредба да създава. Допускането за разглеждане по същество на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на искане за твърдяна липса на необходима правна уредба би означавало съдът да излезе извън пределите на своите правомощия в рамките на инцидентния нормен контрол и да се превърне в позитивен законодател (Определение № 2 от 1994 г. по к. д. № 1/1994 г.).

В заключение Конституционният съд отбелязва, че отсъствието на ясни изводи за приложимото право, в частност относно правото на

Европейския съюз, и привеждането на доводи за липсваща правна уредба в подкрепа на твърдяната противоконституционност на оспорените законодателни разпоредби, предвид изложените по-горе съображения, обосновават недопустимост на искането.

По изложените съображения и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Окръжен съд - Плевен, за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 381, ал. 2 и 3 и на чл. 382, ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изм. и доп., бр. 18 от 2024 г.).

Прекратява производството по к. д. № 8/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Становище на съдия Борислав Белазелков

Представям това становище, тъй като не споделям част от мотивите на посоченото определение на Конституционния съд (КС).

I. Предмет на делото е установяване на противоконституционност на чл. 381, ал. 2 и 3 и на чл. 382, ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс (НПК).

В определението се приема, че за надлежното сезиране на КС по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията е необходимо вносителят:

1. да е съд по висящо пред него дело;

2. да определи приложимото право, като е изяснено приложното поле на правото на Европейския съюз и последиците от неговото приложение в материята по предмета на делото;

3. да изрази своето становище, че приложимият закон е противоконституционен, като се основава на достигнатата своя убеденост, изразена чрез приведени доводи, черпени от осъществения в пълнота анализ на приложима вътрешна правна норма или на относимата съюзна правна норма;

4. първи да обоснове, че поставеният въпрос е от значение за решаване на конкретното дело, което означава, че без отговор на него той, като съд по съществото на делото, не е в състояние да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция; както и

5. неконституционосъобразността на приложимия закон да не се извежда от наличието на празнота в него.

II. Искането е отклонено поради наличието на празнота в посочените разпоредби – невключването на Раздел IX „Трафик на хора“ от Глава втора на НК в кръга на тежки умишлени престъпления, за които не се допуска сключване на споразумение за решаването на делото в досъдебното производство и невключването на пострадалия сред участниците в съдебното заседание за одобряване на постигнатото в досъдебната фаза споразумение наред с прокурора, защитника и обвиняемия; както и поради отсъствието на ясни изводи за приложимото право, в частност относно правото на Европейския съюз.

III. Няма съмнение, че извън правомощията на КС е да запълва празноти в закона. Това е правомощие на съдилищата.

Действително единствено в правомощията на Народното събрание е преценява кои обществени отношения се поддават на трайна уредба и следва да бъдат уредени в закон. Непълноти в правото обаче няма, непълноти може да има само в закона. Затова чл. 46, ал. 2 от Закона за нормативните актове (ЗНА) постановява, че: „Когато нормативният акт е непълен, за неуредените от него случаи се прилагат разпоредбите, които се отнасят до подобни случаи, ако това отговаря на целта на акта, а ако такива разпоредби липсват, отношенията се уреждат съобразно основните начала на правото на Република България.“ Същото постановява и КС, като отрича възстановителното действие при обявяването на противоконституционността на нормативен акт.

Съгласно чл. 46, ал. 3 ЗНА наказателна, административна или дисциплинарна отговорност не може да се обосновава със запълването на празнота в закона, т.е. за непротивоправни (незабранени) деяния не се носи наказателна, административна нито дисциплинарна отговорност. Последното обаче не се отнася до процесуалните закони, в т.ч. НПК. Празнотите в него подлежат на запълване според принципите на наказателния процес и принципите (основните начала) на правото.

Отделно стои въпросът, че в случая няма празнота в закона. Обратното: невключването на „трафика на хора“ сред тежките умишлени

престъпления означава, че за такива престъпления се допуска сключване на споразумение за решаването на делото в досъдебното производство; както и че от участието в съдебното заседание за одобряване на споразумението, постигнатото вън от това производство, е изключен пострадалият.

IV. От мотивите на определението става ясно, че вносителят трябва да изясни приложното поле на правото на Европейския съюз и последиците от неговото приложение, за да покаже, че необходимостта да отправи искането пред КС е възникнала в резултат на неуспеха му сам да преодолее противоречието между приложимия закон и Конституцията, след като е изпълнил правомощията си по чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Правомощията на съда по делото обаче не се изчерпват с прилагането на правото на Европейския съюз, което има приоритет пред нормите на вътрешното законодателство. Със същия приоритет се ползват и нормите на Европейската конвенция за правата на човека (ЕКПЧ), както и нормите, произтичащи от другите международни договори, които са станали част от вътрешното право.

В отправеното искане има позоваване на противоречие на оспорените разпоредби с ЕКПЧ, като е посочена съответна практика на Европейския съд по правата на човека, както и противоречие с друг международен акт, действащ на територията на България – Конвенцията на Съвета на Европа за борба с трафика на хора, без да е уточнено дали тя урежда пряко приложими права на гражданите.

В правомощията на съда по делото е да преодолее сам противоконституционността на съответния вътрешен закон също и като прилага пряко Конституцията, когато това е възможно.

Когато съдът по делото разполага с правомощия сам да преодолее противоречието на съответната норма от вътрешното законодателство с международен източник на правото, който е в хармония с Конституцията, отправянето на искане за обявяване на противоконституционност на вътрешния закон не е необходимост.

Не е необходимост отправянето на искане за обявяване на противоконституционност на вътрешния закон и когато съдът по делото може да приложи Конституцията пряко.

С определенията по допускане на постъпващите от съдилищата исканията за обявяване на противоконституционност на приложимия закон КС може да разграничи точно своите от техните правомощия и така да улесни правилното приложение от съдилищата на чл. 5, ал. 4 от

Конституцията, а също и да стимулира прякото нейно приложение, когато това е възможно.

V. В заключение, към посочените в определението предпоставки за надлежно сезиране на КС по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията следва да се добавят:

1. задължението на вносителя да изясни също приложното поле на ЕКПЧ и нормите, произтичащи от другите международни договори, които са станали част от вътрешното право, както и последиците от тяхното приложение в материята по предмета на делото и

2. изчерпването на възможността вносителят да приложи Конституцията пряко.

Това че в първите случаи липсва възможност за отправяне на преюдициално запитване за автономно тълкуване до органите по приложението на съответните международни договори, не обосновава необходимост от отправянето на искане по чл. 152, ал. 2 от Конституцията към КС, докато възможността за пряко прилагане на Конституцията изключва необходимостта от отправяне на такова искане.

Становище на съдия Атанас Семов

Първото искане до Конституционния съд (КС) от съд от съдебната система по силата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, по чиято допустимост КС се произнася, предполага очертаване поне в общи рамки на разбирането му за изискванията, на които трябва да отговаря всяко искане от съд. Намирам, че тази задача в немалка степен е изпълнена с настоящото Определение № 2 по к.д. № 8/2024, подкрепих и неговия диспозитив. Изразявам обаче резерви във връзка с два обсъдени в мотивите на това определение проблема.

I. Относно изискването за „достигната убеденост”

Според мен може да въведе в заблуждение и да доведе до силно ограничаване на осъществяването на предоставеното на всички съдилища право да сезират КС посоченото в определението, че за да е допустимо, искането „…следва да бъде обосновано не от съмнение за противоконституционност, а да се основава на достигнатата убеденост на съда, изразена чрез приведени доводи”.

1. Наистина е възможна ситуация, в която съд (съдебен състав), който се произнася по дело, установява по несъмнен за него начин противоречие с Конституцията на приложима по делото норма от закон. В този случай той следва просто да „препрати" проблема за разрешаване от КС, ако се възприема разбирането, че сам не е компетентен да прогласи – дори инцидентно и с правни последици само за страните по делото (inter partes) – неприложимост на тази законова норма поради противоконституционност. Разбира се, с резервата, че в някои случаи конституционната норма, противоречие с която установява, може да е самоизпълнима, поради което съдията може – и е длъжен по смисъла на чл. 5, ал. 2 от Конституцията[1] – да приложи самата конституционна норма и да реши делото на основание именно на тази норма, а не на противоречащата ѝ законова.

2. Много по-вероятна обаче е ситуация, при която съдът (съставът) достига до основателни съмнения относно противоконституционността на приложима по делото пред него законова норма, без да може да постигне (непоколебимо) убеждение. Повечето конституционни норми са с висока степен на абстрактност. Също така повечето конституционни норми не са били предмет на задължително тълкуване от страна на КС. Не можем да отречем, че практиката на КС относно някои конституционни норми не е непременно ясна или напълно последователна. Във всяка от тези хипотези смятам за несъмнено възможно съдебният състав да достигне до основателни съмнения за противоконституционност, без да е в състояние да формира несъмнена убеденост. Не можем да не установим, че понякога до убеденост не успява да достигне дори мнозинството от членовете на КС (при което разглежданото искане се отхвърля, поради …непостигане на мнозинство за установяване на противоконституционност).

Впрочем смятам за необходимо да се има предвид, че всяка убеденост е „несъмнена" – при наличието на съмнение няма убеденост. Както и че в процеса на изграждането на своето виждане, съдът може да направи съответстващо на Конституцията тълкуване на приложимата по делото законова норма и по този начин да преодолее основанията за съмнение за противоконституционност.

Поради това смятам, че на този етап от развитието на практиката на КС и в конкретизация на изразеното в настоящото определение на КС е уместно да се възприеме разбиране, че всеки съд, който се произнася по заведено пред него дело, може да поиска произнасяне на КС винаги, когато:

- е убеден или има основателни съмнения относно съответствието с Конституцията на приложима по делото пред него законова норма;

- тези съмнения не може да бъдат определени като „лишени от разумно основание”[2] (в практиката си относно аналогичното в своята същност преюдициално запитване до него Съдът на ЕС определя за недопустими въпроси, които „не предполагат никакво разумно съмнение”)

- и не може да бъдат преодолени на основата на наличната практика на КС или чрез средствата на съответстващото на Конституцията тълкуване на спорната законова норма.

3. Във всички случаи незаобиколимо е изискването съмнението да бъде „основателно” и да бъде мотивирано ясно и изчерпателно в акта, с който съд сезира Конституционния съд. От конституционната юрисдикция не може да се очаква – нито изобщо да се иска – да изяснява на сезиращия съд приложимото по делото пред него право. Поради това и отнасяне на въпроса до КС е допустимо само след изясняване дали законовата норма, за която се иска обявяване на противоконституционност, попада в обхвата на правото на ЕС и при положителен отговор – изясняване на всички произтичащи от това последици (в частност неприложимост на въпросната законова норма поради установено – именно от самия съд по делото по същество – противоречие с правото на ЕС). Включително след отправянето – когато е необходимо и допустимо – на преюдициално запитване до Съда на ЕС относно тълкуването или валидността на приложима по делото или относима към неговия предмет съюзна правна норма.

Не може да се иска обявяване на противоконституционност на приложима по дело пред съд законова норма, без в акта, с който сезира КС, сезиращият съд да посочи ясно, мотивирано и изчерпателно основателни съмнения за конституционосъобразността и причините за тези съмнения. В този смисъл мотивите на искане от съд до КС трябва да водят до заключение в смисъл на „въз основа на изложеното настоящият съдебен състав достига до извод за противоконституционност на … (разпоредба от закон)”.

За добро или лошо, Конституцията не предоставя на съдилищата право да искат от КС тълкуване на конституционни разпоредби. Конституционната юрисдикция не може и „първи да обоснове, че поставеният въпрос е от значение за решаване на конкретното дело, и да определи приложимото право“ – това е „задължение на сезиращия съд“, както според мен правилно се посочва в настоящото определение.

С оглед допустимостта на разглежданото по настоящото дело пред КС искане от съдебен състав приемам за правилен изводът, че дори изложеното тук по-широко разбиране за изискванията към съдържанието на искането не е удовлетворено.

II. Относно „запълването на празноти” в оспорена норма

На второ място, не приемам изразеното в настоящото определение на КС разбиране, че „допускането за разглеждане по същество на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на искане за твърдяна липса на необходима правна уредба би означавало Съдът да излезе извън пределите на своите правомощия в рамките на инцидентния нормен контрол и да се превърне в позитивен законодател (Определение №2/1994 г. по к.д. №1/1994 г.)”.

1. Смятам за възможно да се поиска установяване на противоконституционност на правна норма – именно в нейната действаща редакция и именно с оглед на нейното съдържание – поради невключването в нея на дадени правни субекти, обстоятелства, условия и др. Това не би било празнота в правната уредба изобщо, а празнота в конкретна правна норма (или разпоредба). Една правна норма може напр. да бъде дискриминационна, понеже посочва (се отнася за) едни лица, но не и за други… Може би е спорно дори дали изобщо става дума за „празнота”. Съществено е дали се иска установяване на противоконституционност на действаща правна норма (при сезиране от съд – само законова). Евентуалното релевиране на „невключване”/”изключване” („празнота”) в тази норма е само възможно основание за установяване на противоконституционност, преценката по което е предмет на произнасянето от КС по същество. В тази хипотеза попада според мен настоящият случай и искането не следваше да бъде отклонявано на това основание.

Не всяка „празнота” в една правна норма представлява правен порок, още по-малко основание за установяване на противоконституционност. Ако обаче в произнасянето си по същество КС установи, че в тази своя редакция оспорената норма противоречи на Конституцията, той ще прогласи именно и само това. Неговото произнасяне не „запълва” празнотата, а само я констатира и определя като несъответна на Конституцията. Различен е случаят, когато КС прави съответстващо на Конституцията тълкуване, съхраняващо оспорената норма – макар и в този случай да намирам за спорно дали може да се мисли за „запълване на празнота”.

2. Разбира се, вярно е, че „…съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията законодателната власт се осъществява единствено от Народното събрание” и „Конституционният съд не е компетентен да замества волята на законодателя със свое решение, нито да дава указания на Народното събрание каква правна уредба да създава”. В този смисъл споделям и разбирането (изразено в Решение № 3 от 28. 4. 2020 г. по к. д. № 5/2019), че

обявяването на противоконституционност на една норма не „възстановява" нейната „предходна редакция" (когато има такава) – това вече би представлявало заместване на волята/преценката на автора на акта с тази на КС, а и е възможно „предходната редакция" да е била в още по-съществено (напр. засягащо по-широк кръг лица или права) противоречие с Конституцията.

Смятам, че не може да се отрече обаче, че всяко прогласяване на противоконституционност на правна норма/акт имплицитно съдържа ориентири (нека не са „указания", със сигурност не и изрични) за последващите мерки за „уреждане на правните последици от обявения за противоконституционен акт от органа, който го е постановил" (чл. 22, ал. 2 от Закона за конституционен съд), вкл. постановилият акта намери за необходимо отново да приеме правна уредба с вече съответстваща на Конституцията редакция.

Поради това не смятам, че релевирането на „празнота" в законова правна норма е основание за недопустимост на искането до КС за нейното обявяване за противоконституционна.

В заключение намирам, че осигуряването на върховенството на Конституцията изисква ефикасно упражняване от съдилищата от съдебната система на предоставеното им с новата разпоредба на чл. 150, ал. 2 от Основния закон, което е възможно само при ефикасно осъществяване в пълнота на техните правосъдни задължения.

[1] Основополагащо за това разбиране е Решение на Конституционния съд (РКС) № 10/1994 по к. д. 4/1994 г., където дори се посочва, че „чл. 5, ал. 2 има значение само да подчертае нещо, което обективно е налице". КС прогласява ясно, че „Конституцията подлежи на прилагане както всеки друг нормативен акт. Позоваването на Конституцията в един спор в областта на гражданското, наказателното, административното или някакъв друг клон на правото не изисква специален процесуален ред за разрешаването му. …Решението по такъв спор няма да има общозадължителна сила, а ще породи действие само за конкретния случай. Инстанционната проверка на правилността му ще се осъществи на общо основание по реда на действащото процесуално законодателство. Това отличава решението на правоприлагащия орган от решение на Конституционния съд /…/". И обобщава в диспозитива: „по силата на непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията (чл. 5, ал. 2) всеки гражданин и всяко юридическо лице може да се позовава на основния закон в защита на своите права и законни интереси. Решенията на правоприлагащите органи във връзка с прилагането на непосредствено действуващите конституционни норми нямат общозадължителна сила, а пораждат действия само за конкретния случай, като подлежат на предвидения в съответните процесуални закони инстанционен контрол.".

Поради това поддържам виждането си, изразено в становище относно Решение № 3 от 28. 4. 2020 г. по к. д. № 5/2019. Както и виждането, изразено от съдия Красимир Влахов, Непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията и практиката на съдилищата, Научни и практически публикации, news.lex.bg, 11. 4. 2019 г.

[2] Няма да има никакво разумно основание напр. искане за обявяване на противоконституционност на норма, за която КС вече се произнесъл, освен ако нормата не е изменена след неговото произнасяне. Или искане относно норма, която противоречи на правото на ЕС – и поради това е неприложима на общо основание, с резервата за допустимо сезиране на КС в случай, че според сезиращия съд е налице нарушение (на практика от относимата съюзна правна норма) на националната конституционна идентичност (по мое мнение необходимо преди съдът да отнесе въпроса до Съда на ЕС и ако самият КС не е намерил основание да направи това, виж подробно в „Конституционни изследвания", т. III, стр. 41 и сл.).

Определение № 3 от 2 април 2024 г. по конституционно дело № 6/2024 г.[19]

Делото е образувано по искане на съдебен състав на Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 2.04.2024 г. конституционно дело № 6/2024 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 31.01.2024 г. по искане на съдебен състав на Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ЗИДСК, ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Вносителят твърди и привежда доводи за противоконституционност на оспорената разпоредба - § 1 ЗИДСК, поради противоречие с чл. 4, чл. 32,

[19] обн., ДВ, бр. 32/2024 г.

ал. 1, чл. 47, ал. 1, чл. 56, чл. 88, ал. 1 и чл. 122, ал. 1 във връзка с чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

В искането се поддържа, че "приетите изменения само с едно гласуване в пленарна зала нямат никаква връзка с предложенията по внесения първоначално законопроект, който се отнася до материята на осиновяването, а засягат въпросите за брачната възраст". Вносителят посочва, че макар и според практиката на Конституционния съд, обективирана в Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к. д. № 15/2011 г., "Народното събрание да има право на известна преценка дали дадено правило е съобразено, или не с обхвата на законопроекта, внесен на първо четене", според него е налице "пряко противоречие с чл. 88, ал. 1 от Конституцията".

Поддържа се също така, че чрез разпоредбата на § 1 ЗИДСК се засяга правната сигурност, тъй като "в случая на [непълнолетни] лица, които са имали право да поискат от районния съд разрешение за встъпване в брак и се е развило вече част от това производство, законодателят отнема възможността да сключат такъв брак и напълно изключва ефекта на това производство".

Изброяват се и нарушения на чл. 47, ал. 1 и чл. 32, ал. 1 от Конституцията, тъй като с отмяната на чл. 6, ал. 2, 3 и 4 СК "се отнема възможността за сключване на брак преди навършване на пълнолетие и се засяга един важен комплекс от права, които уредбата на чл. 6, ал. 2 - 3 СК беше призвана да охранява". Изложени са обстоятелства, релевантни според районния съдия, за тази категория охранителни съдебни производства, които той твърди, че попадат в обхвата на преценка на решаващия съд по вече отменения чл. 6, ал. 2, 3 и 4 СК - евентуална бременност на непълнолетното лице, преценка на интересите на детето, трудности при установяването на бащинство извън брака, нарушаване на правото на детето да бъде възпитавано от двамата родители, затруднения при установяване на биологичния произход на децата, родени от непълнолетни, дееспособност по трудовото право и "нарушаване на правото на личния живот по чл. 32, ал. 1, изр. първо от Конституцията, което включва позитивни задължения за държавата".

В искането съдът посочва, че "поради отпадане на действащата правна уредба стои въпросът дали може да се продължи производството пред съда, разглеждащ делото, тъй като то вече е започнало, а междувременно законът, позволяващ съдът да даде разрешение за сключване на брак от непълнолетен, е отменен. Липсва разпоредба в този смисъл".

Искането е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията - съд (съдебен състав), и е съобразено, след изпълнение на указанията, дадени от председателя на Конституционния съд в разпореждане от 12.01.2024 г., с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Искането е за установяване на противоконституционност на разпоредба от закон съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Сезиращият съд посочва, че иска "обявяване на противоконституционност на § 1 ЗИДСК, с който са отменени чл. 6, ал. 2, 3 и 4 СК", като се позовава на изрично посоченото в Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к. д. № 5/2019 г.: "Закон, отменящ действащ закон, без да дава нова правна уредба на същите обществени отношения, остава годен предмет на контрол за конституционосъобразност, независимо от влизането му в сила, тъй като запазва самостоятелно значение".

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по искане с посочения предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

От приложените по конституционното дело документи - искане до Конституционния съд от 31.01.2024 г. и Определение № 369 от 4.01.2024 г. по гр. д. № 63147/2023 г. на Софийския районен съд, 149-и състав, се установява, че частното гражданско дело е образувано "по искане за разрешаване на непълнолетна да сключи граждански брак" и в хода на съдебното производство, с влизането в сила на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс, приложимият закон - чл. 6, ал. 2 от Семейния кодекс, е отменен. Към момента на сезиране на Конституционния съд производството по делото е висящо съгласно информацията от заверените копия от документи, представени от вносителя. С определение от 27.02.2024 г. районният съд е спрял производството по частното гражданско дело.

Според чл. 6, ал. 2 (отменен с оспорения § 1 ЗИДСК) от Семейния кодекс "По изключение, ако важни причини налагат това, брак може да сключи и лице, навършило шестнадесет години, с разрешение на районния съдия по постоянен адрес на лицето. Ако и двамата встъпващи в брак са непълнолетни и имат различен постоянен адрес, разрешението се дава от районния съдия на адреса на единия от встъпващите в брак по техен избор". Алинея 3 на чл. 6 СК въвежда изискване за изслушване на двамата

встъпващи в брак, родителите или попечителя на непълнолетния, а следващата ал. 4 посочва, че с встъпване в брак непълнолетният става дееспособен, но може да се разпорежда с недвижим имот само с разрешението на районния съдия по постоянен адрес на непълнолетния.

Както Конституционният съд е посочил в Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к. д. № 5/2019 г., "Въпросът за конституционосъобразността на приложимия по висящото дело закон, независимо от модела на конституционно правосъдие, винаги има преюдициален характер - такъв въпрос не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд".

По отношение на посоченото в искането частно гражданско дело № 63147/2023 г. на Софийския районен съд, 149-и състав, към момента на образуване на делото (17.11.2023 г.) разпоредбите на чл. 6, ал. 2 - 4 СК са част от действащото право и имат регулативно действие до влизане в сила на ЗИДСК (§ 44 - влизане в сила в деня на обнародване на закона) (обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Преди произнасянето на районния съд с окончателен охранителен акт (определение) разпоредбите на чл. 6, ал. 2 - 4 СК са отменени - извадени са от системата на действащото право. В отменените разпоредби от Семейния кодекс се съдържат посоченото по-горе изключение от правилото (от т. нар. брачно пълнолетие - 18-годишна възраст, с навършването на която се придобива брачна дееспособност), предпоставките за прилагането му, редът, по който се установява тяхното наличие, както и еманципацията на непълнолетния, която настъпва с встъпването в брак.

Следва да се отбележи, че производството по частното гражданско дело на Софийския районен съд, свързано с прилагането на чл. 6, ал. 2 СК (отм.), е охранително - в случая съдът не правораздава, а изпълнява функция по съдебна администрация. То е едностранно, образувано е по искане на молител, при което не възниква правен спор, а се търси съдействие от компетентния държавен орган - районния съд. Актът на съда не е акт за защита на накърнено гражданско право, а е акт на съдебно съдействие, предназначен да породи благоприятни за молителя правни последици. Постановеният съдебен акт в това производство (определение, което е окончателно) няма сила на пресъдено нещо и не преграждa преразглеждането на въпроса по исков ред. Предназначението на производството пред районния съд по чл. 6, ал. 2 СК (отм.) е да се установи наличието на нормативно определените предпоставки за прилагане на едно изключение

от установеното правило в Семейния кодекс, свързващо брачното пълнолетие с навършване на 18-годишна възраст.

Предвиденият в Основния закон демократичен ред за формиране волята на законодателя би бил съществено ограничен, ако на конституционно ниво се определя политическата целесъобразност при реализация на законодателната дейност от избраното представително учреждение, включително и по отношение конкретно на възможността за сключване на брак от непълнолетни. Конституцията, като защитава института на брака, единствено установява структуроопределящите елементи на брака - съюз между мъж и жена, основан на доброволност и равноправие. Тази уредба не включва минималната брачна възраст, а предоставя определянето ѝ на законодателя, който, изразявайки актуализираната политическа воля на титуляря на държавна власт, разполага със свобода на преценка, основана на неговата демократична легитимност (чл. 46, ал. 3 от Конституцията).

Съществуващата до влизане в сила на оспорения § 1 ЗИДСК правна възможност за сключване на брак от непълнолетни по изключение не е елемент от конституционно защитеното ядро на брака, поради което нейната отмяна няма ефект на правно препятствие за осъществяване на свободата за сключване на брак, за пълноценно прилагане на конституционния институт на брака. Конституцията в чл. 46, ал. 3 предвижда нормотворческата компетентност на текущия законодател в тази материя - да създаде такива правила относно условията за сключване на брак, каквито той прецени в съответствие с конституционно установеното ядро на брачния институт, без да възлага задължение за въвеждане на изключение от установеното правило за брачно пълнолетие и сключване на брак от непълнолетни лица.

Конституционният съд подчертава, че както (първичното) предвиждане на такава възможност в законодателството, така и нейната последваща отмяна са оставени на преценката на текущия законодател. При изпълнение на тази нормотворческа задача законодателят трябва да балансира предоставянето на правна възможност за сключване на брак от непълнолетни с такива основни права на детето, като правото на равенство, независимост и физическа неприкосновеност, достъп до образование, защита от експлоатация или от съществуващи практики, превърнали се в хода на развитието на обществения живот в заплаха за хармоничното развитие на детето, в частност предотвратяване на "ранните бракове".

Проявление на нормотворческата свобода на преценка на законодателя, по смисъла на чл. 46, ал. 3 от Конституцията, е да приеме обективираното в § 1 ЗИДСК решение за отмяна на въведено в Семейния кодекс изключение - т. е. на съществуващата преди обсъжданото тук изменение правна възможност за сключване на брак от непълнолетни (навършили 16 години). Тази свобода на преценка принадлежи към съществените характеристики на парламентарното учреждение в демократичната правова държава. Тя не може да бъде ограничавана (вкл. чрез контрола за конституционност) отвъд пределите, зададени от конституционно защитеното ядро на института на брака в чл. 46, ал. 1 и 2 от Конституцията, които в настоящия случай не са престъпени.

От изложеното следва, че в действителност вносителят въз основа на изложените от него аргументи въвежда като предмет на оспорване по настоящото производство решение на демократично легитимирания законодател, което е в конституционно гарантираното му пространство на законотворческа дискреция.

Конституционният съд не може чрез контрола за конституционност да замести избора на законодателя как да бъдат уреждани един или друг кръг обществени отношения, стига този избор да не влиза в противоречие с конституционните ценности и принципи и да не засяга по конституционно недопустим начин същността на правата, гарантирани от Основния закон.

Обществеият интерес за защита на правата на детето срещу нарушаването им от "ранни/детски" бракове, с който е мотивирана отмяната чрез § 1 ЗИДСК (на правната възможност за сключване на брак от непълнолетен - чл. 6, ал. 2 - 4 СК), е очертал водещата законодателна цел, която не може да бъде оспорвана единствено с правни съображения.

Съдът обръща внимание, че в смисъла на направената преценка по целесъобразност от законодателя, довела до приемането на оспорения § 1 ЗИДСК, са и отправените Препоръки към Република България от Комитета по правата на детето към ООН от 1997 г., 2008 г. и от 3.06.2016 г., раздел III. Б, т. 18 - "Да се измени Семейният кодекс така, че да се премахнат всички изключения, които позволяват бракове за всеки под 18 години"; Резолюция R8_TA(2017)0379 на Европейския парламент от 4.10.2017 г. относно прекратяване на сключване на брак в детска възраст и Резолюция R8_TA(2018)0292 на Европейския парламент от 4.07.2018 г. относно следващи стъпки с оглед изготвяне на външна стратегия на ЕС срещу ранните и принудителните бракове.

В модерната демократична държава публичната власт е длъжна не просто да се въздържа от посегателства върху основните права (на детето), но и да се грижи за тях чрез позитивни действия, вкл. като чрез ефективни правни мерки ги защитава срещу нарушаването им от негативни социални явления, каквито са "ранните/детските" бракове. Това задължение на държавата е функция от същността на основните права като обективни ценности на установения конституционен правов ред.

Разпоредбата на § 1 ЗИДСК се основава на и в него е обективирана определена концепция за защита на правата на детето. Конституцията предвижда защитата като цел, но не установява в детайли способите за нейната реализация. Законодателят е натоварен да определи по нормативен път способите, върху които се проектира концепцията правата на детето да бъдат защитени, включително срещу "ранни/детски" бракове, и при изпълнение на тази задача разполага със свобода на преценка.

Конституционната юрисдикция в контекста на демократичното управление следва да държи сметка за границите на възложената й власт и внимателно да преценява дали следва да се произнася по въпроси, за които конституционният императив постановява, че те се решават от институции, разполагащи със свобода на преценка по целесъобразност (в този смисъл Определение № 2 от 2023 г. по к. д. № 1/2023 г.; Определение № 6 от 2023 г. по к. д. № 3/2023 г.).

Принципът на правна сигурност, на който се позовава вносителят на искането, не може да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на условията за сключване на брак. Очакванията на правните субекти да не се променя законодателството в тази сфера на обществени отношения не са конституционно защитени, особено когато те се основават на продължаване на действието на определено правно положение, за което не може да се предпоставя, че ще бъде непременно съхранено от законодателя като обществено потребно и социално оправдано (Решение № 5 от 2017 г. по к. д. № 12/2016 г.).

Такъв е и настоящият случай. Щом като с цел защита на основни права на детето срещу нарушаването им от "ранни/детски" бракове законодателят преценява, че следва да предприеме мерки от нормативно естество, които да доведат до подходяща и ефективна защита, то изпълнението на тази задача включва и промяна на позитивноправната уредба на минималната възраст на встъпващите в брак. Оспорената законодателна промяна преследва именно тази цел, поради което преценката за нейната целесъобразност е изцяло на законодателя, а не на Конституционния съд.

С настоящото искане съдебният състав очаква чрез контрола за конституционност на атакуваната (отменителна) норма да бъде на практика пряко решен въпрос, който Конституцията изрично е резервирала за законодателя (чл. 46, ал. 3) и решението на който е свързано с преценка по целесъобразност - конкретен избор на политика в областта на брака и семейството. Този избор се обосновава с необходимостта от приоритетна защита на определени конституционни ценности и преценката за това е прерогатив на законодателното учреждение.

Изложените по-горе съображения, обосноваващи недопустимост на искането, са относими и спрямо релевираното от вносителя процедурно нарушение на чл. 88, ал. 1 от Основния закон. Според трайната практика на съда преценката дали направените между първо и второ гласуване предложения за промени противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо гласуване, принадлежи единствено на Народното събрание (Решение № 5 от 2009 г. по к. д. № 6/2009 г., т. 4; Решение № 10 от 2012 г. по к. д. № 15/2011 г.), поради което също така не е задача на съда в настоящото производство да замества суверенната преценка на парламента.

Конституционният съд намира за уместно да напомни, че в Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к. д. № 5/2019 г., мотивирайки своето решение по т. 3 от диспозитива, е приел, че правният ефект на Тълкувателно решение № 22 от 1995 г. по к. д. № 25/1995 г. в посочената му част е изчерпан, то е изгубило актуалност и е неприложимо, което налага изоставяне на разбирането за възстановителното действие при всички случаи на решенията на Конституционния съд. След задължителното тълкуване на чл. 151, ал. 2 от Конституцията, дадено с Решение № 3 от 2020 г. по к. д. № 5/2019 г., в т. 3 от него е посочено: "Решението на Конституционния съд, с което закон, изменящ или отменящ действащ закон, се обявява за противоконституционен, няма възстановително действие", дори и в хипотезата, при която за противоконституционен е обявен закон, отменящ действащ, без да дава нова правна уредба на същите обществени отношения, които са били предмет на регулиране от отменения закон.

Конституционният съд по повод на конкретното сезиране намира, че то не може да постигне заложеното в разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно - осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването на висящото пред районния съд дело в съответствие с постановеното от конституционната юрисдикция решение.

Конституционният съд отбелязва, че не дължи произнасяне по тази част от искането, съдържаща въпроси, свързани с присъща правораздавателна дейност - като определяне на характера на атакуваните законови норми (материалноправни и/или процесуалноправни), и какво би било действието на закона във времето, включително спрямо заварени факти и правоотношения, доколкото са все въпроси изцяло в компетентността на сезиращия районен съд.

Конституционният съд намира за необходимо да подчертае също така, че оспорването на конституционосъобразността на разпоредби от закон от страна на съд (съдебен състав) не обвързва съда да разгледа отправеното до него искане по същество - той сам преценява дали поставеният за разрешаване в искането въпрос е от кръга на неговата компетентност и дали да постави в ход своята юрисдикция (в този смисъл Определение № 2 от 2021 г. по к. д. № 15/2021 г. и Определение № 2 от 2024 г. по к. д. № 8/2024 г.).

Отклоняването на едно искане е важно юрисдикционно средство, с което съдът разполага, за да бъде реализирано предназначението на конституционното правосъдие и изпълнена ролята на всеки съд с конституционни функции - да осигурява върховенство на Конституцията като съществено проявление на конституционната правова държава (според Определение № 2 от 2023 г. по к. д. № 1/2023 г.). Водеща в настоящия случай е именно тази роля на Конституционния съд, която изисква съдът да зачита конституционно предоставената на политическата институция с най-висока степен на демократична легитимност дискреция при законодателна уредба на начините, по които да бъдат защитени правата на детето срещу нарушаването им, включително от "ранни/детски" бракове. Обратното би означавало, че конституционната юрисдикция може да определи и наложи на законодателя свои концептуални виждания в разглежданата материя.

Гореизложените констатации и съображения, основани и на мотивите на вносителя за несъответствие на приложим по делото закон с Конституцията, дават основание на съда да направи извод, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а да бъде отклонено като недопустимо.

Предвид изложените съображения и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Софийския районен съд, 149-и състав, за установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 6/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението и ч. гр. д. № 63147/2023 г.

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов

Особеното мнение изразява несъгласието ми с отклоняване на искането на състав/съдия от Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс, който отменя чл. 6, ал. 2, 3 и 4 от същия кодекс – приложими по образуваното от районния съд гражданско дело.

Искането, с което е сезиран, дава повод на Конституционния съд да преосмисли практиката си по спорове, които имат за предмет прилагането на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, както и да анализира различните последици от действието на Тълкувателно решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г., но не го е направил.

Опорен аргумент за отклоняване на искането е практиката на Конституционния съд по спорове относно прилагането на чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Прекратяването на настоящото конституционно производство преграждa пътя за обсъждане по същество на този въпрос, но не отнема възможността да се изложат съображения по него в особеното мнение.

В редица решения Конституционният съд отбелязва, че предложенията за промени в приет на първо четене закон не трябва да противоречат на неговите принципи и да излизат от неговия обхват (Решение № 14/2001 г. по к. д. № 7/2001 г., Решение № 7/2005 г. по к. д. № 1/2005 г., Решение № 8/2010 г. по к. д. № 2/2010 г. и др.). Съдът като потвърждава тези две ограничения пред законодателя, въпреки това неколкократно заявява, че преценката за тяхното съобразяване принадлежи

единствено на Народното събрание (Решение № 5/2009 г. по к. д. № 6/2009 г., Решение № 10/2012 г. по к. д. № 15/2011 г., Решение № 1/2020 г. по к. д. № 17/2018 г.). В определението по настоящото дело дори се изтъква, че „не е задача на Съда в настоящото производство да замества суверенната преценка на парламента“. Ако парламентът наистина разполага със суверенна преценка как да приема законите, това би означавало, че в тези си действия той не е обвързан от Основния закон и разполага с неограничена власт да променя по какъвто и да е начин приет на първо гласуване закон. От това следва, че неговата преценка по поставения спорен въпрос е единствена и окончателна, поради което контролът от страна на Конституционния съд е само номинален, а не реален. Категорично не приемам такава логика и извода, до който тя води.

В някои случаи преценката дали едни или други предложения за промени в приет на първо гласуване закон се отнасят към неговия предмет и попадат в неговия обхват е подчертано дискусионна. Такива случаи бих определил като гранични и по отношение на тях е желателно конституционната юрисдикция да проявява въздържаност, когато упражнява контрол върху законодателния процес. Многократно обаче различни легислатури преди второто гласуване на закон допускат за разглеждане и приемат предложения, които нямат нищо общо с приетия на първо гласуване закон. Тези действия са в противоречие с чл. 80, ал. 1, изречение трето и чл. 81, ал. 2, изречение трето от Правилника за организацията и дейността (ПОДНС) на 49-ото Народно събрание. Посочените разпоредби изключват обсъждане и приемане на предложения, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване закон. Конституционният съд не контролира пряко изпълнението на ПОДНС, но посочените разпоредби служат за конкретизация на съдържанието на чл. 88, ал. 1 от Конституцията при неговото прилагане. Съдът не бива да е безучастен, когато е сезиран да упражни контрол върху закон с оглед на (не)съответствие с предписания от Конституцията ред. Иначе всяко едно мнозинство в Народното събрание, което знае, че неговите действия не подлежат на ефективна проверка от конституционната юрисдикция, би могло да пренебрегне предвидените правила за приемане на актовете на Народното събрание (аргументи в този смисъл са изложени в особеното мнение по Решение № 3/2024 г. по к. д. № 13/2023 г.).

При положение, че Конституционният съд оставя преценката за начина на приемане на законите единствено на Народното събрание, т. е. на мнозинството подкрепило закона, той по същество отчасти повтаря вече преодолян от конституционната теория и практика възглед от времето преди

създаване на конституционните юрисдикции в Европа – парламентът сам осигурява съответствието на законите с Основния закон. Друга последица от актуалната практика на Конституционния съд във връзка с прилагането на чл. 88, ал. 1 от Конституцията е, че тази разпоредба остава без ефективна защита, което едновременно отслабва принципите на върховенство и пряко действие на Конституцията. В крайна сметка това противоречи на принципа на правовата държава във формален смисъл, който в континенталната правна система исторически и логически предшества неговия материален смисъл.

Повечето от мотивите на определението отиват отвъд въпросите по допустимостта на искането, без обаче да откриват пътя към решаващата фаза на производството. Така или иначе в него се привеждат доводи за запазване на оспорения § 1 от ЗИД на Семейния кодекс. Внесеният и приет на първо гласуване законопроект съдържа промени относно осиновяването. Между първото и второто гласуване се правят предложения за промени в друг институт – на брака. В резултат на това се отменя възможността за встъпване в брак преди навършване на 18 годишна възраст, т. нар. брачна еманципация. Дали да има или не такава възможност и дали тя изцяло да зависи от преценката на законодателя са въпроси, които налагат обсъждане на направеното искане по същество. Съгласен съм, че създаването на изключения от общите изисквания за встъпване в брак предполага преценка по целесъобразност от страна на националната представителна институция – Народното събрание. Проблемът с ранните бракове обаче има две страни: от една страна са лицата, които, без да имат необходимия социален капацитет, създават деца, от друга страна са децата на непълнолетни лица. Правата на децата на непълнолетни лица заслужават поне равностойна закрила от обществото и държавата, за да разчитат на грижа в семейството, включително чрез възможност при определени условия техните родители, макар и непълнолетни, да сключат брак. Илюзия е да се очаква, че такъв тежък социален проблем може да се реши преди всичко с отпадане на възможността ненавършили пълнолетие лица да встъпват в брак.

Друг опорен аргумент за отклоняване на искането се търси в т. 3 на Тълкувателно решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г., според която ако отменителен закон е обявен за противоконституционен, това не води до възстановяване на действието на отменения закон. Оттук се прави извод, че не може да се осъществи „ефективно сътрудничество между сезиращия съд с оглед на решаването на висящото пред районния съд дело в съответствие с постановеното от конституционната юрисдикция решение“. От значение за настоящото дело обаче са и мотивите към т. 1 от посоченото тълкувателно

решение. Според неговия диспозитив обявените за противоконституционни ненормативни актове, включително законите във формален смисъл (в мотивите на същото решение се говори и за закони с еднократно действие, като съотношението между двете означения подлежи на допълнително изясняване) са невалидни още от приемането им.

Трябва да се има предвид, че предназначението на изменителните разпоредби е да коригират част от съществуващата правна уредба, а на отменителните – да извадят от нея определени норми. От тази гледна точка изменителните и отменителните закони също са с еднократно действие за разлика от нормативните последици, които оставят. Ако Съдът продължи линията, очертана в т. 1 на Тълкувателно решение № 3/2020 г., визираната невалидност би обхванала и нормативни актове. В този ред на разсъждения, ако отмяната на чл. 6, ал. 2-4 от Семейния кодекс е противоконституционна, то тя не би могла да поражда правни последици. Неприлагането на противоконституционната отменителна разпоредба изглежда възможно само по един единствен начин – чрез прилагането на отменената (особено мнение на съдия Г. Ангелов по т. 3 на Тълкувателно решение № 3/2020 г.). Следователно трябва да се прави разлика в правния ефект на решенията на Конституционния съд, с които той установява несъответствие с Конституцията в случаите на изменителен и на отменителен закон, които са различни. Произнасянето по настоящото искане обаче не зависи от диаметрално променените с Тълкувателно решение № 3/2020 г. разбиране на Съда относно възстановителния ефект на неговите решения по отношение на отменени закони.

Терминът „противоконституционен“, съдържащ се в Конституцията, е родов. Този термин, поставен в конкретния контекст на едно конституционно производство, може да означава различни видове противоконституционност – както съдържателно несъответствие на законова норма или на друг акт с Конституцията (в административното право съответства на незаконосъобразен акт), така и липса на валидност – термин, използван от Конституционния съд включително при разглеждане на спор във връзка с прилагането на чл. 88, ал. 1 от Конституцията (вж. Решение № 3/2007 г. по к. д. № 2/2007 г.). Невалидността от своя страна може да се прояви като нищожност на акта. Чл. 22, ал. 3 от Закона за Конституционен съд изрично предвижда обявяване на нищожност на актовете, постановени от некомпетентен орган. Това обаче не е единствената причина за нищожност в конституционното право. Такава би била налице и при липса на ясна воля или на задължителна форма. Подобно на процесуалното законодателство, което квалифицира част от

процесуалните нарушения като съществени, конституционното правосъдие също може да констатира нарушения, които водят до нищожност на правни актове. Такъв е случаят, когато в приет на първо гласуване закон въобще липсват разпоредби относно правна уредба, каквато се предлага едва преди второто обсъждане и гласуване на закона. В следствие на приемането на такива предложения се разширява предметният обхват на закона. Тези действия нарушават както конституционната повеля за приемане на законите с две гласувания (чл. 88, ал. 1 от Конституцията), така и изискванията за предвидимост и качество на законодателния процес.

Решение на Конституционния съд, което констатира нищожност на отменителен закон или на негови разпоредби, има установителен, а не правовъзстановителен ефект. Този ефект е двоен – при обявяване на норми на закон за противоречащи на Конституцията, макар формално те да остават част от закона, не се прилагат (съгласно чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията); при обявяване на противоконституционност на отменителен закон поради нищожност, независимо че отмяната е гласувана и обнародвана в Държавен вестник, нормите на отменения закон би трябвало да запазят своето юридическо действие. Когато отмяната на закон или на негови разпоредби е приета в противоречие с императивното изискване на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, това често е единственият начин за юридическа защита. При този извод сезиращият съд би разполагал с правно основание да упражни своята юрисдикция, би трябвало да продължи производството и да се произнесе по предмета на делото – в дадения случай по исканото разрешение за сключване на брак.

Особено мнение на съдия Соня Янкулова

За да приеме искането за установяване на противоконституционност на §1 ЗИДСК за недопустимо Съдът се основа на мотивите и на точка 3 от диспозитива на Тълкувателно решение №3/2020 г. по к.д. №5/2019 г. – липсата на възстановително действие на обявен за противоконституционен закон, който отменя действащ закон, без да дава нова правна уредба на същите обществени отношения, предмет на регулиране от отменения закон, което според Съда предпоставя и невъзможност запитващият съд да реши висящото пред него дело в съответствие с постановеното от Конституционния съд решение. Тълкуването, установено в точка 3 на Тълкувателно решение №3/2020 г., Конституционният съд дава в отговор на поставен пред него въпрос „При какви условия се проявява

възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ?“, породен от приложимостта на установеното с Тълкувателно решение №22/1995 г. по к.д. №25/1995 г., че „Когато Конституционният съд обяви за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си в редакцията преди отмяната или изменението от влизане в сила на решението на съда“.

Считам, че даденото в точка 3 на Тълкувателно решение №3/2020 г. тълкуване следва да се прилага при отчитане на различията между една нормоизменяща и една нормоотменяща разпоредба (при уточнението за спецификата на нормоизменящата разпоредба, която съдържа и нормоотменяща, и нормосъздаваща част) и при отчитане на даденото в точка 2 на същото тълкувателно решение тълкуване за действието на решението на Конституционния съд по отношение на правоотношения, предмет на висящи съдебни производства.

Според мен, тълкуването в точка 3 на тълкувателното решение не отчита факта, че при нормоотменящата разпоредба, която само отменя законова разпоредба, без да създава експлицитно нова позитивно установена правна уредба, неприлагането на установената противоконституционна разпоредба, каквото е конституционното изискване на чл. 151, ал. 2, изр. 3, би могло да се осъществи единствено чрез прилагане на отменената разпоредба. При една нормоотменяща разпоредба, каквато е разпоредбата на §1 ЗИДСК, конституционното изискване за нейното неприлагане, при установена противоконституционност, не би могло да се осъществи по начин идентичен с начина при установена противоконституционност на една нормоизменяща разпоредба, защото просто няма какво да „не се прилага“. Именно липсата на позитивно установена приложима правна уредба (нейната отмяна) е това, което е противоконституционно и това налага неприлагането на тази противоконституционна отмяна да бъде осигурено чрез прилагане на отменената разпоредба. Противното би значело да се изключи приложимостта на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията към обявените за противоконституционни отменителни разпоредби (както сочи в особеното си мнение към точка 3 на Тълкувателно решение №3/2020 г. съдия Георги Ангелов). Разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията изисква да не се прилага противоконституционната разпоредба, без да урежда в какво точно следва да се изрази това неприлагане – дали в преустановяване на правното действие на нормоизменящия противоконституционен закон или в прилагане на отменения закон от противоконституционния отменящ

закон. Конституционното изискване е да не се прилага противоконституционната уредба.

Наред с даденото в точка 3 на Тълкувателно решение №3/2020 г. тълкуване Конституционният съд, в точка 2 на същото тълкувателно решение, изрично сочи, че „По отношение на заварените от решението на Конституционния съд неприключили правоотношения и правоотношения, предмет на висящи съдебни производства, противоконституционният закон не се прилага. Народното събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон“. Това разбиране Конституционният съд извежда като приема, че „решението на Конституционния съд действа занапред, като „отнема“ регулативната способност на обявената за противоконституционна уредба и така въздейства върху правния резултат“. Съдът нито в мотивите, нито в диспозитива по точка 2 на решението установява изключение от приетото неприлагане на противоконституционния отменителен закон поради различно съдържание на конституционното понятие „не се прилага“ по отношение на обявения за противоконституционен отменителен и на обявения за противоконституционен изменителен закон, а приема, че „Конституцията очевидно цели да осуети решаването на висящото дело съобразно един твърдян противоконституционен, порочен закон и затова постановява то да бъде спряно, за да се изчака произнасянето на Конституционния съд“, както и че „Прилагането на обявеният за противоконституционен закон към висящо производство е в противоречие с принципа на върховенството на Конституцията и нарушава забраната на чл. 5, ал. 1 – никой закон не може да противоречи на Конституцията, ако противоречи той не е част от правната система, а следователно не е приложимо право – което единствено има значение за решаването на правни спорове“. Съдът приема също в мотивите на решението по точка 2, че „правната сигурност не се отнася до релативна стабилност на правния ред, основана на законност, а е сигурност, основана единствено на валиден закон“.

Така установеното в точка 2 и 3 на Тълкувателно решение №3/2020 г. и обосноваването на постановеното определение за недопустимост на искането, с което Съдът е сезиран, само с установеното в точка 3, считам, че лишава от възможност Конституционния съд в хипотеза като тази по настоящото дело, когато е сезиран от субект по чл. 150, ал. 2, да извърши контрол за конституционосъобразност на отменителен закон, чрез който не се създава експлицитно нова правна уредба, защото никога няма да е изпълнено изискването отговорът на искането „да има ефект за

разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционния съд“ с оглед на приетата липса на „възстановителен ефект“. Това обаче, както приема в мотивите по точка 2 на тълкувателното решение Конституционният съд, би могло да доведе до обвързване на сезиращия съд „да разреши спора съобразно обявения за противоконституционен материален закон“, което „би означавало да се отрече принципът на върховенството на Конституцията, принципът на правовата държава, принципът на непосредственото действие на конституционните разпоредби“.

По изложеното считам, че Съдът трябваше да допусне за разглеждане по съществото искането на сезиращия съд. Какъв би бил резултатът от произнасянето по същество не е релевантно за допустимостта на искането.

Считам също така, че мотивите на Съда относно нормотворческата свобода на законодателя по смисъла на чл. 46, ал. 3 от Конституцията са мотиви, относими към произнасянето на Съда по съществото на спора, защото обосновават съответствието на отмяната на разпоредбите на чл. 6, ал. 2, 3 и 4 СК с Конституцията. В хипотезата на чл. 46, ал 3 от Конституцията нормативната делегация и нормотворческа свобода на законодателя не изключва преценка за съответствие с конституционните ценности, принципи и права, между които са и легитимните правни очаквания като елемент на принципа на правовата държава. Доколко в конкретния случай това е постигнато е, според мен, въпрос по съществото на спора. Считам също, че мотивите на Съда, свързани с преценката за осъществяване на твърдяното нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията са мотиви, относими за преценката по съществото на спора и нямат отношение към въпроса за допустимостта на искането.

По изложеното подписвам определението с особено мнение.

Особено мнение на съдия Борислав Белазелков

Представям това особено мнение, тъй като не споделям крайния извод в посоченото определение на Конституционния съд (КС).

I. Предмет на делото е установяване на противоконституционност на §1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

В определението се приема, че след като с цел защита на основни права на детето срещу нарушаването им от „ранни/детски“ бракове законодателят преценява, че следва да предприеме мерки от нормативно естество, които да доведат до подходяща и ефективна защита, то изпълнението на тази задача включва и промяна на позитивноправната уредба на минималната възраст на встъпващите в брак. Оспорената законодателна промяна преследва именно тази цел, поради което преценката за нейната целесъобразност е изцяло на законодателя, а не на Конституционния съд. А що се отнася до релевираното от вносителя процедурно нарушение на чл. 88, ал. 1 от Основния закон, според трайната практика на Съда преценката дали направените между първо и второ гласуване предложения за промени противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо гласуване, принадлежи единствено на Народното събрание, поради което също така не е задача на Съда в настоящото производство да замества суверенната преценка на парламента.

II. Изцяло споделям тези съображения, но считам, че те обосновават решение за отхвърляне на искането като неоснователно, а не за неговото отклоняване. За дейността на съдилищата е от значение прецизното разграничаване на изискуемите предпоставки за надлежно сезиране на КС по реда на чл. 150, ал. 2 от Основния закон от тези за основателността на внесеното искане, в това число за изясняването на задължението на законодателя да съобразява съответствието на приеманите от него закони с Конституцията в рамките на предоставената му свобода на преценка при упражняване на неговото нормотворческо правомощие.

III. Съществуващата законова уредба на дейността на КС не изключва възможността преценката за допустимостта на отправеното искане да бъде извършена за първи път в решението по съществото на отправеното искане, в което се извършва и преценката за неговата основателност, когато Съдът е надлежно сезиран и основателността или неоснователността на отправеното искане не поражда сериозни съмнения.

Определение № 4 от 2 април 2024 г. по конституционно дело № 10/2024 г.[20]

Делото е образувано по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 5, 6, 8 - 49, 106 и 107 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. (ДВ, бр. 108 от 30.12.2023 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 2.04.2024 г. конституционно дело № 10 от 2024 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Конституционното производство е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимостта на искането на основание чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Конституционното дело е образувано на 28 февруари 2024 г. по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 5, 6, 8 - 49, 106 и 107 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2024 г. (ДВ, бр. 108 от 30.12.2023 г.). В искането се излагат съображения за противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 62, ал. 1, чл. 84, т. 2 и чл. 87, ал. 2 от Конституцията.

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

Актът, с който Народното събрание приема бюджета на държавата за съответната година, макар да се отличава с особености, е закон. Той подлежи на контрол за конституционност на общо основание по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията като всеки друг закон, приет от парламента при осъществяването на законодателната власт въз основа на чл. 62, ал. 1 от Основния закон. Разпоредбата на чл. 150, ал. 1 от Конституцията дава право да сезират Конституционния съд на най-малко една пета от народните представители, което означава, че за да е валидно, искането трябва да бъде подписано от най-малко 48 народни представители. На 28 февруари 2024 г. в Конституционния съд е внесено искане, подписано от 48 народни

[20] обн., ДВ, бр. 30/2024 г.

представители от 49-ото Народно събрание. На 14 март 2024 г. в Конституционния съд е внесено уведомление от трима от тези народни представители, с което "информират, че оттеглят изразеното си волеизявление, обективирано чрез личните им подписи, от искането". Предвид този факт съдът установява, че трима от 48-те народни представители са оттеглили подписите си под искане за установяване на противоконституционност на разпоредби от приет от обикновено Народно събрание закон, поради което искането се подкрепя от само 45 народни представители. Съдът потвърждава разбирането си (Определение № 1 от 24.02.1994 г. по к. д. № 21/1993 г.; Определение № 6 от 29.10.1996 г. по к. д. № 23/1996 г. и др.), че в подобна хипотеза не е налице сезиране от оправомощен субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 1 от Конституцията, поради което производството следва да бъде прекратено.

По изложените съображения и на основание чл. 19, ал. 1 и 2 ЗКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Прекратява производството по конституционно дело № 10/2024 г.

Връща искането на народните представители.

Определение № 5 от 30 май 2024 г. по конституционно дело № 12/2024 г.[21]

Делото е образувано по искане на състав на Районния съд - Козлодуй за установяване на несъответствие с Конституцията на разпоредбите на чл. 16а от Закона за безопасно използване на ядрената енергия (обн., ДВ, бр. 63 от 2002 г.; посл. изм. и доп., бр. 27 от 2024 г.) и на чл. 64, ал. 3, изречение второ от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова

[21] обн., ДВ, бр. 48/2024 г.

разгледа в закрито заседание на 30.05.2024 г. конституционно дело № 12/2024 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 6.03.2024 г. по искане на състав на Районния съд - Козлодуй, по молба на ищеца по гр. д. № 1102/2023 г. за установяване на несъответствие с Конституцията на разпоредбите на чл. 16а от Закона за безопасно използване на ядрената енергия (обн., ДВ, бр. 63 от 2002 г.; посл. изм. и доп., бр. 27 от 2024 г.) и на чл. 64, ал. 3, изречение второ от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.), създадени съответно с § 88 и § 89 от Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници (ДВ, бр. 86 от 2023 г.).

С разпореждане от 29.03.2024 г. съдията докладчик е разпоредил отстраняване на нередовност на искането, отнасяща се до изпълнение на изискването на чл. 18, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) за аргументирана преценка на приложимото право относно последиците от действието на правото на Европейския съюз. На 11.04.2024 г. в отговор на това разпореждане в съда е постъпило "заявление" от сезиращия съд.

В искането си вносителят излага мотиви, с които обосновава, че оспорените разпоредби са в противоречие с конституционните принципи на правовата държава (чл. 4, ал. 1) и на закрилата на труда (чл. 16), с конституционния императив, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания (чл. 88, ал. 1), с конституционно признатото право на труд (чл. 48, ал. 1), както и с предвидения на конституционно ниво държавен контрол върху всички здравни заведения (чл. 52, ал. 5).

Вносителят посочва, че оспорените разпоредби дават право на работодателя, в случая на АЕЦ "Козлодуй", чрез свое структурно звено да извършва медицински прегледи, въз основа на които да издава заключения за медицинска пригодност за работа. Той твърди, че това "значително надхвърля работодателската власт и е предпоставка да бъде упражнено неконтролирано от държавата влияние върху работещите и работодателят да осъществява различни форми на натиск, с което пряко се нарушава правото на труд на гражданите, защитено и гарантирано от държавата съгласно чл. 16 и чл. 48, ал. 1 от Конституцията".

Според съдията, направил искането, предвидената в оспорените разпоредби възможност за извършване на медицински дейности нарушава чл. 52, ал. 5 от Конституцията, "съгласно който държавата осъществява контрол върху всички здравни заведения, като гаранция за правото на здравеопазване", а в случая се дава право лечебни дейности да се извършват извън местата, изрично уредени в Закона за лечебните заведения, и без да се прилагат утвърдените медицински стандарти за тези дейности.

Вносителят обосновава и нарушение на реда за приемане на законите, предвиден в чл. 88, ал. 1 от Конституцията и детайлно уреден в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Конституцията предвижда всеки законопроект, за да стане закон, да бъде обсъден и приет с две гласувания от пленарния състав на парламента. Прави се констатация, че при приемането на § 88, с който е създаден чл. 16а от Закона за безопасно използване на ядрената енергия, и на § 89, с който е допълнен чл. 64, ал. 3, изречение второ от Закона за здравето, този ред не е бил спазен, като приетите промени са подложени само на едно гласуване и освен това "нямат никаква връзка с предложенията по внесения първоначално законопроект, който се отнася до материята на използването на енергията от възобновяеми източници". Оспорването е обосновано и с липсата на мотиви в законопроекта по това предложение. Сезиращият съд посочва, че този подход при приемане на законите нарушава правната сигурност и принципа на правовата държава, прогласен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Нарушение на принципа на правовата държава той намира и в неяснотата на оспорените разпоредби, която създава потенциална възможност за противоречивото им прилагане.

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

Искането е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 2 от Конституцията - съд (съдебен състав), и е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 ПОДКС форма и реквизити.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на две разпоредби от два закона, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

С оглед осъществяване на това свое правомощие във връзка с компетентността на съдилищата по чл. 150, ал. 2 от Конституцията Конституционният съд трябва да провери дали оспорените пред него разпоредби в настоящото конституционно производство са приложимо

право по дело № 1102/2023 г. на Районния съд - Козлодуй, за евентуална отмяна като незаконосъобразна заповедта на работодателя, с която на ищеца (служителя) е променено мястото на работа. Това включва проверка дали са изпълнени изискванията на чл. 18, ал. 3 ПОДКС. Тази проверка е необходимо условие за преминаване на производството към фазата по същество.

Действащата редакция на разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията разширява кръга на сезиращите субекти, включвайки в тях всички съдилища, като обаче запазва конституционно ограничената сезираща компетентност, с която до изменението и допълнението на Конституцията (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) разполагаха само съставите на върховните съдилища. Всеки съд, независимо дали действа по своя инициатива, или по искане на страна по делото, може да оспорва пред Конституционния съд закон за несъответствие с Конституцията, но при условие че законът е приложим по конкретното дело. Поради това сезиращият съд, какъвто в случая е съставът на Районния съд - Козлодуй, трябва да изпълни посоченото конституционно изискване, намерило израз в установената практика на Конституционния съд относно допустимостта на исканията, внасяни от състави на Върховния касационен съд или на Върховния административен съд (Определение № 2 от 13 март по к. д. № 8/2024 г.). За да е валидно сезирането от страна на съдебен състав, той трябва да установи и обоснове приложимите по конкретното дело норми, които са част от вътрешното право и евентуално от правото на Европейския съюз. Това е разликата с общата сезираща компетентност, с която разполагат субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Преценката на районния съд в производството по чл. 357 от Кодекса на труда предполага той да определи приложимата правна уредба към момента (27.07.2023 г.) на издаване на заповедта на работодателя за промяна на работното място на служителя. Към тази дата обаче разпоредбите на чл. 16а от Закона за безопасно използване на ядрената енергия и чл. 64, ал. 3, изречение второ от Закона за здравето не са влезли в сила и дори не са приети. Те влизат в сила на 13.10.2023 г., деня, в който са обнародвани в "Държавен вестник". Съгласно тези промени в законовата уредба, въведени с § 88 и § 89 от Закона за изменение и допълнение на Закона за енергията от възобновяеми източници, работодателят - ядрена централа, в случая АЕЦ "Козлодуй", чрез наети правоспособни лекари с придобита специалност съгласно приложение № 3 към Наредбата по чл. 65, ал. 1, т. 4 от Закона за здравето и медицински специалисти, организирани в структурно звено в централата, извършва медицински дейности и издава заключение за

медицинската пригодност на работници и служители да работят в нея. На тези разпоредби не е придадено обратно действие, за да са действащо приложимо право към момента на издаване на оспорената заповед, и поради това не са правно основание за нейното издаване. Следователно оспорените пред Конституционния съд разпоредби не са приложим закон по конкретното дело, каквото е изискването на чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

При положение че оспорените пред Конституционния съд законови разпоредби не са приложими по конкретното дело, не е необходима отделна преценка за приложимост на правото на ЕС.

Конституционният съд приема, че при тези обстоятелства и правни основания искането не следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

Предвид изложените съображения и на основание чл. 13 ЗКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Районния съд - Козлодуй, за установяване на противоконституционност на чл. 16а от Закона за безопасно използване на ядрената енергия (обн., ДВ, бр. 63 от 2002 г.; посл. изм. и доп., бр. 27 от 2024 г.) и на чл. 64, ал. 3, изречение второ от Закона за здравето (обн., ДВ, бр. 70 от 2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 12/2024 г.

Връща искането на вносителя с препис от определението и гражданско дело № 1102/2023 г. на Районния съд - Козлодуй.

Определение № 6 от 27 юни 2024 г. по конституционно дело № 19/2024 г.[22]

Делото е образувано по искане на съдебен състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 164, ал. 1, т. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 27 юни 2024 г. конституционно дело № 19/2024 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 10.05.2024 г. по искане на съдебен състав на Софийския градски съд (СГС) за установяване на противоконституционност на чл. 164, ал. 1, т. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г., НПК).

В изложението на вносителя в заключителната му част е посочено, че се отправя до Конституционния съд искане за установяване на "несъответствие между чл. 30, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията и нормата на чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК, като основанието за това несъответствие е липсата на законово изискване за предварително съдебно разрешение за личен обиск при предварително планиране на задържането на обискираното лице".

В искането от 8.05.2024 г. (представено след две поредни разпореждания на председателя на Конституционния съд от 4.04.2024 г. и 24.04.2024 г. с конкретни указания за съобразяване с чл. 17, ал. 1 и 2 и чл. 18 ЗКС) съдебният състав на Софийския градски съд поддържа, че "е изправен пред ситуация, при която личният обиск на подсъдимите [по разглежданото от СГС наказателно от общ характер дело № 369/2021 г.] е бил извършен без предварително съдебно разрешение – като основание за това е задържането им, което е било предварително планирано". Посочва се, че този личен обиск по конкретното наказателно дело е в нарушение на чл. 30, ал. 2, пр. 3 във

[22] обн., ДВ, бр. 57/2024 г.

връзка с ал. 1 от Конституцията, тъй като в законовата хипотеза на чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК (която е била приложена в досъдебното производство) е налице "липса на законово изискване за предварително съдебно разрешение". Вносителят е пояснил в т. 75 от изложението, че моделът на защита на правата на гражданите под формата на "разрешение на съдебната власт" е "възпроизведен на законово ниво относно всички проявни форми на различните защитени права по чл. 30, чл. 32 – 35 от Конституцията" и че при всички тях се изисква или предварително съдебно разрешение, или само при хипотеза на неотложен случай, последващо съдебно одобрение. Твърди се, че целта на сезирането на Конституционния съд е "защита на конституционно закрепено основно право [на гражданите] поради липса на определен вид съдебен контрол". Изложени са пространни виждания за правното значение на задържането в наказателния процес, особено като "основание, правещо ненужно искането и получаването на предварително съдебно разрешение за обиск", за правното значение на "неотложен случай, оправдаващ обиск по чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК". Според изложеното в т. 58 и 78 от сезиращия съд "не може да се приеме, че е съответен на Конституцията изборът на законодателя, обективиран в чл. 146 (погрешно вместо чл. 164), ал. 1, т. 1 НПК, да допусне обиск на лице без предварително съдебно разрешение само поради това, че същото това лице е задържано, без да е налице неотложен случай". И макар и да посочва в т. 60 от искането, че както предварителният, така и последващият съдебен контрол може да бъде достатъчно ефективно правно средство за защита на правото на лична свобода и неприкосновеност по чл. 30, ал. 1 от Конституцията, вкл. и в аспекта на личен обиск по чл. 30, ал. 2, пр. 3 от Основния закон, въпросът, който според съдебния състав се поставя, "следва да се разглежда в контекста на конституционното оправдание на различния начин, по който се осъществява този съдебен контрол. А именно – има ли конституционно основание задържаните лица да бъдат лишени от предварителен съдебен контрол, на който биха имали право, ако не са били задържани?" Твърди се, че "на законово ниво тази защита [на правата на гражданите по чл. 32 – 34 от Конституцията] е чувствително разширена, като и в трите случая се изисква предварително съдебно разрешение. Само ако е налице неотложен случай, е допустимо съответното засягане да се осъществи без предварително съдебно разрешение, но следва да е съпроводено с искане за последващо съдебно одобрение. Следователно на законово ниво задържането на лицето, обект на обиска, има правното значение на неотложен случай, доколкото това задържане освобождава разследващите органи от задължението да търсят предварително съдебно разрешение" (според т. 42 и 43 от искането).

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

Искането по настоящото конституционно дело е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав), и е съобразено [макар и да съдържа белезите на съдебното определение по н.о.х.д. № 369/2021 г.] след изпълнение на указанията, дадени от председателя на Конституционния съд в разпореждания от 4.04.2024 г. и 24.04.2024 г., с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Искането е за установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон – чл. 164, ал. 1 НПК, съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по искане с посочения предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Задължително условие за допустимост на искане, основано на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, е оспорената пред Конституционния съд разпоредба от закон да е от значение за изхода на конкретното съдебно производство, т.е. за разрешаване на конкретния правен спор/дело. В своята практика съдът е изяснил какво следва да се разбира под "приложим закон" – всяка законова разпоредба, която е действаща и обективно годна за прилагане като източник на право по конкретното дело, по което съдът, сезиращ конституционната юрисдикция, трябва да се произнесе, както и е формирал трайна практика, съгласно която съдебен състав би могъл да поиска установяване на противоконституционност само на разпоредби от закона, който има пряко отношение към предмета на разглеждания от него спор (Определение от 29.04.2014 г. по к. д. № 4/2014 г., Определение № 5 от 26.07.2022 г. по к. д. № 12/2022 г. и посочените в Определение № 2 от 13.03.2024 г. по к. д. № 8/2024 г. определения по конституционни дела). Произнасянето на конституционната юрисдикция има смисъл само ако може да бъде взето предвид от сезиралата го юрисдикция и въпросът за конституционосъобразността на приложимия по висящото дело закон не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд. Освен това Конституционният съд не е обвързан от преценката на сезиращия съд за приложимото право, защото тази преценка

предпоставя собствената на Конституционния съд компетентност да се произнесе по направеното искане (неговата юрисдикция), а всеки съд, в т. ч. и Конституционният, сам преценява компетентността си да се произнесе по искане, с което е сезиран – чл. 13 ЗКС (Определение № 2 от 23.03.2010 г. по к. д. № 17/2009 г., Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к. д. № 15/2021 г. и Определение № 6 от 16.09.2022 г. по к. д. № 13/2022 г., Определение № 5 от 30.05.2024 г. по к. д. № 12/2024 г.). Съдът е подчертал в Определение № 2 от 2024 г. по к. д. № 8/2024 г., че сезирането трябва да е не само възможност, а необходимост, произтичаща от конкретното дело, което означава, че без отговора на поставения въпрос сезиращият съд не е в състояние да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция.

С искане, направено на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, сезиращият съд не може да очаква от Конституционния съд да се произнесе по въпроси от компетентността на самия сезиращ орган, както е в конкретния случай. В уводната част на искането като основание за оспорване на разпоредбата на чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК се посочва, че се поддържа противоречие с чл. 30, ал. 2, пр. 3 във връзка с ал. 1 от Конституцията, като се акцентира на липсата на предварително съдебно разрешение при обиск, когато лицето е задържано, но това задържане е било предварително планирано, т.е. в случай на неотложност. Вносителят се позовава на чл. 30, ал. 2, пр. 3 от Конституцията, в който се посочва, че никой не може да бъде задържан, подлаган на оглед, обиск или друго посегателство върху личната му неприкосновеност, освен при условията и по реда, определени със закон, както и на чл. 30, ал. 3, в който е предвидено, че в изрично посочени от закона неотложни случаи компетентните държавни органи могат да задържат гражданин, за което незабавно уведомяват органите на съдебната власт. В срок от 24 часа от задържането органът на съдебната власт се произнася по неговата законосъобразност. От мотивите на искането, които макар и да съдържат вижданията на съдебния състав, очертани в 81 точки (част от тях вътрешно противоречиви), освен за твърдяна липса в атакуваната законова разпоредба на чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК [за уреждане на една от възможните хипотези, изискваща според вносителя предварително съдебно разрешение за личен обиск тогава, когато задържането на лицето е било предварително планирано (т.е. при липса на неотложност)] се съдържат аргументи за евентуално нарушаване на правото на лична свобода и неприкосновеност на задържаното лице и "получаване на намалена защита" поради извършените процесуални действия, контролирани от съд не чрез предварително съдебно разрешение, а чрез последващо съдебно одобрение.

В действителност от подробните разсъждения се извежда разбирането на съда, че предвидената в НПК възможност за обиск на лице в случаите на неотложност с получаване на последващо одобрение от съдия често съставлява неоснователно засягане на правата на индивида, тъй като на практика се явява предварително планирано задържане на лицето, при което е следвало да бъде налице предварително разрешение от съдия, а такова отсъства към момента на задържането (става въпрос за действие в досъдебното производство). Това според сезиращия съд води до възможност за изключване на част от доказателствата по делото и затруднява дейността на съда по разкриване на обективната истина, както и осъществяването на наказателна репресия срещу евентуалните извършители.

Както беше посочено, задължение на сезиращия съд е не само да прецени приложимото право, но и да обоснове убедително, че поставеният въпрос е от значение за решаването на конкретното дело, т.е. че Конституционният съд е сезиран по чл. 150, ал. 2 от Основния закон, тъй като без отговора на поставения въпрос сезиращият съд не е в състояние да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция, пред каквато хипотеза не сме в конкретния случай.

Същината на функционално обособената съдебна власт е правораздаването. Присъща черта на съвременната държава е, че правораздаването е концентрирано в съдилищата, съставени от професионални и независими съдии. Това е водещ принцип и в действащата конституционна уредба на България (чл. 119, ал. 1), която изброява видовете съдилища. Единственият мащаб на правораздаването е действащото право, част от което са и основните права. В качеството си на действащи норми те изграждат ценностен порядък. Този ценностен порядък, чието ядро е свободно развиващата се човешка личност и нейното достойнство в рамките на социалната общност, следва да се разглежда като принципно конституционно решение за всяка област на правото. Процесуалният закон (НПК) изчерпателно изброява видовете доказателства, доказателствени средства, както и способите за доказване в наказателното процесуално право, като поставя изисквания за тяхната допустимост и валидност. Предвиденият в чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК ред за събиране на доказателства – чрез обиск и без предварително разрешение от съд, представлява намеса в правото на лична свобода и неприкосновеност по чл. 30, ал. 2 във връзка с ал. 1 от Конституцията, което няма абсолютен характер и търпи ограничения. Основният закон е разрешил противопоставянето "индивид–общество" в полза на принадлежността и ангажираността на отделната личност от обществото. Симетрично на особеното ценностно съдържание

на правото на лична свобода и неприкосновеност в съвременната демокрация, ограничаването му е допустимо само когато е наложително за постигането на целите на обществения интерес, заложени в ценностната система на Основния закон. В случая с оспорената разпоредба на НПК законодателят преследва цели в обществен интерес, а именно – необходимостта да се съберат и запазят доказателства от значение за разследването и за изясняване на фактите по делото. Сезиращият съд е точният форум, който следва да зачете както правата на обвиняемото лице, така и обществения интерес, поставен в основата на правилата, съдържащи се в НПК относно доказването, доказателствените средства и изискванията за тяхната валидност. Резултатът от тази присъща на правораздаването аналитична/оценъчна дейност по отношение на конкретни доказателствени средства и доказателства, представени в наказателния процес по конкретно наказателно дело, не може да бъде предпоставен по общ и абстрактен начин, т.е. да бъде определен изолирано от конкретния случай (чрез контрола за конституционност), тъй като зависи от цялостната преценка на обстоятелствата по делото. Наказателно-процесуалният кодекс съдържа правила за допустимостта и валидността на доказателствата, които всеки съд би следвало да зачете при разрешаване на въпросите, които следва да реши при постановяването на съдебния акт по конкретното дело.

От изложеното следва, че в действителност вносителят, въз основа на изложените от него аргументи, въвежда като предмет на настоящото конституционно производство въпрос от изключителната правораздавателна компетентност на решаващия съдебен състав, който е свързан с допустимостта на представени по конкретното дело доказателства и с начина, по който те следва да бъдат оценени по същество. В тази връзка Конституционният съд отбелязва, че не дължи произнасяне по искания, съдържащи въпроси, свързани с присъща правораздавателна дейност – като начина на водене на съдебния процес, установяването и доказването на състава на престъплението, тълкуването на правото, както и неговото приложение в конкретния случай, доколкото са все въпроси изцяло в компетентността на сезиращия съд (Определение № 3 от 2024 г. по к. д. № 6/2024 г.).

Видно от изложеното в искането, сезиращият съдебен състав намира, че са възможни две тълкувания на оспорената законова разпоредба. Според едното (предложено и възможно според вносителя) тълкуване събраните по реда на чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК доказателства следва да се кредитират само в случай на неотложност, т.е. когато това е единствената възможност за тяхното запазване. Според другото тълкуване в атакуваната разпоредба е

обективиран избор на законодателя "да допусне обиск на лице без предварително съдебно разрешение само поради това, че същото това лице е задържано, без да е налице неотложен случай". Повелята за закрила на основните права, която пронизва цялата Конституция, се проявява особено осезаемо в компетенциите на съдебната власт (чл. 117, ал. 1 от Конституцията). Функцията на съдебната власт да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата представлява съдържателно възпроизвеждане и конкретизация на принципа на правна справедливост (правова държава в материален смисъл). Ето защо в хипотеза като изложената в искането, при която сезиращият състав намира, че словесната редакция на посочената законова разпоредба на чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК [поради посочената по-горе според него липса] позволява различни тълкувания, конституционното призвание на съдебната власт по чл. 117, ал. 1 от Основния закон би могло да се уплътни, ако се констатира подобно противоречиво разбиране, то да бъде отстранено при упражняване на тълкувателната компетентност на Върховния касационен съд. Съдът обръща внимание, че съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията законодателната власт се осъществява единствено от Народното събрание и Конституционният съд не е компетентен да замества волята на законодателя със свое решение, основано на конкретни факти по едно наказателно дело (както счита вносителят по повод твърдението за "липса на..."), нито да дава указания на Народното събрание каква правна уредба да създаде (Определение № 2 от 1994 г. по к. д. № 1/1994 г., Определение № 2 от 2024 г. по к. д. № 8/2024 г.).

Конституционният съд намира за необходимо да подчертае, че оспорването на конституционосъобразността на разпоредби от закон от страна на съд (съдебен състав) не обвързва съда да разгледа отправеното до него искане по същество – той сам преценява дали поставеният за разрешаване в искането въпрос е от кръга на неговата компетентност и дали да постави в ход своята юрисдикция (в този смисъл Определение № 2 от 2021 г. по к. д. № 15/2021 г. и Определение № 2 от 2024 г. по к. д. № 8/2024 г.).

Последователно е разбирането на Конституционния съд (Определение № 2 от 2024 г. по к. д. № 8/2024 г.), според което, за да е допустимо искане за упражняване на възприетата в Конституцията специфична форма на инцидентен контрол за конституционосъобразност, то следва да бъде обосновано с достигната убеденост на съда за противоконституционност, изразена чрез приведени доводи, т.е. да се основава на формирано (вътрешно) убеждение, че приложимата по делото законова разпоредба не

следва да бъде съобразена и приложена, и поради това конкретното наказателно дело не може да бъде решено от съда съобразно нея. Искането не отговаря на посочените по-горе изисквания, тъй като засяга въпроси на конкретното правоприлагане по наказателни дела от компетентност на общите съдилища, а не на конституционната юрисдикция. Конституционният съд по повод на конкретното сезиране намира, че то не може да постигне заложеното в разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно – осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването на висящото пред първоинстанционния съд дело в съответствие с постановеното от конституционната юрисдикция решение по случая.

Гореизложените констатации и съображения, основани и на мотивите на вносителя за несъответствие на приложим по делото закон с Конституцията, дават основание на съда да направи извод, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а искането следва да бъде отклонено като недопустимо.

Предвид изложените съображения и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Софийския градски съд, 16-и състав, за установяване на противоконституционност на чл. 164, ал. 1, т. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 19/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение №7 от 27 юни 2024 г. на КС по конституционно дело №20/2024 г.[23]

Делото е образувано по искане на съдебен състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 105, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 27 юни 2024 г. конституционно дело № 20/2024 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 27.05.2024 г. по искане на съдебен състав на Софийския градски съд (СГС) за установяване на противоконституционност на чл. 105, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г., НПК).

В искането се твърди противоречие на законовата разпоредба с чл. 121, ал. 2 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията.

В искането вносителят излага доводи за твърдяна противоконституционност на чл. 105, ал. 2 НПК, тъй като е бил "изправен през ситуация, при която част от доказателствата по делото [по разглежданото от СГС наказателно общ характер дело № 369/2021 г.] са събрани при нарушаване на личната сфера на подсъдимите – а именно в резултат на използвани против тях специални разузнавателни средства и на извършени претърсвания и изземвания от кабинетите, домовете им и от автомобила на един от тях". Съдът посочва, че за извършване на част от тези следствени действия законодателят е предвидил предварителен съдебен контрол, но той според вносителя "не бил надлежно осъществен макар и да е било дадено предварително съдебно разрешение за използване на специални разузнавателни средства, все пак това разрешение не отговаря на

[23] обн., ДВ, бр. 57/2024 г.

изискванията на чл. 174, ал. 4 НПК, доколкото липсват мотиви. Макар и да е било дадено последващо одобрение от съдия за извършване на претърсвания и изземвания, все пак те не отговарят на чл. 161, ал. 2 НПК, доколкото случая не бил неотложен". Според съдебния състав, вносител на искането, "доказателствените средства по конкретното наказателно дело, обективиращи резултата от използване на специални разузнавателни средства и от претърсвания и изземвания, са били събрани и изготвени в противоречие с реда, предвиден в НПК. Поради което съдът [СГС по конкретното наказателно дело] следва да приложи чл. 105, ал. 2 НПК, което ще има за последица изключването им и невъзможност да се използва информацията, събрана с тях, за установяване на случилото се и това изключване ще доведе до затруднение или до осуетяване на разкриване на истината, а също така и до нарушаване на правото на защита на подсъдимите". По тези съображения вносителят посочва, "че са налице основания да се приеме, че нормата на чл. 105, ал. 2 НПК в този й аспект, противоречи на нормите на чл. 121, ал. 2 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията". Според съда установяването в съдебното производство, това, че чл. 161, ал. 1 и чл. 174, ал. 4 НПК са били нарушени, води до "тежки последици – по силата на чл. 105, ал. 2 НПК събраните доказателства се изключват и това е високата цена, която трябва да се плати като резултат от това установяване… Оттук и склонността у съда да се въздържа от такова установяване. Показателен е и трайният отказ на съдиите да отчитат очевидната липса на надлежно мотивиране на съдебните разрешения за ползване на специални разузнавателни средства – отново в основата е нежеланието да се загубят събраните от тях доказателства".

Вносителят в т. 59 от искането се позовава на практика на Съда на Европейския съюз (Съда на ЕС; СЕС), Решение от 17.01.2019 г. по дело C-310/16, ECLI:EU:C:2019:30, в което е посочено, че въпросът за доказателственото значение на "сведения, събрани при нарушаване на личната сфера на гражданите, в контекста на незаконно ползване на специални разузнавателни средства" не се регулира от правото на Европейския съюз (право на ЕС, ПЕС) освен в изключителни случаи, ако се засяга базисната ефективност на наказателното производство, ако предмет на престъплението е посегателство върху финансовите интереси на ЕС, какъвто настоящият случай не е.

В т. 61 от искането сезиращият съд посочва и Решение от 16.02.2023 г. по дело C-349/21, ECLI:EU:C:2023:102 (по преюдициално запитване на същия съдия по наказателно дело, свързано с повдигнати обвинения срещу пет лица, че са участвали в организирана престъпна група, поставила си за

користна цел неправомерно превеждане през границите на България на граждани на трети държави, неправомерното им подпомагане да преминават в страната, както и получаване и даване на подкупи във връзка с тази дейност), като твърди, че в него е прието, "че е достатъчно искането на съответния орган да е мотивирано, доколкото разрешението от съд се дава въз основа на него". В посоченото решение на СЕС е обобщено, вземайки предвид конкретната посочена хипотеза, че е наложително съдът, разглеждащ наказателното дело, да извърши съвместен прочит на разрешението [бланкетно с оглед мотивиране], дадено от съдия в досъдебното производство, и на мотивите, съдържащи се в искането на съответните органи, въз основа на който прочит да се извлекат от решаващия съд точните мотиви, поради което е дадено разрешение от съдия за извършване на съответните процесуални действия.

В т. 63 от искането съдът е изброил множество други решения на Съда на ЕС, в които е прието, че доказателствената сила на порочно събрани доказателства се регулира само от националното право, както и че е възможно да се предвидят други правни средства за защита, различни от изключване на доказателствената стойност. Въпросът за доказателственото значение на сведения, събрани при нарушаване на права на лица според сезиращия съд, е обсъждан подробно в Решение от 14.05.2024 г. по дело C-15/24, ECLI:EU:C:2024:399, в което СЕС е потвърдил своята практика и постановил: "... дори ако се касае за доказателства, събрани в нарушение на правото на ЕС, то отново националното право регулира последиците от това, в аспекта на възможността или невъзможността тези доказателства да се ползват в наказателното производство, като се спазват принципите на ефективност и равностойност, както и че изключването им е нужно само ако ползването на тези доказателства ще наруши състезателността в наказателния процес".

В т. 72 от искането вносителят посочва, че "пред Конституционния съд е поставен въпрос, който е почти идентичен с вече висящ въпрос пред Съда на ЕС по дело C-229/23 с очаквано Решение на Съда на ЕС на 13.06.2024 г.". В същото време се обобщава, че "доколкото специалните разузнавателни средства, предмет на настоящото искане, не визират подслушване на телефони, то те са извън обхвата на правото на ЕС и скорошното произнасяне на Съда на ЕС не прави настоящото искане ненужно". Конституционният съд служебно установи, че в Решение от 13.06.2024 г. по дело C-229/23, ECLI:EU:C:2024:505, СЕС е отговорил на запитващия съд следното: "т. 51 …когато приетата на основание чл. 15, параграф 1 от Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета

от 12 юли 2002 година законодателна мярка предвижда, че ограничения на закрепения в чл. 5, параграф 1 от тази директива принцип на поверителност на електронните съобщения могат да се приемат посредством съдебни актове, държавите членки са длъжни по силата на посочения член 15, параграф 1, във вр. с чл. 47, втора алинея от Хартата на основните права на Европейския съюз, да предвидят, че такива актове се мотивират (решение по дело C-349/21)"; "т. 53. Следователно национална правна уредба, която изисква самият съдебен акт, с който се разрешават слушане, записване, съхранение на съобщения без съгласието на заинтересованите потребители, да е изрично писмено мотивиран, непременно отговаря на изискванията, произтичащи от правото на Съюза. Поради това националните юрисдикции изобщо не са длъжни да оставят без приложение такава уредба." СЕС е приел в това последно цитирано решение, че предвид даденото разрешение не дължи отговор по втория въпрос от преюдициалното запитване за приложението на чл. 105, ал. 2 НПК, тъй като не е компетентен да тълкува вътрешното право на държава членка, препращайки към Решение от 26.01.2021 г. по дела C-422/19 и C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63.

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

Искането е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав), и е съобразено [макар и да съдържа белезите на съдебното определение по н.о.х.д. № 369/2021 г.] с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Искането е за установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон – чл. 105, ал. 2 НПК – съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по искане с посочения предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

С Определение № 2 от 13.03.2024 г. по к.д. № 8/2024 г. Конституционният съд е потвърдил своята практика и във връзка с прилагането на разпоредбата на чл. 18, ал. 3 ПОДКС в контекста на новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията (вж. Определение от 14.09.2021 г. по к.д. № 13/2021 г., Определение от 5.10.2021 г. по к.д. № 15/2021 г.). Задължително условие за допустимост на искане, основано на чл. 150, ал. 2

от Конституцията, е оспорената пред съда разпоредба от закон да е от значение за изхода на конкретното съдебно производство, т.е. за разрешаването на конкретния правен спор/дело. Съдът е изяснил в цитираните определения какво следва да се разбира под "приложим закон", потвърждавайки, че "съдебният състав може да иска установяване на противоконституционност само на закон или разпоредба от закон, която има пряко отношение към производството пред него" (Определение № 5 от 26.07.2022 г. по к.д. № 12/2022 г.). За да може Конституционният съд да прецени това, искането на основание чл. 150, ал. 2 от Основния закон трябва да съдържа ясно и аргументирано изложение защо оспорваната пред Конституционния съд законова разпоредба е приложима и то с решаващо за изхода на делото значение. Конституционният съд е обосновал разбирането, че сезирането от съд трябва да е не само възможност, а необходимост, произтичаща от конкретното дело, което означава, че без отговора на поставения въпрос сезиращият съд не е в състояние да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция (вж. Определение № 2 от 13.03.2024 г. по к.д. № 8/2024 г.). Освен това Конституционният съд не е обвързан от преценката на сезиращия съд за приложимото право, защото тази преценка предпоставя собствената на Конституционния съд компетентност да се произнесе по направеното искане (неговата юрисдикция), а всеки съд, в т.ч. и Конституционният, сам преценява компетентността си да се произнесе по искане, с което е сезиран – чл. 13 ЗКС (Определение № 2 от 23.03.2010 г. по к.д. № 17/2009 г., Определение № 2 от 24.02.2022 г. по к.д. № 15/2021 г. и Определение № 6 от 16.09.2022 г. по к.д. № 13/2022 г., Определение № 5 от 30.05.2024 г. по к.д. № 12/2024 г.).

За да е налице валидно сезиране на Конституционния съд, е необходимо поставеният за разрешаване в искането въпрос да е от кръга на неговата компетентност. Последното представлява необходимо условие за допускане на направеното искане и преминаване на конституционното дело във фазата за решаването му по същество. В конкретното конституционно производство преценката за приложимото право, която предшества сезирането на конституционната юрисдикция, макар и да не е обвързваща за Конституционния съд, е намерила израз в искането, подкрепена със съответните доводи, групирани в 83 точки. Първоинстанционният съд е извършил проверка за това дали предметът на делото и приложимите вътрешни правни норми имат връзка с правото на ЕС и е мотивирал отсъствие на такава връзка, поради което основните му аргументи са основани на несъответствието на разпоредбата на чл. 105, ал. 2 НПК "в този

й аспект", предвид конкретните факти по наказателното дело, с чл. 121, ал. 2 и чл. 122, ал. 1 от Конституцията.

Оспорената разпоредба от Наказателно-процесуалния кодекс, намираща се в част втора "Доказване", глава единадесета, гласи: "Не се допускат доказателствени средства, които не са събрани или изготвени при условията и по реда, предвидени в този кодекс." Разпоредбата цели недопускане в наказателното производство на доказателствени средства, които са изготвени в нарушение на императивните правила, предвидени в НПК. Тази обща разпоредба, относима към всички доказателствени средства, предвидени в НПК, е в синхрон с основните принципи, прилагани в наказателно-процесуалното право относно доказването и в частност с чл. 13, ал. 2 НПК, съгласно който обективната истина се разкрива по реда и със средствата, предвидени в този кодекс.

С искане, направено на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, сезиращият съд не може да очаква от Конституционния съд да се произнесе по въпроси от компетентност на самия сезиращ орган, както и да замества волята на законодателя със свое решение, нито да дава указания на Народното събрание каква правна уредба да създава (Определение № 2 от 13.03.2024 г. по к.д. № 8/2024 г.). Вносителят в уводната част на искането е акцентирал върху факта, че ако се приложи чл. 105, ал. 2 НПК поради събрани и изготвени в противоречие с реда, предвиден в НПК, доказателствени средства, това изключване, според него, ще доведе до затруднения или осуетяване на разкриването на обективната истина и ще рефлектира върху правата на обвиняемия/гражданина. Това разбиране на сезиращия съд е бланкетно и не е подкрепено с каквато и да било конституционноправна аргументация.

Противоконституционността следва да се обоснове с убедителни доводи, извлечени от конституционни разпоредби, на които се позовава всеки вносител на искане пред Конституционния съд. В случая, предвид съдържанието на искането пред съда, вносителят е въвел твърдение за противоконституционност, която произтича от незаконосъобразни действия на правоприлагащите органи в рамките на досъдебното производство, водещи до опорочаване на процеса на събиране на доказателства и изправяне на решаващия съд пред необходимостта да приложи чл. 105, ал. 2 НПК в тази му редакция, и от това следват затруднения за съда за разкриване на обективната истина и за реализирането на наказателната отговорност.

Конституционният съд намира за необходимо да отбележи, че правило, подобно на чл. 105 НПК, се съдържа в повечето демократични наказателноправни системи и в този смисъл не е инцидентно нововъведение в българското наказателно-процесуално право. Неговият интензитет – абсолютно или частично изключване на доказателствените средства, според вида и степента на нарушението при събирането им – е въпрос на законодателна дискреция при формирането на наказателната политика. Борбата с престъпността, в т.ч. чрез установяване на извършените престъпления, техните автори и налагането на справедливи наказания, предполага две изначално неравнопоставени страни – отделният индивид (група от индивиди) и органите на държавата, разкриващи престъпната дейност, и тези, налагащи/определящи наказателната отговорност. Тази неравнопоставеност се балансира чрез засилената защита на правата на индивида (групата индивиди), част от която е разпоредбата на чл. 105, ал. 2 НПК.

Конституцията издига във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Без съмнение сигурността на гражданите е пряко свързана и с ефективната борба с престъпността (Тълкувателно решение № 8 от 1.09.2005 г. по к.д. № 7/2005 г.). Публичният интерес от разкриване на престъпленията оправдава в общия случай ограничения на основни права, но дори и тогава този интерес ще е толкова по-малко задоволен, колкото по-интензивна е намесата в конституционно защитената лична сфера. Разположено в контекста на въведения от вносителя предмет на оспорване, това означава, че ако претърсване и изземване е било осъществено в досъдебното производство в хипотезата на чл. 161, ал. 2 НПК при неотложни случаи, за съда, предвид правилото на чл. 105, ал. 2 НПК, ако установи нарушение на изискванията във връзка със събирането или изготвянето на доказателствените средства, възниква задължение за прилагането на това правило, което би рефлектирало благоприятно по отношение на правата на обвиняемия/гражданина.

Предвидените в цитираните разпоредби конкретни предпоставки за извършване на тези действия по разследването са предназначени да гарантират, че навлизането в запазената сфера на правата на гражданите няма да надхвърли необходимото за постигане на целите от обществен интерес, свързани с ефективно наказателно разследване, вкл. че се преследва освен охраняване на интересите на гражданите, така и съхраняване на възможността за разкриване на обективната истина в наказателния процес. Би възникнало напрежение с повелята за непосредствена обвързаност на публичната власт/съдилищата с основните

права на гражданите, ако се допусне в процеса на съдебно доказване да се кредитират доказателства, събрани в нарушение на процедура, уредена в Наказателно-процесуалния кодекс, която е призвана да гарантира умереност при намесата в защитеното (чрез правата) лично пространство. Въз основа на това разбиране законодателят е предвидил, че съдът не може да се позовава на доказателствени средства, които удостоверяват действия по разследването, извършени в разрез с процесуалните правила на чл. 161, ал. 2 и чл. 174, ал. 4 НПК. Обявяването на нормата на чл. 105, ал. 2 НПК за противоконституционна, в какъвто смисъл е изразената в искането воля, би довело до несъвместимо с конституционни принципи положение, при което решаващите съдебни състави ще разполагат с неограничена дискреционна власт да използват като основа за установяване на наказателната отговорност доказателства, събрани в резултат на непремерена намеса в конституционно гарантирани права на гражданите. Сезиращата компетентност на съда (съдебния състав) по чл. 150, ал. 2 от Основния закон се вмества в рамката на предназначението на възприетата специфична форма на инцидентен контрол за конституционосъобразност, а именно – правораздаването, поверено на съдилищата, да функционира по начин, който е съобразен с Конституцията. Упражнената в настоящото производство инициатива надхвърля тези параметри на сезираща компетентност (изведени [имплицитно] като логика, произтичаща от предназначението на правомощието по чл. 150, ал. 2 от Основния закон), поради което искането следва да се отклони като недопустимо.

При конкретното сезиране Конституционният съд намира, че то не може и да постигне заложеното в разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно – осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването на висящото пред първоинстанционния съд дело в съответствие с постановено от конституционната юрисдикция решение. Целта на извършената конституционна промяна е върховенство на правото, като се засили сътрудничеството в процеса на конституционното правосъдие между конституционната юрисдикция и общите съдилища от всички инстанции, явяващи се, поради естеството на упражняваната власт, най-подходящия форум за защита на правата на човека.

Гореизложените констатации и съображения, основани и на мотивите на вносителя за несъответствие на приложим по делото закон с Конституцията, дават основание на съда да направи извод, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а искането следва да бъде отклонено като недопустимо.

Предвид изложените съображения и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Софийския градски съд, 16-и състав, за установяване на противоконституционност на чл. 105, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 1.05.2024 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 20/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 8 от 26 септември 2024 г. по конституционно дело №17/2024 г.[24]

Делото е образувано по искане на 55 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 86, ал. 1 във връзка с чл. 84, т. 2, във връзка с чл. 106, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията, както и за установяване на противоконституционност на точка първа на Решение за предприемане на мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 04.04.2024 г. (обн. ДВ, бр. 30/2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 26.09.2024 г. конституционно дело № 17 от 2024 г., докладвано от съдия Константин Пенчев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост на искането по реда на чл.19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Делото е образувано на 22.04.2024 г. по искане на 55 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на

[24] обн., ДВ, бр. 84/2024 г.

чл. 86, ал. 1 във връзка с чл. 84, т. 2, във връзка с чл. 106, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията, както и за установяване на противоконституционност на точка първа на Решение за предприемане на мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 4.04.2024 г. (ДВ, бр. 30 от 2024 г.).

Вносителят иска задължително тълкуване на указаните конституционни разпоредби в контекста на следните тълкувателни въпроси: „Допустимо ли е Народното събрание с правен акт с нормативен характер решение да ограничава упражняването на оперативните правомощия от страна на министъра на финансите като му запрещава да извършва действия по разходи по консолидираната фискална програма или му нарежда да извършва разходи за определени от Народното събрание цели“ и „Какви са последиците от приемане на решение от Народното събрание, с което извън приетата финансова рамка на публичните финанси чрез Закона за държавния бюджет за съответната година се задължават органи на изпълнителната власт да извършат определени разходи или им се забранява да извършват разходи за сметка на държавния бюджет – обвързани ли са органите на изпълнителната власт от подобно решение“. За да обоснове необходимостта от задължително тълкуване, сезиращият субект се позовава на поредица от решения, приети от 49-ото Народно събрание, които според него са проявление на тенденция „въпреки постановеното Решение № 10 от 28.09.2021 г., ДВ, бр. 83 от 2021 г., Народното събрание да задължава с определено поведение органите на изпълнителната власт в областта на публичните финанси, като им забранява да извършват разходи, попадащи в техните законово уредени правомощия, така и да извършат разходи, които не са планирани в Закон за държавния бюджет и за които няма обосновка“.

Сезиращият субект иска също така установяване на противоконституционност на точка първа на Решение за предприемане на мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 4.04.2024 г. Според него в оспорената част приетото решение е противоконституционно поради противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), поради съществено засягане на разделението на властите и поради нарушение на императивни норми на Закона за публичните финанси, съставляващо нарушение на принципа на законност. Поддържа се, че е налице и нарушение на принципа на разделение на властите по чл. 8 от Основния закон и нарушение на конкретните правомощия на изпълнителната власт по чл. 106 от Конституцията.

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

1. По искането за даване на задължително тълкуване на чл. 86, ал. 1 във връзка с чл. 84, т. 2, във връзка с чл. 106, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията със следните тълкувателни питания: „Допустимо ли е Народното събрание с правен акт с нормативен характер решение да ограничава упражняването на оперативните правомощия от страна на министъра на финансите като му запрещава да извършва действия по разходи по консолидираната фискална програма или му нарежда да извършва разходи за определени от Народното събрание цели“ и „Какви са последиците от приемане на решение от Народното събрание, с което извън приетата финансова рамка на публичните финанси чрез Закона за държавния бюджет за съответната година се задължават органи на изпълнителната власт да извършат определени разходи или им се забранява да извършват разходи за сметка на държавния бюджет – обвързани ли са органите на изпълнителната власт от подобно решение“.

Искането е направено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд съгласно чл. 150, ал. 1, изречение първо от Конституцията.

Искане за задължително тълкуване може да бъде допуснато за разглеждане по същество само при определени условия – в искането да се изложат подробни съображения за необходимостта, която го поражда – неясноти относно смисъла и съдържанието на конституционната разпоредба и наличието на данни за противоречивото ѝ и нееднакво прилагане.

Съдът посочва, че смисълът на конституционните разпоредби, чието тълкуване се иска, в контекста на поставените от вносителя две тълкувателни питания, е вече изяснен с Тълкувателно решение № 10 от 2021 г. по конституционно дело № 8 от 2021 г.

В това решение, макар и по друг и различен тълкувателен въпрос, Конституционният съд изяснява: „Принципът на законност, прогласен с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, несъмнено детерминира и пряко засяга упражняването на публичната власт от всички държавни органи. Той обвързва и Народното събрание при осъществяването на неговата дейност, в т.ч. и с оглед на решенията, които приема, да се съобразява с издаваните от него закони (Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г., Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 г.). Тези закони могат да бъдат приети, изменени, допълнени или отменени само по реда, установен от Конституцията, а не и чрез решение на Народното събрание, противоречащо на приет от него

закон. Парламентарно решение, с което се спира временно изпълнението на нормирани в закон правомощия на държавни органи, игнорира същностно изискване на принципа за законност, според което във всичките си актове и действия Народното събрание трябва да се подчинява на действащото законодателство, и влиза в остро противоречие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията“.

В мотивите на Тълкувателно решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021 г. Конституционният съд посочва още: „Според класическата формула за разделението на властите на парламента не се отрежда привилегировано положение спрямо другите власти. Независимо че Народното събрание се избира пряко от народа, поради което се ползва с пълна демократична легитимност, неговите функции и правомощия са конституционно очертани. Конституцията установява, че Народното събрание е национален представителен орган, но също така разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и не позволява на никоя от тях да има надмощие над другите, а изисква те взаимно да се балансират и възпират. Парламентът не може неограничено да се намесва във всяка сфера на управлението. Обстоятелството, че съвременното правителство в парламентарната държава е отговорно пред парламента, не създава за правителството статус на подчиненост – сферата на вземане на важните държавни решения не е резервирана единствено за парламента като национален представителен орган; в тази сфера има място и за политическия връх на администрацията, който е правителството. Схемата на разделените власти предпоставя един съдържателен комплекс от функции и компетенции – изпълнителната власт е самостоятелна област на задачи и функции, които правителството осъществява на собствено основание и за които носи политическа отговорност. В този смисъл правителството е самостоятелна конституционна институция със своя собствена компетенция от общ характер, в която влизат широк кръг от правомощия за регулиране и намеса във всички сфери на обществения живот, но при нейната реализация то трябва да действа в рамките на Конституцията и законите“.

В мотивите на Тълкувателно решение № 10 от 2021 г. по к. д. № 8/2021 г. Конституционният съд приема също, че „[у]становеният от Основния закон предел на взаимодействие на властите изключва начин на взаимоотношения между тях, при който с решение на парламента се спира макар и временно изпълнението на компетенции, отредени по Конституцията за други държавни органи. Конституцията залага на взаимодействието и сътрудничеството между властите, като същевременно

не допуска ограничаване с акт на една от тях на правомощия, които очертават конституционния облик на другите власти. Тези два подхода не си противоречат, а взаимно се допълват и в своята цялост изразяват модерното разбиране на принципа на разделение на властите, основано на сътрудничество и взаимодействие, от една страна, и независимост, от друга, като конституционна гаранция за дейността и зачитането на висшите органи на държавата в качеството им на носители на компетентност, предоставена им от Конституцията“.

Конституционният съд не намира основание да промени досегашната си практика, „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. № 9/2007 г.), да не допуска за разглеждане искане за даване на задължително тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. По тези съображения искането за тълкуване следва да бъде отклонено.

2. По искането за установяване на противоконституционност на точка първа на Решение за предприемане на мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 4.04.2024 г. (ДВ, бр. 30 от 2024 г.).

С точка първа на Решение за предприемане на мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България министърът на финансите е задължен незабавно да преустанови разходите по консолидираната фискална програма с изключение на разходите за пенсии, трудови възнаграждения, неотложни социални плащания и падежиращи плащания по държавния дълг до назначаването на служебно правителство. С Указ № 101 на президента на републиката от 9.04.2024 г. (обн., ДВ, бр. 32 от 2024 г.) е назначено служебно правителство.

С назначаването на служебно правителство действието на оспорената по настоящото дело точка първа от решението е изчерпано, което води до отпадане на предмета на делото в тази му част. Поради това и съгласно разпоредбата на чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд искането в тази част следва да бъде отклонено като недопустимо.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 и 2 от Конституцията и чл. 19 от Закона за Конституционен съд Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на 55 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 86, ал. 1 във връзка с чл. 84, т. 2, във връзка с чл. 106, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България: „Допустимо ли е Народното събрание с правен акт с нормативен характер решение да ограничава упражняването на оперативните правомощия от страна на министъра на финансите като му запрещава да извършва действия по разходи по консолидираната фискална програма или му нарежда да извършва разходи за определени от Народното събрание цели“ и „Какви са последиците от приемане на решение от Народното събрание, с което извън приетата финансова рамка на публичните финанси чрез Закона за държавния бюджет за съответната година се задължават органи на изпълнителната власт да извършат определени разходи или им се забранява да извършват разходи за сметка на държавния бюджет – обвързани ли са органите на изпълнителната власт от подобно решение“.

Отклонява искането за установяване на противоконституционност на точка първа на Решение за предприемане на мерки за гарантиране финансовата стабилност и фискалната ликвидност на Република България, прието от 49-ото Народно събрание на 4.04.2024 г. (ДВ, бр. 30 от 2024 г.).

Прекратява производството по делото.

Връща искането на подателя заедно с препис от настоящото определение.

Определение № 9 от 1 октомври 2024 г. по конституционно дело №21/2024 г.[25]

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 287, ал. 1 в частта „по-тежко“ от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, и членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 1.10.2024 г. конституционно дело № 21 от 2024 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 28.05.2024 г. по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 287, ал. 1 в частта „по-тежко“ от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.) (НПК).

Сезиращият съд твърди и привежда доводи за несъответствие на оспорената разпоредба с чл. 127, т. 3, предл. 2 от Конституцията като резултат от решение на Съда на Европейския съюз (СЕС) от 9.11.2023 г. по дело C-175/22, ECLI:EU:C:2023:844, постановено по преюдициално запитване, отправено от съдебния състав при разглеждане на наказателно от общ характер дело № 369/2021 г. по описа на Софийския градски съд, 16-и състав, което се отнася до тълкуването на чл. 6, § 3 и 4 от Директива 2012/13/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 22 май 2012 г. относно правото на информация в наказателното производство и на чл. 47, ал. 2 от Хартата на основните права на Европейския съюз.

Според вносителя като последица от направения от СЕС извод, че национална съдебна практика, която допуска съдът да постанови акт по същество по правна квалификация, която не е била надлежно предявена на подсъдимия и срещу която той не е могъл да се защитава, независимо че тя

[25] обн., ДВ, бр. 85/2024 г.

се отнася до престъпление, което не е по-тежко наказуемо, не съответства на правото на Европейския съюз, се поражда невъзможност по разглежданото от него наказателно дело да бъде постановена осъдителна присъда с прилагането на закон за същото, еднакво или по-леко наказуемо престъпление, освен ако не бъде уведомен подсъдимият за новата правна квалификация и не му бъде дадена възможност да подготви защитата си.

В искането са изложени аргументи, че съобразно разпоредбите на НПК няма пречка съдът да уведоми подсъдимия за новата правна квалификация, но органът, който може да я „формулира“, е единствено прокурорът в съответствие с предоставеното му съгласно чл. 127, т. 3, предл. 2 от Конституцията правомощие да поддържа обвинението. Съдебният състав посочва, че в резултат на създаденото с решението на СЕС ново правно положение разпоредбата на чл. 287, ал. 1 НПК проявява ограничително въздействие върху правото на прокурора да поддържа обвинението, тъй като не му позволява да го измени, когато се касае за нова правна квалификация на деянието, относима към „не по-тежко наказуемо престъпление“, без съществено изменение на обстоятелствената част на обвинението.

Според сезиращия съд е необходимо това ограничение да отпадне и прокурорът да има възможност да измени обвинението, „като разшири предмета на делото с твърдение за евентуално прилагане на закон за не по-тежко престъпление“ без съществено изменение на установената фактическа обстановка, което съдът официално да приеме, като уведоми подсъдимия и му даде възможност да се защити срещу него, за да бъде надлежно упражнено предоставеното на прокурора от Основния закон правомощие по смисъла на чл. 127, т. 3, предл. 2 от Конституцията.

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

Искането е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав по конкретно дело), и е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. По същия предмет Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за

недопустимост, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията обвързва възможността за сезиране на Конституционния съд със съществуването на несъответствие между закон и Конституцията, което е констатирано в рамките на конкретно съдебно производство и тъкмо неговото разрешаване е причината съдебният състав да се обърне към Конституционния съд. Според възприетото в практиката на Съда разбиране съдебен състав би могъл да поиска установяване на противоконституционност единствено на разпоредби от закона, които имат пряко отношение към предмета на разглеждания от него спор (Определение от 29.04.2014 г. по к.д. № 4 от 2014 г.; Определение от 17.09.2019 г. по к.д. № 9 от 2012 г.). Обосноваването, че поставеният въпрос е от значение за решаване на конкретното дело, е определящо условие за установяване на компетентността на съдебния състав да сезира Конституционния съд, както и на самия Конституционен съд да се произнесе. Както е посочил Съдът в Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5 от 2019 г., „[в]ъпросът за конституционосъобразността на приложимия по висящото дело закон, независимо от модела на конституционно правосъдие, винаги има преюдициален характер – такъв въпрос не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд“. Съдебният състав би могъл да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция само ако отговорът на поставения въпрос пряко произтича от конкретното дело, поради което сезирането следва да е необходимост, а не само възможност за решаване на конкретния правен спор (Определение № 2 от 2024 по к.д. № 8 от 2024 г.).

Становището на сезиращия съд за приложимото право не е обвързващо за Конституционния съд, който има правомощие да извърши самостоятелна преценка дали е компетентен да се произнесе по искането, с което е сезиран. Решаващо условие за допускане на искането за разглеждането му по същество е дали отговорът на поставения въпрос е в кръга на компетентност на Конституционния съд. Съдебният състав излага доводите си относно приложимото право, като се позовава на „законовата невъзможност“ на прокурора по чл. 287, ал. 1 НПК да изменя обвинението „с прилагането на закон за не по-тежко наказуемо престъпление, без съществено изменение на обстоятелствената част на обвинението“. Вносителят прави извод, че независимо че този въпрос не се регулира от правото на ЕС, последиците от посоченото от него решение на СЕС са

довели до нефункциониране на установения режим за съдебна служебна преквалификация на деянието.

Оспорената разпоредба на чл. 287, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс се намира в част четвърта „Съдебно производство“, глава двадесета „Съдебно заседание“. Разпоредбата е приложима в хипотези на събрани в хода на съдебното следствие пред първоинстанционния съд доказателства, които предпоставят съществена промяна във фактическите обстоятелства на деянието, описани в обвинителния акт, или в случаите на прилагане на закон за по-тежко наказуемо престъпление.

Съгласно чл. 127, т. 3 от Конституцията само прокуратурата разполага с правомощието да привлича към отговорност лицата, които са извършили престъпление. Това конституционно правомощие на прокуратурата е намерило израз в разпоредбата на чл. 242, ал. 1 НПК, според която, след като завърши разследването, прокурорът повдига обвинение с обвинителен акт, и в разпоредбата на чл. 287, ал. 1 НПК, по силата на която прокурорът повдига ново обвинение, когато в хода на съдебното следствие установи основания за съществено изменение на обстоятелствената част на обвинението или за прилагане на закон за по-тежко наказуемо престъпление. Като оспорва конституционосъобразността на разпоредбата в частта „по-тежко“, вносителят твърди, че „актуалната редакция на разпоредбата“ отнема правомощие на прокурора да изменя обвинението с цел прилагане на „закон за не по-тежко наказуемо престъпление“. Този извод аргументира с висящото пред него наказателно дело, като счита, че прокурорът следва да има право да измени обвинението, като посочи нови правни квалификации, които са по-леко наказуеми от възприетите в обвинителния акт.

Сезиращият съд не може да очаква по искане на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията Конституционният съд да се произнесе по въпроси от компетентността на самия сезиращ съд, да замества волята на законодателя със свое решение или да дава указания на Народното събрание каква правна уредба да създава (Определение № 2 от 13.03.2024 г. по к.д. № 8 от 2024 г.).

Направените от вносителя твърдения за противоконституционност се основават на тълкуването на изявлението, направено от прокурора по време на проведеното на 30.01.2024 г. съдебно заседание.

Въз основа на изложените доводи в искането сезиращият съд поставя въпрос от изключителната правораздавателна компетентност на решаващия съдебен състав. Конституционният съд припомня, че не дължи произнасяне по искания, съдържащи въпроси, свързани с присъща правораздавателна

дейност, които съдът решава при постановяване на съдебния си акт, доколкото това са въпроси изцяло и единствено в компетентността на сезиращия съд (Определение № 3 от 2024 г. по к.д. № 6 от 2024 г.). В конкретния случай поставеният от сезиращия съд проблем не се отнася до съответствието на закон с Конституцията, а до конституционосъобразното тълкуване и прилагане на приложимия по делото закон.

Съдът намира, че конкретното сезиране не може да постигне заложеното в чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно – осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването на висящото пред първоинстанционния съд дело в съответствие с постановено от конституционната юрисдикция решение.

Посочените съображения налагат извод, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а искането следва да бъде отклонено като недопустимо.

По изложените съображения и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Софийския градски съд, 16-и състав, за установяване на противоконституционност на чл. 287, ал. 1 в частта „по-тежко“ от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 21 от 2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 10 от 1 октомври 2024 г. по конституционно дело №22/2024 г.[26]

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 29, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. бр. 39 от 01.05.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 1.10.2024 г. конституционно дело № 22 от 2024 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 28.05.2024 г. по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 29, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.) (НПК) поради противоречие с чл. 31, ал. 3, чл. 121, ал. 1 и чл. 127, т. 3 от Конституцията.

Вносителят твърди и привежда доводи за противоконституционност на разпоредбата при „нейното тълкуване в съответствие с правото на Европейския съюз“.

Съдебният състав сочи, че в отправеното от него преюдициално запитване до Съда на Европейския съюз (СЕС) във връзка с разглеждането на наказателно от общ характер дело № 369/2021 г. е предложил възможно приложими правни квалификации на деянието, различни от възприетата в обвинителния акт квалификация, поради което на основание чл. 29, ал. 2 НПК защитниците на подсъдимите са поискали отвод на съда с аргумента, че изразеното предварително становище относно правната квалификация на деянието нарушава изискването за непредубеденост на съдебния състав.

[26] обн., ДВ, бр. 85/2024 г.

Като посочва примери от практиката на Върховния касационен съд по приложението на чл. 29, ал. 2 НПК относно наличието на „други обстоятелства“, при които се приема, че съдия е предубеден или заинтересуван от изхода на конкретното дело, вносителят обосновава извод, че съгласно възприетото тълкуване на разпоредбата изразяването на становище от съда извън акта му по същество с посочване на приложима правна квалификация се счита за предубеденост.

Според вносителя принципната невъзможност за изразяване на становище относно правната квалификация извън акта по същество съгласно установения от НПК режим е резултат от направеното в действащата Конституция разграничение между субектите, осъществяващи обвинителната и решаващата функция в наказателното производство, предоставянето на обвинителни правомощия единствено на прокурора, засилването на принципа на състезателност, утвърждаването на презумпцията за невиновност и правото на защита. Израз на въплъщаването на тези конституционни принципи в НПК според съдебния състав е невъзможността съдът сам да изменя обвинението или да дава указания на прокурора по отношение на правната квалификация на деянието, тъй като се приема, че с подобно изявление подпомага поддържането на обвинението и разкрива становището си относно евентуално приложимата правна квалификация. Същевременно обаче вносителят подчертава, че законодателят и съдебната практика възприемат като конституционосъобразна възможността съдът да осъди подсъдимия по непредявено обвинение – като преквалифицира деянието с присъдата си чрез „прилагане на закон за не по-тежко наказуемо престъпление“, без съществено изменение на обстоятелствената част на обвинението. Сезиращият съд изтъква, че поради акцентирането в закона и в съдебната практика върху забраната за словесно изразяване на становище по предмета на делото всяко изявление, относимо към установяване на приложимата правна квалификация, се приема за нарушаване на безпристрастността на съда и попада в обхвата на чл. 29, ал. 2 НПК.

В искането са изложени аргументи, че макар и конституционно обусловено, такова тълкуване на разпоредбата не съответства на възприетото в практиката на СЕС разбиране, според което изразяването на становище от съда с посочването на правната квалификация на деянието извън акта по същество (направено в преюдициално запитване) не нарушава изискването за безпристрастност и не е основание за отвеждане на съда, доколкото с това изявление съдът не взема отношение по въпроса за вината на подсъдимия. Вносителят посочва, че съгласно решението на СЕС от

9.11.2023 г. по дело C-175/22, ECLI:EU:C:2023:844, постановено по отправеното преюдициално запитване при разглеждането на наказателно от общ характер дело № 369/2021 г. по описа на Софийския градски съд, информирането на подсъдимия от съда за евентуално приложима правна квалификация, различна от посочената в обвинителния акт, не нарушава презумпцията за невиновност и не подпомага прокурора. Излага, че според СЕС уведомяването не представлява форма на повдигане или поддържане на обвинение, а е необходима предпоставка за прилагане на тази правна квалификация в присъдата от гледна точка на осигуряване на правото на защита срещу нея. Изискването за безпристрастност не се нарушава, доколкото информирането от страна на съда, дори по негова собствена инициатива, е относно възможната правна квалификация и не разкрива вече формирано становище по отношение на вината. Съдебният състав изтъква, че СЕС обвързва информирането за правната квалификация на деянието с осъждането по нея, като приема, че не е възможно да се пристъпи към осъждане без предварително уведомяване, с което „отрича националния модел“ за служебна преквалификация на деянието от съда в акта по същество.

Вносителят посочва, че тълкуването и прилагането на чл. 29, ал. 2 НПК в съответствие с правото на Европейския съюз (ЕС) и направените от СЕС изводи изискват при разглеждането на наказателно от общ характер дело № 369/2021 г. съдът да приеме, че изразеното от него становище за възможно приложима правна квалификация в преюдициалното запитване не е обстоятелство, водещо до извод за загуба на съдийска непредубеденост или безпристрастност, поради което следва да остави без уважение искането за отвод.

В искането е направен извод, че новото „европейско-правно съдържание“ на разпоредбата, допускащо съдът да изрази словесно становище по предмета на делото, с което да „формулира обвинението, включително и в аспекта на правната му квалификация“, е противоконституционно, тъй като противоречи на презумпцията за невиновност (чл. 31, ал. 3 от Конституцията), принципа на осигуряване на равенство и състезателност (чл. 121, ал. 1 от Конституцията) и правомощието на прокурора да привлича към наказателна отговорност (чл. 127, т. 3 от Конституцията).

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

Искането е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав по конкретно дело), и е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. По същия предмет Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията обвързва възможността за сезиране на Конституционния съд със съществуването на противоречие между закон и Конституцията, което е констатирано в рамките на конкретно съдебно производство, и тъкмо неговото разрешаване е причината съдебният състав да се обърне към Конституционния съд. Според възприетото в практиката на Съда разбиране съдебен състав би могъл да поиска установяване на противоконституционност единствено на разпоредби от закон, които имат пряко отношение към предмета на разглеждания от него спор (Определение от 29.04.2014 г. по к.д. № 4/2014 г.; Определение от 17.09.2019 г. по к.д. № 9/2012 г.). Обосноваването, че поставеният въпрос е от значение за решаване на конкретното дело, е определящо условие за установяване на компетентността на съдебния състав да сезира Конституционния съд. Както е посочил Съдът в Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г., „[в]ъпросът за конституционосъобразността на приложимия по висящото дело закон, независимо от модела на конституционно правосъдие, винаги има преюдициален характер – такъв въпрос не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд“. Съдебният състав би могъл да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция само ако отговорът на поставения въпрос пряко произтича от конкретното дело, поради което сезирането следва да е необходимост, а не само възможност за решаване на конкретния правен спор (Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г.).

Становището на сезиращия съд за приложимото право не е обвързващо за Конституционния съд, който има правомощие да извърши самостоятелна преценка дали е компетентен да се произнесе по искането, с

което е сезиран. Решаващо условие за допускане на конституционното дело във фазата на разглеждането му по същество е дали отговорът на поставения въпрос е в кръга на неговата компетентност. Съдебният състав излага доводите си относно приложимото право, като привежда аргументи във връзка с въздействието на правото на ЕС върху тълкуването на оспорената разпоредба. Посочва, че съответстващото на съюзното право тълкуване на чл. 29, ал. 2 НПК поставя под съмнение неговата конституционосъобразност.

Оспорената разпоредба от Наказателно-процесуалния кодекс, намираща се в част първа „Общи правила“, глава четвърта „Съд“, гласи: „Не може да участва в състава на съда съдия или съдебен заседател, който поради други обстоятелства може да се счита предубеден или заинтересован пряко или косвено от изхода на делото.“ Разпоредбата е израз на един от основните принципи в наказателното производство – правото на всеки гражданин на справедливо разглеждане на делото от безпристрастен съд при наличие на наказателно обвинение. Съдът като решаващ орган в наказателното производство следва да осигурява законосъобразното развитие на процеса. Като процесуално действие отводът на съдията не е самоцел, а гаранция за подсъдимия за безпристрастно разглеждане на делото за негово противоправно или не поведение.

Вносителят е изложил съображения, че съдебната практика, изпълнила съдържанието на общо формулираното законово правило на чл. 29, ал. 2 НПК, налага направеното от защитниците по конкретното дело искане за отвод поради изразено в преюдициалното запитване становище относно правната квалификация на деянието, която би могъл да възприеме с присъдата си, да бъде уважено. Съдебният състав привежда аргументи за противоконституционност на разпоредбата, като се позовава на необходимостта от нейното тълкуване съобразно правото на ЕС, което го задължава да отхвърли искането за отвод.

Всяко искане, отправено до Конституционния съд, следва да бъде обосновано с доводи, изведени от Конституцията. Изложените от вносителя аргументи са свързани единствено с необходимостта/възможността съдът да извърши преценка за липсата или наличието на предубеденост като основание за отвод по смисъла на чл. 29, ал. 2 НПК, като упражни предоставените му в съответствие с Конституцията правораздавателни правомощия. С искането, направено на основание чл. 150, ал. 2 от Конституцията, сезиращият съд не може да очаква от Конституционния съд да се произнесе по въпроси от компетентността на самия сезиращ съд.

С чл. 29, ал. 2 НПК е въведено задължение за членовете на състава на съда (или за някой от тях) да се отведат от разглеждане на делото, ако поради „други обстоятелства“ извън посочените в ал. 1 може да се считат за предубедени или заинтересувани пряко или косвено от изхода на делото. С тази разпоредба е въведена законова гаранция за безпристрастност на съдебния състав. Нарушаването на изискването за безпристрастност води до съществено процесуално нарушение по смисъла на чл. 348, ал. 3, т. 3 НПК – постановяване на присъдата или решението от незаконен състав. Наличието на основание за отвод е въпрос на конкретна преценка, извършена от решаващия съд. Задължението на съда за отвод и правото на страните да го поискат възниква като резултат от конкретните процесуални действия на съда, повдигащи въпроса за предварително формирано убеждение относно вината на подсъдимия. Изложените подробни разсъждения от вносителя за липсата на предубеденост в конкретния случай се основават на разбирането на съдебния състав във връзка с „последиците от въздействието на правото на ЕС“ по разглежданото от него дело. Позицията на сезиращия съд за необходимост от тълкуване на разпоредбата на чл. 29, ал. 2 НПК „в светлината на правото на ЕС“, различно от възприетото от досегашната съдебна практика, не обосновава допустимост на настоящото искане. Иска се не установяване на противоконституционност на законова норма, а на твърдяна противоконституционност на определено нейно тълкуване в процеса на правоприлагането.

От изложеното следва, че като предмет на оспорване по настоящото конституционно дело сезиращият съд въвежда въпрос от изключителната правораздавателна компетентност на решаващия съдебен състав, свързан с преценка за наличието или липсата на основанията за отвод поради предубеденост, както и за точното и еднакво прилагане на чл. 29, ал. 2 НПК в една конкретна хипотеза, което е въпрос от компетентността на Върховния касационен съд.

Съгласно практиката на Конституционния съд, за да е допустимо искане за упражняване на възприетата в Конституцията специфична форма на инцидентен контрол за конституционосъобразност, то следва да бъде обосновано чрез доводи, изложени от съда, че „без отговор на поставения въпрос сезиращият съд не е в състояние да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция“ (Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г.). Съдът не дължи произнасяне по искане, съдържащо въпроси, свързани с присъща правораздавателна компетентност относно необходимите процесуални изисквания за постановяване на

законосъобразен съдебен акт (Определение № 3 от 2024 г. по к.д. № 6/2024 г.). Доколкото в искането се поставят въпроси от компетентността на общите съдилища по конкретното правоприлагане по наказателни дела, Конституционният съд не дължи произнасяне по него.

По повод на конкретното сезиране Съдът намира, че то не може да постигне заложеното в чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно – осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването на висящото пред първоинстанционния съд дело в съответствие с постановено от конституционната юрисдикция решение.

Изложените съображения налагат извод, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а искането следва да бъде отклонено като недопустимо.

По изложените съображения и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Софийския градски съд, 16-и състав, за установяване на противоконституционност на чл. 29, ал. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 22/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 11 от 10 октомври 2024 г. по конституционно дело №25/2024 г.[27]

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 384, ал. 3 във връзка с чл. 253, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 10.10.2024 г. конституционно дело № 25 от 2024 г., докладвано от съдия Янаки Стоилов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 04.07.2024 г. по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 384, ал. 3 във връзка с чл. 253, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., последно изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.; НПК).

От изложените в искането съображения и приложение към него става ясно, че на 19.06.2024 г. прокурорът и защитникът на един от обвиняемите сключват споразумение. След като споразумението е докладвано на съда, който разглежда наказателното дело, според вносителя на искането за него по силата на чл. 384, ал. 3 НПК се поражда задължението да уведоми, респективно да установи дали останалите 39 подсъдими и техните защитници, които по силата на чл. 253, т. 2 НПК са страни в съдебното производство, дават съгласие за това.

Сезиращият съд иска установяване на противоконституционност на изискването, въведено с разпоредбата на чл. 384, ал. 3 НПК във връзка с чл. 253, т. 2 НПК, според която условие съдът да одобри споразумението между подсъдимия и прокуратурата е наличието на съгласие от страните в производството. Вносителят на искането не оспорва необходимостта от

[27] обн., ДВ, бр. 88/2024 г.

съгласие на останалите страни, които участват в съдебното производство в друго качество (частен обвинител, граждански ищец и граждански ответник). Той оспорва единствено необходимостта от съгласие на другите подсъдими, респективно на техните защитници. Сезиращият съд привежда аргументи, че „в нито един случай съгласието на един подсъдим не е условие за упражняване на право или дори за фактически действия от страна на друг подсъдим“ и че подобно съгласие не е *conditio sine qua non* за надлежното осъществяване на правосъдието (с. 21 от искането). Споразумението е определено като едно от признатите от закона правни средства, чрез които подсъдимият защитава интересите си и упражнява конституционното си право на защита, а обуславянето му от съгласието на останалите подсъдими и техните защитници води до невъзможност за прилагане на обсъждания процесуален институт (с. 24). Обосновавайки искането си, сезиращият съд твърди, че чл. 384, ал. 3 НПК „унищожава самата същност на споразумението като правно средство за защита на подсъдимия“ и същевременно „ограничава възможността на прокурора да поддържа обвинението“. С тези доводи сезиращият съд твърди, че отделен елемент от обсъжданото нормативно условие противоречи на чл. 31, ал. 4; чл. 56; чл. 57, ал. 2, пр. второ; чл. 58, ал. 1, изр. второ; чл. 122 и чл. 127, т. 3 от Конституцията.

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

Искането по настоящото конституционно дело е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав), и е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Искането е на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията – за установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон – чл. 384, ал. 3 във връзка с чл. 253, т. 2 НПК.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по искане с посочения предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Задължително условие за допустимост на искане, основано на чл.150, ал. 2 от Конституцията, е оспорената пред Конституционния съд разпоредба от закон да е от значение за изхода на конкретното съдебно производство. В своята практика Съдът е изяснил какво се разбира под „приложим закон“ – всяка законова разпоредба, която е действаща и

обективно годна за прилагане по отношение на предмета на разглеждания от сезиращия съд спор (Определение от 29.04.2014 г. по к.д. №4/2014 г., Определение №5/26.07.2022 г. по к.д. №12/2022 г. и посочените в Определение №2/13.03.2024 г. по к.д. №8/2024 г. определения по конституционни дела).

Произнасяне на Конституционния съд по същество е необходимо само ако сезиралият го съд може да вземе предвид решението за (не)съответствие на приложимия по висящото дело закон с Конституцията. Сезиращият съд трябва да направи преценка за приложимото право, което е условие за допустимост на искането, но Конституционният съд не е обвързан от тази преценка и сам решава дали отправеният въпрос е от неговата компетентност – аргумент от чл. 13 ЗКС (Определение №2/24.02.2022 г. по к.д. №15/2021 г. и Определение №6/16.09.2022 г. по к.д. №13/2022 г.). Освен това Съдът е подчертал в Определение №2/2024 г. по к.д. №8/2024 г., че сезирането трябва да е не само възможност, а и необходимост, обусловена от конкретното дело, от което следва, че без това сезиране той не би могъл да реализира правосъдната си функция в съответствие с Конституцията.

В настоящото производство Конституционният съд не е сезиран от съда, който следва да се произнесе по постигнато споразумение, а от съдебния състав, който разглежда по същество производството срещу всички (40) подсъдими (съгласно чл. 384а, ал. 2 НПК по постигнатото споразумение се произнася друг съдебен състав, а според ал. 3 съдебният състав, отложил делото, продължава неговото разглеждане след произнасянето по споразумението). Стриктно погледнато, оспорената разпоредба е приложимо право само за съда, който би трябвало да се произнесе по постигнато споразумение, но не е такава по отношение на сезиралия конституционната юрисдикция съд – съда, разглеждащ по същество производството срещу подсъдимите.

Вносителят на искането се позовава на решения на конституционната юрисдикция, в които е налице произнасяне за прогласяване на противоконституционност на част от законова разпоредба (Решение №7/2004 по к.д. №6/2004 г. и Решение №13/2012 г. по к.д. №6/2012 г.). Към тези решения могат да се добавят също Решение №4/2022 г. по к.д. №14/2021 г. и Решение №8/2024 г. по к.д. №21/2023 г. Конституционният съд остава последователен в тази своя практика, но в дадения случай тя не е достатъчна, за да обоснове допустимост на направеното искане. Посочената от вносителя на искането „най-близка хипотеза“ по к.д. №21/2022 г. всъщност визира различен по естеството си случай, тъй като в отбелязаното

дело става дума за част от законова разпоредба, към която има буквално препращане. В разглеждания тук случай законодателят използва родовия термин *„всички страни“* (чл. 384, ал. 3 НПК), а кои са страните в процеса, определя чл. 253 НПК. Специфично за отношението между чл. 384, ал. 3 НПК и чл. 253 НПК е, че законодателят прави логическа връзка между тях, но без изрично да използва техниката на препращането.

Сезиращият съд констатира, че институтът на споразумението не е експлицитно регулиран от правото на Европейския съюз (ЕС), но отбелязва, че „споразумението е обсъждано в контекста на други въпроси“. В направеното искане съдията информира, че законовата норма, оспорена пред Конституционния съд, е предмет на две висящи преюдициални производства по реда на чл. 267 от Договора за функциониране на ЕС пред Съда на ЕС – дело C-432/22 и дело C-398/23 (Официален вестник на ЕС, 2022/C 408/38, 24.10.2022 г.; C/2023/116, 16.10.2023 г.). И двете са във връзка с делото, по което е направено настоящото искане от същия съдебен състав. В мотивите на Решение №5/2022 г. по к.д. №13/2021 г. се изброяват стъпките в анализа на приложимото право на ЕС и се прави заключение: „Само ако след осъществяването в пълнота на този анализ за съда остане или възникне основателно съмнение за противоречие с Конституцията на приложима вътрешна правна норма или на относима съюзна правна норма, той следва да потърси произнасяне на Конституционния съд със съответните доводи“.

В искането се сочи, че при прилагането на оспорената норма на чл. 384, ал. 3 НПК, когато се изисква съгласие от другите подсъдими и техните защитници, се ограничават правата на останалите подсъдими. Сезиращият съд обаче неточно се позовава на Решение №7/2004 по к.д. №6/2004, като твърди, че „Конституционният съд […] употребява като синоними понятията за правна възможност, регулирана от закона и за субективно право“, откъдето прави извод, че правото на споразумение е субективно право от процесуално естество, което е тъждествено на правна възможност, регулирана от закона“ (с. 7 – 8 от искането), а целта на процесуалноправния институт по глава 29 НПК е „по-бързата реализация на наказателната отговорност на лицата, осъществили престъпна дейност“ (Решение №106 от 28.02.2002 г. по н.д. №731/2001 г. на ВКС, I н.о.).

Според Конституционния съд сключването и одобряването на споразумение в хода на наказателното производство не е право на обвиняемия, още по-малко основно, защото то не е гарантирана от закона възможност за поведение на оправомощено лице, на която кореспондира

задължение, в случая на държавен орган. То е само правна възможност, своеобразен законен интерес на обвиняемия в рамките на наказателния процес, която предполага прокурорът по своя инициатива или по инициатива на защитника да участва в постигането на съгласие за споразумение (чл. 381, ал. 1 НПК), а съдът да одобри споразумението, ако не противоречи на закона и морала (чл. 382, ал. 7 НПК).

Конституционната юрисдикция отчита, че в случая се иска не обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 384, ал. 3 или на част от нея, а на един от елементите на използвания в нея обобщаващ израз *„всички страни“*, т.е. лицата, изпълняващи функция по обвинение или защита, изчерпателно изброени в чл. 253 НПК. Приведеният от сезиращия съд довод *per argumentum a fortiori* – че ако Конституционният съд е компетентен да прогласи за противоконституционна разпоредбата в частта страните в процеса, може да го направи и за елемент от нейното съдържание – не може да бъде възприет, освен ако не сме в хипотеза на съответно на Конституцията тълкуване на закон, защото това не би било тълкуване на Конституцията, а нормативно тълкуване на закон, което е правомощие на върховните съдилища. Именно върховните съдилища – при констатиране на противоречива или неправилна практика – разполагат с правомощие за абстрактно тълкуване на закон, за да осъществяват върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища (от страна на Върховния касационен съд; ВКС) или в сферата на административното правораздаване (от страна на Върховния административен съд). Освен това конституционната юрисдикция няма компетентност нито да замества волята на легислатурата със свое решение на базата на конкретни факти по едно наказателно дело, нито да ѝ дава указания каква правна уредба да приема (в този смисъл Определение №6/2024 г. по к.д. №19/2024 г., Определение №2/2024 г. по к.д. №8/2024 г. и Определение №7/2024 г. по к.д. №20/2024 г.). Конституционният съд контролира съответствието на закона с Конституцията, а за неговото правилно тълкуване и прилагане от съдилищата са предвидени инстанционният съдебен контрол и тълкувателните актове на върховните съдилища. С оглед на изложеното поставеният от сезиращия съд проблем не е в съответствието на оспорената законова разпоредба с Конституцията, а в нейното тълкуване и прилагане от съда по делото, по което е постигнато споразумение, когато има повече от един подсъдим.

В искането се привежда противоречива съдебна практика по прилагане на института на споразумението относно необходимостта от съгласие на останалите подсъдими и техните защитници. В Решение

№409/01.10.2008 г. по н.д. №439/2008 г. на ВКС, I н.о. се посочва: „Няма основание да се приеме, че съгласие за одобряване на споразумението следва да се изисква и от съучастник на споразумяващия се в качеството му на съподсъдим по делото, тъй като същият има възможността да докаже невинността си в продължаващия за него наказателен процес при всички, създадени от законодателя гаранции за правилно решаване на делото…“. В този смисъл е и Решение №87/04.03.2009 г. по н.д. №22/2009 г. на ВКС, I н.о., в което съдът разяснява: „Изискването на чл. 384, ал. 3 НПК за съгласие на конституираните страни при одобряване на споразумение в съдебната фаза на процеса, не се отнася до всички подсъдими при обвинение в съучастническа дейност“. Това разбиране е споделено и в едно от последните решения на върховната съдебна инстанция, засягащо института на споразумението – Решение №246/05.07.2023 г. по н.д. №440/2023 г. на ВКС, I н.о., в което върховните съдии приемат, че сключеното от единия от подсъдимите споразумение „с нищо не е ограничило процесуалните права нито на подс. Т., нито на подс. Ц., тъй като и двамата са имали възможността при всички създадени от законодателя гаранции за правилното решаване на делото продължаващият за тях наказателен процес да приключи, включително и с постановяването на оправдателна присъда“. В обратния смисъл е Решение №168/14.05.2012 г. по н.д. №293/2012 г. на ВКС, III н.о.: „В чл. 384, ал. 3 НПК се съдържа задължение към първоинстанционния съд при одобряване на постигнатото споразумение между прокурора и защитника на даден подсъдим да следи за получаването на съгласие за това от всички засягани от споразумението страни, включително и на останалите подсъдими, като изключение от това правило няма“. В същия смисъл е и Решение №309/12.11.2015 г. по н.д. №888/2015 г. на ВКС, III н.о., в което се приема, че нормата на чл. 384, ал. 3 НПК е нарушена, тъй като „съдът не е взел съгласие на всички страни по делото /подсъдимия Г. Цв. Г./, за решаване на делото със споразумение по отношение на подсъдимия Е. И.“.

Цитираните решения сочат на реален правен проблем – наличие на противоречива съдебна практика при одобряване на споразумението, когато не всички от подсъдимите по едно наказателно дело са дали съгласие за това. Този проблем може да се реши чрез упражняване на предоставената от Конституцията компетентност на Върховния касационен съд да осъществява върховен съдебен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища (чл. 124 от Конституцията), намерила отражение и конкретизация в чл. 124, ал. 1 от Закона за съдебната власт.

С оглед на изложените съображения и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС, Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 384, ал. 3 във връзка с чл. 253, т. 2 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 28.10.2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 01.05.2024 г.).

Прекратява производството по конституционно дело №25/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 12 от 5 ноември 2024 г. по конституционно дело №23/2024 г.[28]

Делото е образувано по искане на Министерския съвет за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията на Република България с въпросите: „Разпоредбите на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията на Република България предвиждат ли, че единствено физическо лице е наказателноотговорно, и в случай на положителен отговор – дали това, че само физическо лице е наказателноотговорно, представлява основен принцип на българското право?“.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, и членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 5.11.2024 г. конституционно дело № 23 от 2024 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

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

Делото е образувано на 19.06.2024 г. по искане на Министерския съвет за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от

[28] обн., ДВ, бр. 95/2024 г.

Конституцията на Република България с въпросите: „Разпоредбите на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията на Република България предвиждат ли, че единствено физическо лице е наказателноотговорно, и в случай на положителен отговор – дали това, че само физическо лице е наказателноотговорно, представлява основен принцип на българското право?“.

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

Искането е направено от оправомощен да сезира Конституционния съд субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Предмет на искането е даване на задължително тълкуване на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията в контекста на конкретно поставени въпроси, което е в компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията при наличие на предпоставките за допустимост на искането.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по предходно искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Искането е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд форма и реквизити.

Конституционният съд е последователен в разбирането си, че целта и смисълът на тълкувателното правомощие, което Съдът упражнява на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, са да се установят обхватът и смисълът на конституционни разпоредби, за които се констатира неяснота и/или двусмислие, което позволява различни тълкувания и/или води до противоречиво прилагане. Поради това Конституционният съд изисква в установената си практика искането за тълкуване на конституционната разпоредба да е обосновано с неяснота – двусмислие, неопределеност, непълнота, противоречие, както и със следващите от това различни възможни решения при прилагането на правната норма. Неяснотата и произтичащите от нея различни възможни решения обуславят правния интерес от исканото тълкуване (Определение № 4 от 2023 г. по к.д. № 2/2023 г., в същия смисъл и Определение № 9 от 19.12.1996 г. по к.д. № 30/1996 г., Определение от 30.06.1998 г. по к.д. № 14/1998 г., Определение № 7/2002 г. по к.д. № 13/2002 г., Определение № 4/2007 г. по к.д. № 9/2007

г., Определение от 25.04.2013 г. по к.д. № 2/2013 г., Определение № 1/2015 г. по к.д. № 1/2015г., Определение № 8/2022 г. по к.д. № 15/2022 г.).

Конституционният съд приема, че възможните различни разбирания за смисъла и обхвата на разпоредбата следва да са посочени от вносителя на искането със съответните аргументи (Определение № 9 от 2022 г. по к.д. № 18/2022 г.).

В настоящия случай Министерският съвет иска тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията с два въпроса: дали тези разпоредби „предвиждат, че единствено физическо лице е наказателноотговорно“ и „в случай на положителен отговор – дали това, че само физическо лице е наказателноотговорно, представлява основен принцип на българското право“.

По отношение на първия въпрос изложеното в искането не само не съдържа доводи за наличие на неяснота и възможност за повече от един отговор относно смисъла на релевираните конституционни разпоредби, а дори напротив: съдържа доводи за невъзможност за различни тълкувания в контекста на поставения въпрос.

Изложеното в искането показва ясно, че дори за неговия вносител не съществува неяснота и тълкуване е необходимо само „с оглед на изпълнение на препоръка относно отговорността на юридическите лица от Доклада за Република България от Петия кръг на взаимни оценки на Комитета на Съвета на Европа за борба с изпирането на пари и финансирането на тероризма (MONEYVAL), приет на 18 май 2022 г., както и с цел осигуряване на съответствие с правен стандарт на Групата за финансово действие (FATF)“. Искането се основава на разбирането на Министерския съвет (стр. 4 на искането), че щом MONEYVAL и FATF „не възприемат посочените разпоредби на Конституцията като норми, регламентиращи принципа на личната наказателна отговорност като основно право, означава, че е налице „неяснота“ в конституционната уредба, която следва да бъде запълнена от задължително тълкуване от съда“.

Личната наказателна отговорност не може да се разглежда като „основно право“. Отговорността, особено в наказателното право, се ангажира във връзка с неизпълнение на задължения и не може да се разглежда като основно право. Към конституционните основи на наказателното право могат да бъдат отнесени не само посочените в искането разпоредби на Основния закон, а и разпоредбите на чл. 25, ал. 4, чл. 28 и чл. 59, ал. 1, изр. второ. Всички те имат систематично място в глава втора „Основни права и задължения на гражданите“. Тълкуване на посочените в

искането разпоредби не е необходимо и защото тяхното езиково, систематическо, историческо и телеологично тълкуване разкрива еднозначно, че при приемането им конституционният законодател е имал предвид наказателна отговорност на физически лица, и не предполага неяснота. Конституционните текстове, тълкуване на които се иска, са ясни и изпълняват регулаторната функция, за която са създадени.

Вторият тълкувателен въпрос по същество се отнася до възможността за законодателно уреждане на наказателна отговорност на юридическите лица. Конституционният съд не може чрез тълкуване да решава въпроси, които Конституцията предоставя в дискрецията на Народното събрание като орган на законодателната власт, отговорен за формирането на наказателната политика в страната. Обратното би поставило Конституционния съд в позицията на „позитивен законодател“, който замества със своята воля тази на законодателя, което е конституционно недопустимо (Определение № 8/2022 г. по к.д. № 15/2022 г.).

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и чл. 13 и 19 от Закона за Конституционен съд Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията с въпросите: „Разпоредбите на чл. 5, ал. 3, чл. 30 и чл. 31 от Конституцията на Република България предвиждат ли, че единствено физическо лице е наказателноотговорно, и в случай на положителен отговор – дали това, че само физическо лице е наказателноотговорно, представлява основен принцип на българското право?“.

Прекратява производството по к.д. № 23/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 13 от 26 ноември 2024 г. по конституционно дело №27/2024 г.[29]

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 272, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс, в частта: „[...] и мястото [...], за неговата народност, гражданство, местоживеене, образование, семейно положение [...], както и дали е осъждан“ (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 39 от 2024 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенов, Невин Фети, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 26.11.2024 г. конституционно дело № 27/2024 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 10.07.2024 г. по искане на 16-и състав на Софийския градски съд за установяване на противоконституционност на чл. 272, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс в частта: „[...] и мястото [...], за неговата народност, гражданство, местоживеене, образование, семейно положение [...], както и дали е осъждан“ (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.) (НПК).

В искането вносителят излага аргументи за противоречие на разпоредбата в оспорената част с чл. 32, ал. 1, изр. 1 и с чл. 31, ал. 4 от Конституцията. Той поддържа, че „с прилагането на чл. 272, ал. 1 НПК, конкретно относно оспорените обстоятелства, конституционната защита на неприкосновеността на личния живот на подсъдимия е накърнена, доколкото той е принуден по публичен начин да разгласи тези интимни обстоятелства, намиращи се в основата на личния му живот“. Сезиращият съд счита, че „нарушаването на неприкосновеността на личния живот на подсъдимия, изразено в необходимостта той да отговори на запитването от председателя на състава за обстоятелствата по чл. 272, ал. 1 НПК, е

[29] обн., ДВ, бр. 101/2024 г.

оправдано само относно неоспорените части от разпоредбата (три имена, дата на раждане, единен граждански номер). Те са обективно необходими за установяване на самоличността на подсъдимия, което е императивно условие за законосъобразността на съдебното производство“. Вносителят намира тази намеса в личния живот на подсъдимия за „неоправдана, доколкото липсва необходимост от разгласяването на тези обстоятелства от личния живот на подсъдимия. Изявлението на подсъдимия във връзка с оспорените обстоятелства по никакъв начин не допринася за реализиране на целта на процедурата по чл. 272, ал. 1 НПК – установяване на самоличността на подсъдимия“.

Вносителят сочи, че оспорената разпоредба „попада директно“ в приложното поле на правото на Европейския съюз – и по-конкретно на Директива (ЕС) 2016/680 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 г. относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания и относно свободното движение на такива данни и за отмяна на Рамково решение 2008/977/ПВР на Съвета (ОВ, L 119, 4.05.2016 г.; директивата), която „регулира именно обработката на лични данни на подсъдимия в рамките на наказателния процес, вкл. и в съдебното заседание“. Според вносителя на искането „са налице определени съмнения, че националната разпоредба на чл. 272, ал. 1 НПК относно оспорените части в нея е в нарушение на принципите за обработка на лични данни по чл. 4 от директивата“, защото данните, събирани от подсъдимия, „не са подходящи, не са относими и надхвърлят необходимото за постигане на тази цел в нарушение на чл. 4, ал. 1, буква „в“ от директивата“. Според него „налице са и съмнения, че е нарушен също така и чл. 8, ал. 1 от директивата, който изисква обработването на личните данни да е необходимо за изпълнението на поставената задача“. Въпреки изразените „съмнения“ сезиращият съд „не се счита достатъчно компетентен в областта на правото на Съюза, за да се ангажира с категорично становище в този смисъл“. Вносителят посочва, че „срокът за имплементирането на тази директива е изтекъл (чл. 63 от нея), като националният законодател е пропуснал да промени съответно чл. 272, ал. 1 НПК, така че да отговаря на нея“. Той поддържа, че „нормите на директивата не са пряко приложими. Те неизбежно изискват съответно имплементиране, доколкото никоя от тях не регулира въпроса за проверка на самоличността на подсъдимия“. Според вносителя в конкретния случай „не е възможно съответстващо (конформно) тълкуване“, защото то „би било

тълкуване contra legem и поради това противоправно“. Той намира, че няма „основания за оставяне без приложение на оспорените обстоятелства от нормата на чл. 272, ал. 1 НПК“, „доколкото сезиращият съд храни определени съмнения относно коректността на преценката си, че тази норма противоречи на чл. 4, ал. 1, буква „в“ и чл. 8, ал. 1 от Директива 2016/680“. Вносителят отбелязва, че „е налице необходимост от отправяне на преюдициално запитване до Съда на ЕС по този въпрос“, но изразява предпочитание да сезира Конституционния съд, което според него „се явява в случая по-ефективно“, считайки, че „повдигнатият въпрос не разкрива особена правна сложност [...], касае се за особеност на националното право, а не за принципно тълкуване на правото на Съюза [...], Конституционният съд се произнася в по-кратки срокове [...], обявяването на оспорената част от чл. 272, ал. 1 НПК за несъответна на Конституцията ще доведе до оставянето ѝ без приложение, което в пълна степен ще удовлетвори задължението на сезиращия съд, при осъществяване на съдопроизводствени действия, да гарантира спазването на правото на Съюза“. По тези съображения вносителят „приканва Конституционния съд да преразгледа практиката си, съобразно която възможността за отправяне на преюдициално запитване прави недопустимо сезирането на Конституционния съд“, намирайки двете възможности за „алтернативни“, като „сезиращият съд следва да притежава право на преценка, която е иманентна характеристика на правосъдните му правомощия“.

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

Искането е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. По такъв предмет Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Искането е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Задължително условие за допустимост на искане, основано на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, е оспорената пред Съда разпоредба от закон да е от значение за изхода на конкретното съдебно производство, т.е. за

разрешаването на конкретния правен спор. Това изискване произтича от формулировката на разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията след изменението от 2023 г. – „закон, приложим по конкретното дело“.

Конституционният съд е последователен в позицията си, че „задължение на сезиращия съд е първи да обоснове, че поставеният въпрос е от значение за решаването на конкретното дело, и да определи приложимото право. Сезирането на Конституционния съд трябва да е не само възможност, а необходимост, произтичаща от конкретното дело. Законовата разпоредба, по отношение на която сезиращият субект е установил несъответствие с Конституцията, трябва да е приложима по висящото пред него дело. Това означава, че без отговора на поставения въпрос сезиращият съд не е в състояние да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция“ (Определение № 2 от 13.03.2024 г. по к. д. № 8/2024 г. и цитираната там практика).

Предмет на конституционното дело е част от разпоредбата на чл. 272, ал. 1 НПК. Неговото систематично място е в раздел II „Действия по даване ход на делото в съдебното заседание“ на глава двадесета от НПК. Оспорената норма урежда едно от първите действия, които председателят на съдебния състав трябва да извърши в началото на съдебното заседание, и има за цел да установи кой се явява пред съда като подсъдим и да провери вече събраните данни за неговата самоличност, като го запитва за трите имена, за датата и мястото на раждането, за неговата народност, гражданство, местоживеене, образование, семейно положение и единния му граждански номер, както и дали е осъждан.

Съдът намира, че предявеното искане не може да постигне заложеното в чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно – осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването по същество на висящото пред сезиращия съд дело в съответствие с постановено от конституционната юрисдикция решение.

Вносителят е обосновал искането си с приложимост на посочената в него директива, която според него не е транспонирана в българското право чрез необходимите промени в чл. 272, ал. 1 НПК, без да отчита правната уредба в глава осма от Закона за защита на личните данни „Правила за защита на физическите лица във връзка с обработването на лични данни от компетентните органи за целите на предотвратяването, разследването, разкриването или наказателното преследване на престъпления или изпълнението на наказания, включително предпазването от заплахи за обществения ред и сигурност и тяхното предотвратяване“, която

транспонира директивата. Той се аргументира и с невъзможност за тълкуване на оспорената разпоредба от НПК в съответствие с относимите според него разпоредби на директивата, без да съобрази, че изпълнението на задълженията му, произтичащи от посочената разпоредба в оспорената част, е въпрос на правоприлагане.

Изложените съображения налагат извод, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а искането следва да бъде отклонено като недопустимо.

По изложените съображения и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Софийския градски съд, 16-и състав, за установяване противоконституционност на чл. 272, ал. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс в частта: „[...] и мястото [...], за неговата народност, гражданство, местоживеене, образование, семейно положение [...], както и дали е осъждан“ (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 27/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 14 от 26 ноември 2024 г. по конституционно дело №30/2024 г.[30]

Делото е образувано по искане на 16-и състав на Софийския градски съд (СГС) за установяване на противоконституционност на чл. 164, ал. 1, т. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп. бр. 39 от 2024 г.) поради противоречие с чл. 30, ал. 2 във връзка с ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенов, Невин Фети, при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 26.11.2024

[30] обн., ДВ, бр. 101/2024 г.

г. конституционно дело № 30/2024 г., докладвано от съдия Надежда Джелепова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 11.09.2024 г. по искане на 16-и състав на Софийския градски съд (СГС) за установяване на противоконституционност на чл. 164, ал. 1, т. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.) (НПК) поради противоречие с чл. 30, ал. 2 във връзка с ал. 1 от Конституцията.

Сезиращият съд посочва, че при упражняването на съдебен контрол върху протокола за личен обиск на обвиняемия в производството по реда на чл. 164 НПК при разглеждане на частно наказателно дело № 4882/2024 г. е достигнал до извод, че са налице законовите основания за даване на поисканото от Софийската градска прокуратура одобрение за неговото извършване. Въпреки това поради убедеността си в противоконституционността на разпоредбата на чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК съдебният състав намира за необходимо преди постановяване на своя акт отново да отнесе въпроса до Конституционния съд. Вносителят излага своите аргументи за допустимост на искането, като поддържа, че посочените от Конституционния съд в Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г. основания не са „разубеждаващи и възпиращи“ за повторно сезиране на Съда „в контекст, при който отклоняващите доводи по предходното дело са очевидно неотносими“.

Според вносителя не би могъл да послужи като основание за отклоняване на настоящото искане аргументът, посочен в Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г., че поставеният въпрос е за допустимост и оценка на доказателства в наказателното производство, който е от изключителната правораздавателна компетентност на решаващия съдебен състав. Сезиращият съд посочва, че в производството по частно наказателно дело № 4882/2024 г. не се поставят доказателствени проблеми. Негов предмет е спазени ли са законовите изисквания за извършване на обиск. Според вносителя съдействието на Конституционния съд се търси единствено относно конституционното съответствие на приложимата по делото разпоредба, като преценката за даване или отказ на съдебно одобрение на протокола е на сезиращия съд.

Съдебният състав подчертава, че разпоредбата на чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК е ясна и няма съмнение по отношение на нейното съдържание –

„когато едно лице е задържано, за неговия обиск не се иска предварително съдебно разрешение“. Поради това счита, че изложените съображения в Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г. за възможни нейни различни тълкувания са неотносими към настоящото искане, а при необходимост от корективно тълкуване то следва да бъде направено от Конституционния съд, като привежда примери от практиката на Съда за такова тълкуване.

Сезиращият съд твърди, че произнасянето на Конституционния съд е от значение за решаване на разглежданото от него дело. Посочва, че решаващият съдебен състав вече е направил преценката за наличието или липсата на законови основания за одобряване на протокола, като единствено убеждението му за противоконституционност на разпоредбата препятства постановяването на акта му по същество.

Вносителят излага също, че Конституционният съд не следва да отклони искането на основание чл. 21, ал. 6 ЗКС, а да съобрази изложените в конкретното искане доводи, тъй като подобен формален подход на Съда прави приложението на чл. 150, ал. 2 от Конституцията „прекалено трудно или дори невъзможно“.

В искането се твърди и че оспорената разпоредба не попада в приложното поле на правото на Европейския съюз.

Вносителят излага, че съобразно чл. 30, ал. 1 от Конституцията личната неприкосновеност е признато на конституционно ниво право на личността, което може да бъде ограничавано чрез личен обиск само при условията и по реда, определени със закон (чл. 30, ал. 2 от Конституцията). Навежда аргументи, че дължимата от законодателя правна защита следва да бъде „поне идентична“ с правната защита на „по-малоценните“ конституционно защитени права – неприкосновеност на личния живот (чл. 32, ал. 1 от Конституцията), неприкосновеност на жилището (чл. 33, ал. 1 от Конституцията), неприкосновеност на кореспонденцията (чл. 34, ал. 1 от Конституцията). Според вносителя, след като задържането не е основание за ограничаване на тези конституционно защитени права, то конституционно несъответно е то да бъде основание за ограничаване на „по-съществения“ конституционно право на лична неприкосновеност, като се предвиди единствено последващ съдебен контрол. Направен е извод, че установеният ред за защита по чл. 164 НПК при ограничаване на правото на лична неприкосновеност не удовлетворява конституционния стандарт на разпоредбата на чл. 30, ал. 2 от Конституцията.

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

Искането е направено от субект на инициатива по чл. 150, ал. 2 от Конституцията – съд (съдебен състав по конкретно дело), и е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на разпоредба от действащ закон – чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК, което е правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Съществен в случая е въпросът дали разглеждането му е допустимо с оглед разпоредбата на чл. 21, ал. 6 ЗКС. Според нея, когато Съдът вече се е произнесъл с решение или с определение за недопустимост на едно искане, по същия предмет не могат да се правят нови искания.

Искането за установяване на противоконституционност на чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК вече е било предмет на разглеждане от Конституционния съд по к.д. № 19/2024 г.

С Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г. Конституционният съд е отклонил искането като недопустимо и е прекратил производството по делото. Приел е, че „[о]т мотивите на искането, които макар и да съдържат вижданията на съдебния състав, очертани в 81 точки (част от тях вътрешно противоречиви), освен за твърдяна липса в атакуваната законова разпоредба на чл. 164, ал. 1, т. 1 НПК [за уреждане на една от възможните хипотези, изискваща според вносителя предварително съдебно разрешение за личен обиск тогава, когато задържането на лицето е било предварително планирано (т.е. при липса на неотложност)] се съдържат аргументи за евентуално нарушаване на правото на лична свобода и неприкосновеност на задържаното лице и „получаване на намалена защита“ поради извършените процесуални действия, контролирани от съд не чрез предварително съдебно разрешение, а чрез последващо съдебно одобрение“.

В направеното по настоящото конституционно дело искане вносителят излага аргументи за противоконституционност, по отношение на които Конституционният съд вече се е произнесъл с Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г. Приведените в настоящото искане доводи се отнасят до същия правен проблем, предмет на искането по к.д. № 19/2024 г.

Изложеното води до извод, че направеното искане не отговаря на изискванията на чл. 21, ал. 6 ЗКС в контекста на чл. 150, ал. 2 от Конституцията. Макар и в хипотезата на ново искане от съдебен състав по конкретно дело, и по това искане Конституционният съд на общо основание

преценява допустимостта независимо от предходно отклоняване на искане със същия предмет по друго дело. Производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а искането следва да бъде отклонено като недопустимо поради идентичността на поставения по него проблем с този по к.д. № 19/2024 г.

По изложените съображения и на основание чл. 13 и чл. 21, ал. 6 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Софийския градски съд, 16-и състав, за установяване на противоконституционност на чл. 164, ал. 1, т. 1 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр. 86 от 2005 г.; посл. изм. и доп., бр. 39 от 2024 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 30/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 15 от 12 декември 2024 г. по конституционно дело №31/2024 г.[31]

Делото е образувано по искане на 28-и състав на Софийския районен съд за обявяване на противоконституционност на чл. 130, ал. 2 в частта „като първа инстанция" и на чл. 133, ал. 2, изр. второ от Закона за адвокатурата (обн. ДВ, бр. 55 от 2004 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 17 от 26.02.2021 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенов, Невин Фети, при участието на секретар-протоколиста Росица Симова разгледа в закрито заседание на 12.12.2024 г. конституционно дело № 31/2024 г., докладвано от съдия Атанас Семов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимостта на искането на основание чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

[31] обн., ДВ, бр. 106/2024 г.

Конституционното дело е образувано на 7.10.2024 г. по искане на 28-и състав на Софийския районен съд за обявяване на противоконституционност на чл. 130, ал. 2 в частта „като първа инстанция“ и на чл. 133, ал. 2, изр. второ от Закона за адвокатурата (обн., ДВ, бр. 55 от 2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2021 г.) (ЗА).

Разпоредбата на чл. 130, ал. 2 ЗА гласи: „Решенията на Висшия дисциплинарен съд като първа инстанция подлежат на обжалване чрез Висшия дисциплинарен съд до Върховния касационен съд в 14-дневен срок от постановяването им по реда на чл. 7, ал. 7.“ Според вносителя тази разпоредба противоречи на чл. 117, ал. 2 и на чл. 119, ал. 1 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 133, ал. 2, изр. второ ЗА гласи: „Глобата се събира в полза на адвокатската колегия.“ Според вносителя тази разпоредба противоречи на чл. 4, ал. 1, на чл. 117, ал. 2 и на чл. 119, ал. 1 от Конституцията.

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

Искането е направено от оправомощен да сезира Конституционния съд субект по чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

Предмет на искането е установяване на противоконституционност на закон, което е правомощие на Конституционния съд съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по предходно искане със същия предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка за неговата допустимост по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Искането е съобразено с изискуемите от чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

По смисъла на чл. 150, ал. 2 от Конституцията законовата разпоредба, чието съответствие с Конституцията се оспорва от сезиращ съд (съдебен състав), трябва да е приложима по конкретно дело, висящо пред него, и без отговора на поставения пред Конституционния съд въпрос сезиращият съд да не е в състояние да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция (Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г.).

Конституционният съд е последователен в разбирането, че „въпросът за конституционосъобразността на приложимия по висящото дело закон,

независимо от модела на конституционно правосъдие, винаги има преюдициален характер – такъв въпрос не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд“ (Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5 от 2019 г. и впоследствие в Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г. и Определение № 3 от 2024 г. по к.д. № 6/2024 г.).

В Определение № 6 от 2024 г. по к.д. № 19/2024 г. Съдът е посочил ясно: „Задължително условие за допустимост на искане, основано на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, е оспорената пред Конституционния съд разпоредба от закон да е от значение за изхода на конкретното съдебно производство, т.е. за разрешаване на конкретния правен спор/дело“. Съдът е изяснил и какво следва да се разбира под „приложим закон“: всяка законова разпоредба, която е действаща и обективно годна за прилагане като източник на право по конкретното дело, по което съдът, сезиращ конституционната юрисдикция, трябва да се произнесе. Произнасянето на конституционната юрисдикция има смисъл само ако може да бъде взето предвид от сезиралата го юрисдикция, поради което съдебен състав би могъл да поиска установяване на противоконституционност само на разпоредба от закон, която има пряко отношение към предмета на разглеждания от него спор (Определение от 29.03.2014 г. по к.д. № 4/2014 г., Определение № 5 от 2022 г. по к.д. № 12/2022 г. и посочените в Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г.).

Конституционният съд не е обвързан от преценката на сезиращия съд за приложимото право и сам преценява компетентността си да се произнесе по искане, с което е сезиран (чл. 13 ЗКС, в този смисъл Определение № 2 от 2010 г. по к.д. № 17/2009 г., Определение № 2 от 2022 г. по к.д. № 15/2021 г., Определение № 6 от 2022 г. по к.д. № 13/2022 г. и Определение № 5 от 2024 г. по к.д. № 12/2024 г.). Съдът е подчертал в Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г., че „сезирането трябва да е не само възможност, а необходимост, произтичаща от конкретното дело, което означава, че без отговора на поставения въпрос сезиращият съд не е в състояние да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция“.

В конкретния случай Съдът е сезиран във връзка с частни граждански дела № 36321/2024 г. и № 36337/2024 г. на Софийския районен съд по искане от Софийската адвокатска колегия за издаване на заповед за незабавно изпълнение на решение на дисциплинарния съд при Софийската адвокатска колегия, с което е наложено наказание „глоба“. Това производство пред

Софийския районен съд се води на основание чл. 418 от Гражданския процесуален кодекс (обн., ДВ, бр. 59 от 20.07.2007 г.; посл. изм. и доп., бр. 67 от 9.08.2024 г.) (ГПК).

Допустимостта на искането относно разпоредбата на чл. 130, ал. 2 ЗА е обусловена от преценка за нейната пряка приложимост по делата, във връзка с които е направено искането (което впрочем не съдържа съображения относно приложимостта на посочената разпоредба в производствата пред сезиращия съдебен състав). Съдът отбелязва, че дори в тази му част искането да поставя конституционен въпрос за тълкуването и прилагането на посочената разпоредба в контекста на необходимостта да се гарантира конституционно признатото (чл. 56 от Конституцията) право на достъп до съд при засягане на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица, този въпрос не е относим към предмета на разглежданите от сезиращия съд дела. Според чл. 145 ЗА принудителното изпълнение на решението, с което е наложено дисциплинарно наказание „глоба“, се допуска по искане на адвокатската колегия по реда на чл. 418 ГПК. В това производство съдът проверява наличието на редовно от външна страна основание за издаване на заповед за незабавно изпълнение и изпълнителен лист – т.е. наличието на решение на съответния дисциплинарен съд за налагане на дисциплинарно наказание „глоба“. Приложимостта на законовата уредба на заповедното производство в случая обаче означава, че независимо от допуснатото незабавно изпълнение длъжникът, срещу когото е издадена заповед за незабавно изпълнение, може да подаде възражение, при което кредиторът следва да предяви иск за съществуване на вземането. В такъв случай именно в исковото производство ще подлежи на изследване въпросът дали решението на дисциплинарния съд е влязло в сила (преценката за наличието на основание за ангажиране на дисциплинарна отговорност на адвоката се проверява по пътя на обжалването) и в този смисъл разпоредбата на чл. 130, ал. 2 ЗА би могла да бъде тълкувана и прилагана едва в това производство. Съдът намира за необходимо да отбележи, че в конкретния случай, според изложеното в самото искане, и по двете частни граждански дела решенията на първоинстанционния дисциплинарен съд са влезли в сила като необжалвани, поради което неприложимостта на посочената разпоредба от Закона за адвокатурата следва и на това самостоятелно основание.

Оспорената разпоредба на чл. 133, ал. 2, изр. второ ЗА относно това, че именно адвокатската колегия е титуляр на вземането за глобата, също не е приложимо право в заповедното производство, в което се изследва от външна страна един документ, според който адвокатската колегия е титуляр

на вземането. Преценката дали съответната адвокатска колегия е титуляр на вземането за глоба е относима към евентуалния исков процес за съществуване на вземането, тъй като е въпрос на материална легитимация на ищеца.

В заповедното производство съдът не проверява дали претендираното вземане съществува, а съгласно чл. 411, ал. 2, т. 2 ГПК преценява дали актът, който го поражда или удостоверява, не е нищожен поради противоречие със закона или с добрите нрави, в който случай може да откаже да постанови незабавно изпълнение и да издаде изпълнителен лист.

Поради изложеното оспорените с разглежданото искане разпоредби на чл. 130, ал. 2 в частта „като първа инстанция“ и на чл. 133, ал. 2, изр. второ ЗА нямат правно значение за решаването на делото по същество. Въпросите в искането стоят извън предмета на производството пред сезиращия съдебен състав. Основанието за отправяне на искане по чл. 150, ал. 2 от Конституцията е не даването на консултативни становища по хипотетични въпроси, които евентуално биха могли да възникнат в един или друг контекст, а необходимостта сезиращият съдебен състав да бъде подпомогнат за ефективно и конституционосъобразно решаване на конкретно съдебно дело. В рамките на предвиденото в чл. 150, ал. 2 производство между конкретното съдебно дело и законовата разпоредба, чиято конституционосъобразност се оспорва, трябва да има такава връзка на обективна необходимост за решаването на делото от сезиращия съдебен състав, че без произнасяне на Конституционния съд да е невъзможно той да осъществи конституционосъобразно правосъдната си функция. В конкретния случай поради установената по-горе неприложимост на оспорените законови разпоредби в производството пред сезиращия съд такава връзка не е налице и затова искането е недопустимо.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 19, ал. 1 ЗКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на 28-и състав на Софийския районен съд за обявяване на противоконституционност на чл. 130, ал. 2 в частта „като първа инстанция“ и на чл. 133, ал. 2, изр. второ от Закона за адвокатурата (обн., ДВ, бр. 55 от 2004 г.; посл. изм. и доп., бр. 17 от 26.02.2021 г.).

Прекратява производството по к.д. № 31/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Определение № 16 от 19 декември 2024 г. по конституционно дело №41/2024 г.[32]

Делото е образувано по искане на 68 народни представители от 51-вото Народно събрание за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130, ал. 4 във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 от Конституцията и на §23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.; ПЗР на ЗИД на Конституцията) с оглед на отговор на следните въпроси: „Когато мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, същият продължава ли да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота? Допустимо ли е ограничаване на същите със закон или друг акт на Народното събрание? Прилага ли се §23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г. – изм., ДВ, бр. 66 от 2024 г. след Решение №13/2024 г. на Конституционния съд на Република България?“.

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенов, Невин Фети, при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 19.12.2024 г. конституционно дело № 41/2024 г., докладвано от съдия Десислава Атанасова.

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

Делото е образувано на 28.11.2024 г. по искане на 68 народни представители от 51-вото Народно събрание за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 130, ал. 4 във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 от Конституцията и на § 23 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) (ПЗР на ЗИД на Конституцията) с оглед на отговор на следните въпроси: „Когато

[32] обн., ДВ, бр. 110/2024 г.

мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, същият продължава ли да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота? Допустимо ли е ограничаване на същите със закон или друг акт на Народното събрание? Прилага ли се § 23 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България – обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г.; изм., бр. 66 от 2024 г. след Решение № 13 от 2024 г. на Конституционния съд на Република България?“.

Според вносителя упражняването на тълкувателното правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията би допринесло за „постигането на необходимата еднозначност в разбирането и интерпретацията на нормите на Основния закон, от една страна, а от друга – законосъобразното упражняване на функциите на публичните органи, в т.ч. и на законодателния орган – Народното събрание, и предотвратяване използването на санкционните правомощия на Конституционния съд в частта за обявяване на закон или акт на Народното събрание за противоконституционен“. В искането е посочено, че „изясняването на значението на цитираните норми би било от съществено значение за начина, по който Народното събрание осъществява конституционните си правомощия в контекста на: 1) изтекъл мандат на изборни членове на орган на съдебната власт; 2) приемане на актове на Народното събрание при позоваване на норми (§ 23 КРБ), които препращат към обявени за противоконституционни норми (Решение № 13 от 26.07.2024 г. по к. д. № 1/2024 г.); и 3) по искане за тълкуване на посочените конституционни разпоредби Конституционният съд не е имал повод изрично да се произнесе както с нарочно решение, така и с определение по допустимост (арг. чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционния съд)“.

Вносителят счита, че „евентуалното възприемане на тезата, че при изтекъл мандат на членове на Висшия съдебен съвет същият не може да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота, би представлявало злоупотреба с право, противоречие с принципа на правовата държава и възможност законодателната власт (Народното събрание) да черпи права от собственото си противоправно поведение (бездействието, състоящо се в неизбирането на съответната квота във ВСС). Нещо повече – подобен извод би означавал, че се поставят под съмнение и би била възможна евентуална ревизия по отношение и на всички приети от Висшия съдебен съвет актове от 3 октомври 2022 г. насам – датата, на която е изтекъл мандатът на членовете на ВСС, избрани от Народното събрание. Тези актове биха могли да бъдат атакувани като нищожни, поради това, че са приети от членове с изтекъл мандат“.

Изложени са и аргументи в полза на превантивната функция на тълкуването с оглед на заявени „намерения в рамките на действащото 51-во Народно събрание да се упражни законодателна инициатива за пряко ограничаване на конституционни правомощия на органа на съдебната власт“. Изтъква се, че е налице „неяснота относно обхвата на приложение на § 23 ПЗР към ЗИД КРБ“, тъй като нормата препраща към разпоредби, обявени от Съда за противоконституционни.

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

Искането е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 1 от Конституцията – 68 народни представители от 51-вото Народно събрание.

Предмет на искането е даване на задължително тълкуване на конституционни разпоредби – на чл. 130, ал. 4 във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 на Конституцията и на § 23 ПЗР на ЗИД на Конституцията в контекста на конкретно поставени въпроси, което е в компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон при наличие на предпоставките за допустимост.

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

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

I. Допустимост на искането по първия тълкувателен въпрос

Поставеният от вносителя първи въпрос гласи: „Когато мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, същият продължава ли да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота?“.

При проведеното гласуване относно допустимостта на поставения първи въпрос не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда, поради което искането в тази му част следва да бъде отклонено.

А. Според съдиите Павлина Панова, Надежда Джелепова, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова и Галина Тонева:

Поставеният от вносителя първи въпрос е въпрос за обхвата на правомощията, с които Висшият съдебен съвет разполага в условията на изтекъл мандат на своите членове.

Конституцията като израз на висша законодателна воля, чрез която се полагат основите на политическия и правовия ред, не е акт, който урежда експлицитно всички правни последици от несъответно на Конституцията поведение на конституционно установени правни субекти, каквото е Народното събрание в качеството на общонационално представително учреждение. Създателите на българската действаща Конституция, вярвайки и уповавайки се на разбирането, че Народното събрание като орган, чрез който суверенът осъществява своята власт (чл. 1, ал. 2 от Конституцията) и който в качеството си на такъв осъществява конститутивна компетентност по отношение на другите власти (в частност на съдебната власт), няма да нарушава установената в Конституцията мандатност на членовете на съответния орган (в частност на Висшия съдебен съвет), както и доверявайки се на добросъвестността на всеки конкретен персонален състав на този орган, не са предвидили корективен механизъм при неизпълнение на задължението на Народното събрание да конституира в конституционно установения срок нов състав на Висшия съдебен съвет. Други конституции предвиждат механизми, които позволяват при неизпълнение в срок на конститутивното правомощие на Народното събрание това правомощие да бъде упражнено от други субекти (в случая с Висшия съдебен съвет това биха могли да бъдат двете върховни съдилища и президентът). Наличието на този конституционен механизъм за възпиране би предотвратило фактически ситуации като настоящата.

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

тълкувателното си правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията да даде приоритетна защита на една от двете висши ценности – мандатността и непрекъснатостта, за да бъде гарантирано осъществяването на дейността на уредените в Конституцията държавни органи (Определение № 7 от 2023 г. по к.д. № 9/2023 г.).

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

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

Наред с горното с искането се цели (видно от мотивите му) произнасяне на Съда в контекста на упражняване на законодателната власт на Народното събрание с цел „пряко ограничаване на конституционни правомощия на органа на съдебната власт“. В своята практика Съдът неотклонно приема, че тълкувателната му компетентност не е средство за разрешаване на спор в представителното учреждение относно упражняването на законодателната му власт („разногласия между народни представители“ – Определение № 3 от 2015 г. по к.д. № 7/2015 г.). Обратното би значило „Конституционният съд по същество да даде указание какво трябва да съдържа един бъдещ закон (Определение № 6 от 2003 г. по к.д. № 19/2002 г.), „да ограничи суверенната функция на парламента като

единствен законодателен орган в държавата“ и по този начин да „постави съда в ролята на позитивен законодател, което е извън правомощията му“ (Решение № 8 от 2005 по к.д. № 7/2005 г.; Определение № 1 от 2007 по к.д. № 10/2005 г.; Определение № 4 от 2007 по к.д. № 9/2007 г.; Определение № 3 от 2015 г. по к.д. № 7/2015 г.).

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

Следва да се посочи, че признатото в искането нарушение на Конституцията от Народното събрание, членове на който орган са народните представители, сезирали Съда по настоящото дело („Народното събрание не е изпълнило конституционното си задължение по избор на членове“ на Висшия съдебен съвет, както и „въздействието от страна на законодателната власт върху функционирането и упражняването на правомощията на съдебната власт представлява нарушаване на принципа на разделение на властите и възможността за тяхното функционално взаимодействие“), само по себе си също не е основание за упражняване на тълкувателната компетентност на Съда. Както приема Съдът в своята практика, „недопустимо е да се използват процесуални форми [чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията], за да се постигнат цели, чието решаване е в компетенциите на тези, които се обръщат към Конституционния съд“ (Определение № 4 от 1994 г. по к.д. № 5/1994 г.).

По изложените съображения съдиите намират искането по първия въпрос за недопустимо.

Б. Според съдиите Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Сашо Пенов и Невин Фети:

Даването на задължително тълкуване на Конституцията е правомощие на Конституционния съд, възложено му с разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и предвидено в чл. 12, ал. 1, т. 1 ЗКС, което той упражнява при определени предпоставки. За да бъде открит пътят към тълкуването, трябва да е налице неяснота или двусмислие на конституционна разпоредба или конструкция, чието тълкуване се иска, да има правен интерес от тълкуването, да има ясно посочен конституционноправен проблем и чрез искането тълкуване да се постига конституционно значима цел.

В конкретния случай се иска да бъде дадено задължително тълкуване на чл. 130, ал. 4 във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 от Конституцията и § 23 ПЗР на ЗИД на Конституцията по въпроса „Когато мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, същият продължава ли да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота?“.

Като изходна позиция смятаме, че при преценка на допустимостта на искане за даване на тълкуване на Основния закон Конституционният съд следва ясно да изведе от искането и приведените в него доводи конституционния проблем, който то поставя – ако такъв не може да бъде изведен, юрисдикцията на Съда не може да се постави в ход. Формулировката на самото искане не е от определящо значение, доколкото с определението за допускане на искането за разглеждане Съдът разполага с възможността така да прецизира тълкувателното питане, че точно да отговаря на поставения проблем (Определение № 2 от 2021 г. по к.д. № 6/2021 г.).

Първият въпрос от искането на група народни представители от 51-вото Народно събрание, по което е образувано к.д. № 41/2024 г., изисква от Конституционния съд да се произнесе с тълкувателно решение, тъй като според вносителите се отнася до съществен конституционен проблем – относно мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет. Като се има предвид общоизвестното обстоятелство, че понастоящем Висшият съдебен съвет функционира при изтекъл преди повече от две години мандат на изборните му членове, вносителите поставят въпрос, относим към предмета на к.д. № 7/2022 г., а именно: Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на изборните членове на Висшия съдебен съвет, или същите продължават да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание и от органите на съдебната власт на нови членове, както и конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на изборните му членове и неизбиране на нови от Народното събрание и от органите на съдебната власт?

Формулировката на поставения от вносителите въпрос относно конституционосъобразността на изпълнението на правомощията на ВСС „в пълнота“ след изтичането на мандата на изборните му членове в искането се свързва с § 23 ПЗР на ЗИД на Конституцията. Поради приложимостта на тази разпоредба само във връзка с други разпоредби от ЗИД на Конституцията, обявени за противоконституционни, към момента на настоящото производство тя няма правно действие извън правното действие

на самия ЗИД на Конституцията (Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г.).

Конституционният съд не упражнява правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, „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. № 9/2007 г.). В конкретния случай съществува проблем с изпълнението на конституционно възложените задължения на националния представителен орган. Този проблем е породен от продължаващото бездействие на Народното събрание да упражни правомощието си за избор на членове на ВСС, което е пряко свързано с принципите на разделение на властите и на независимост на съдебната власт (включително защото по този начин се препятства изборът от органите на съдебната власт на членове на ВСС). Съществениият въпрос е дали, когато за дълъг период след изтичане на мандата на изборните членове на ВСС това бездействие продължава, той може да упражнява своите правомощия по същия начин и в същия обем, както го прави, когато отговаря на всички предвидени от Конституцията изисквания за формирането на неговия състав. Убедено поддържаме, че произнасянето по допустимостта на искането следва да отразява разбирането ни за отговорността на самия Конституционен съд за преодоляване на едно трайно установило се фактическо състояние, което разкрива сериозно напрежение с основополагащите за конституционния ред принципи, закрепени с Основния закон.

Смятаме, че по така поставения въпрос Конституционният съд не се е произнасял, поради което не съществува отрицателната процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Тълкувателно решение № 12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г. се отнася до Инспектората към ВСС и мотивите по него не могат автоматично да бъдат отнесени към функционирането на ВСС като самостоятелен конституционно предвиден орган. С оглед на поставения в него тълкувателен въпрос настоящото искане има отделен специфичен предмет, по който Конституционният съд не се е произнасял. В посоченото решение Съдът се е произнесъл единствено по отношение на възможността членовете на Инспектората към ВСС да изпълняват правомощията си след изтичане на техния мандат при неизбиране от страна на Народното събрание на нови членове на този орган, така както е изрично предвидено от конституционния законодател. Решението (както в неговия диспозитив, така и в мотивите му) не представлява произнасяне, пряко относимо към други държавни органи в идентична хипотеза и в частност към ВСС. В

мотивите на решението е посочено само, че „[в] чл. 130, ал. 8 от Конституцията (относно прекратяването на мандата на членове на ВСС), респективно в чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията (относно Инспектората към ВСС)“, отсъства разпоредба, която да изключва осъществяване на неговите функции. Според Съда „това обаче съвсем не означава, че само при изрично посочване в Конституцията или в закон е допустимо продължаване на осъществяването на функциите на конституционно установен държавен орган. Съпоставката на двата посочени по-горе принципа – непрекъснатост на осъществяване на функциите и мандатност (срок на овластяване), има потенциал да определи отговора на поставения тълкувателен въпрос в настоящото производство.“ Отговор на поставения тълкувателен въпрос е даден само по отношение на Инспектората към ВСС. Именно във връзка с това се предупреждава за опасността решението да се прилага по аналогия, макар и неоснователно, и по отношение на други държавни органи (особено мнение по к.д. № 7/2022 г. на съдиите Красимир Влахов и Атанас Семов).

Самото Решение № 12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г. е постановено в конкретен контекст, определен в мотивите му като изключителна ситуация („Продължаването на изпълнението на възложените функции […] е защитен механизъм, приложим в изключителни ситуации“), произтичаща от липсата на политическа воля за избор на нов състав на Инспектората към ВСС от няколко поредни конкретно посочени легислатури („както 44-тото, така и 45-ото, 46-ото и 47-ото Народно събрание“). От тази гледна точка е несъмнено, че даденото задължително тълкуване, за да бъде разрешена една изключителна – и като такава преходна – ситуация, не може да бъде оправдание за нейното неограничено продължаване във времето, при което нарушаването на Конституцията става определящо за изясняване на нейния смисъл.

Към момента на постановяване на Решение № 12/2022 г. по к.д. № 7/2022 г. можеше да се говори за временно и изключително състояние на обективна невъзможност за попълване на състава на Инспектората към ВСС. Повече от две години по-късно системата от държавни органи изпитва съществено негативно въздействие на безмандатността. Националният представителен орган не изпълнява конституционното си задължение за избор на членове на редица държавни органи – и в частност на ВСС и на Инспектората към ВСС, като за легитимация напълно неоснователно се използва посоченото решение на конституционната юрисдикция. Това не може да се приеме като „разумен период“, в който бездействието на Народното събрание продължава (особено мнение на съдия Янаки Стоилов по к.д. № 7/2022 г.).

В такава ситуация именно Конституционният съд е този, който може и е длъжен да направи необходимото, за да я определи като конституционно нетърпима, и така да допринесе за възстановяване на мандатността като „защитен механизъм на демокрацията“ (Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12/2010 г.). Според същото решение „изключена е безсрочността при упражняване на власт и това е завоевание на демократичната държава. […] Всяка власт произтича от суверена и е израз на народовластие. Безсрочността е негово отрицание.“

Дори тълкуването на Съда от 2022 г., което даде „приоритетна защита на непрекъснатостта като конкурираща се висша ценност с друга такава – мандатността“, не може да бъде основание за безкрайно във времето овластяване за изпълнение на правомощия при изтекъл мандат. До момента не е направен и опит за откриване на процедура за избор на членове на ВСС.

В Определение № 7 от 2023 г. по к.д. № 9/2023 г. Съдът обсъжда статуса на ВСС по повод сезиране от главния прокурор с подобен на пръв поглед, но не идентичен от съдържателна гледна точка въпрос, а именно: „Прекратяват ли се функции на Висшия съдебен съвет с изтичането на мандата по чл. 130, ал. 4, изр. 1 от Конституцията на Република България на изборните му членове?“. Съдът отклонява искането за тълкуване по този въпрос, като посочва, че формулировката му е неточна, но приема, че „от практиката на Конституционния съд може да се направи еднозначен извод, че по силата на чл. 130, ал. 4, изр. първо от Основния закон функциите на ВСС не се прекратяват с изтичането на мандата на неговите изборни членове“. В определението за отклоняване на искането за тълкуване се сочи, че „изтичането на мандата на членовете му не прекратява неговото функциониране като орган, специално създаден, за да осъществява кадровото обезпечаване и да гарантира независимостта на самостоятелната съдебна власт (Решение № 10 от 2011 г. по к.д. № 6/2011 г.), и не препятства осъществяването на правомощията му в цялост“. По този въпрос не са изложени мотиви. Освен това произнасянето не е направено с решение, още по-малко тълкувателно. Това прави необходимо обсъждането на този проблем във връзка с поставения по настоящото дело тълкувателен въпрос, включително с отчитане на съществените специфики на всеки отделен конституционно предвиден орган.

Произнасянето във фазата по допустимостта на искането по к.д. № 9/2023 г. не може да бъде аргумент за недопустимост на искането в настоящото производство, което също се отнася до възможността ВСС да функционира след изтичане на мандата на изборните му членове. И това е

така, тъй като, ако може да се приеме, че към м. май 2023 г. изключителната ситуация, с оглед на която Решение № 12 от 2022 г. е постановено няколко месеца по-рано, все още съществува (включително като се има предвид периодът от време за организиране и провеждане на предвидената в Закона за съдебната власт процедура за избор на членове на ВСС и на Инспектората към ВСС), то към м. декември 2024 г. такава изключителност със сигурност вече не е налице. Фактическата и правна ситуация, по повод на която се иска тълкуването, е друга – постоянно в момента действащ парламент и упражняване на правомощия на ВСС от членове с изтекъл мандат.

Искането не е недопустимо и с оглед на правната сигурност като елемент на принципа на правовата държава. При произнасяне на Конституционния съд по същество би била внесена яснота и относно валидността на приетите актове при упражняване в цялост на правомощията на ВСС в периода след изтичането на мандата на изборните му членове (3.10.2022 г.). Именно правната сигурност и стабилност като характеристики на правовата държава (Решение № 1 от 2005 г. по к.д. № 8/2004 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1/2005 г.; Решение № 3 от 2008 г. по к.д. № 3/2008 г.; Решение № 3 от 2017 г. по к.д. № 11/2016 г. и др.) изискват зачитане на даденото от Конституционния съд задължително тълкуване (ако изобщо се допусне, че Решение № 12 от 2022 г. може да се приложи и за ВСС), докато същото не бъде изоставено или изменено.

В искането е засегнат конституционно значим проблем и Конституционният съд няма основания да откаже да го разгледа. В случая съществува неяснота под формата на неопределеност и непълнота, произтичаща от една ситуация, която конституционният законодател смята за недопустима – налагане на непрекъснатостта за сметка на мандатността за неограничен период от време. Тази неяснота засяга фундаменталните принципи на конституционно установения държавен ред – народен суверенитет, разделение на властите, върховенство на правото, независимост на съдебната власт. Вносителят насочва тълкувателния въпрос именно към разпоредбите на Конституцията, които установяват тези принципи. Според него „Конституционният съд не е имал повод да разгледа в цялост проблемите, които поставя изтичането на мандата на изборни членове на ВСС, действията, респ. бездействията, на избиращия ги орган (НС) в контекста на спазване на принципа на непрекъсваемостта в осъществяваните от тях конституционни правомощия“.

Постановяването на тълкувателно решение по поставения въпрос е необходимо, тъй като абстрактното тълкуване на разпоредбата на чл. 130,

ал. 4 от Конституцията ще допринесе за единството и стабилността на правната система. Така точният смисъл на разпоредбата ще се установи с решение, което има характер на основен и общозадължителен източник на правото. Тълкуването на Съда би дало възможност за връщане към мандатността по такъв начин, че непрекъсваемостта да не поставя под съмнение нито демократичния, нито правовия характер на държавата, а демокрацията и върховенството на правото взаимно да се подсилват. Така би била постигната значима цел на упражняването на тълкувателното правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

По изложените съображения смятаме, че по отношение на първия поставен от вносителя въпрос искането за тълкуване на Конституцията е допустимо.

II. Допустимост на искането по втория тълкувателен въпрос

С втория въпрос се иска тълкуване допустимо ли е ограничаване на правомощията на ВСС със „закон или друг акт на Народното събрание“. Така формулиран, въпросът се отнася до възможността за евентуално бъдещо законодателно уреждане на правомощията на ВСС.

Контролът за конституционосъобразност на приетите от парламента закони, който се осъществява от Конституционния съд, 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).

В мотивите на поисканото тълкуване не се излагат доводи за конкретни неясноти, които да се цели да бъдат преодолени от Конституционния съд в хода на конституционното производство.

В своята практика Съдът отстоява разбирането, че чрез упражняване на тълкувателната си компетентност не може да решава въпроси, които Конституцията предоставя в дискрецията на Народното събрание като орган на законодателната власт. Обратното би поставило Конституционния съд в позицията на „позитивен законодател“, който замества със своята воля тази на законодателя, което е конституционно недопустимо (Определение № 8 от 2022 г. по к.д. № 15/2022 г.).

Конституционният съд подчертава, че „не е консултативен орган, а упражнява правомощие за задължително тълкуване, когато има обоснован интерес от това. Твърдението, че може да се наруши Конституцията, не обосновава необходимостта от такова тълкуване. […] Задължително

тълкуване не може да се извършва в отговор на доктринерен спор или конюнктурни политически интереси“ (Определение № 8 от 2016 г. по к.д. № 17/2016 г.).

Конституционният съд в последователно формираната си практика приема за недопустимо „чрез тълкуване да се търси или постига заобикаляне, подмяна или нарушаване на конституционно установени правомощия. Конституционният съд не може чрез тълкуване да дава конкретни указания за действие (бездействие) на конституционно определените държавни органи, вкл. Народното събрание, още по-малко да ограничава (лимитира) неговата суверенна функция на единствен законодателен орган в държавата“ (Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.).

Няма основания в настоящия случай Конституционният съд да се отклони от своята практика, поради което намира искането по втория въпрос за недопустимо.

III. Допустимост на искането по третия тълкувателен въпрос

Третият поставен в искането въпрос е „прилага ли се“ § 23 ПЗР на ЗИД на Конституцията след Решение № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. Така формулиран, въпросът не е за тълкуване и съответно ангажиране на правомощието на Съда по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, а за изясняване на правното действие на § 23 ПЗР на ЗИД на Конституцията, т.е. за прилагането на разпоредбата, което не е в обхвата на тълкувателното правомощие на Съда.

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

По отношение на третия тълкувателен въпрос Конституционният съд не намира основание да се отклони от това свое разбиране, поради което искането е недопустимо.

Наред с това Конституционният съд е имал възможност да вземе отношение по поставения трети въпрос в мотивите на Решение № 13 от 2024

г. по к.д. № 1/2024 г., където се посочва, че „[с] § 22 и 23 конституционният законодател установява преходни и заключителни разпоредби. Тези разпоредби с оглед на техния предмет – да продължат действието на правила, отменени със закона, да уредят тяхното прилагане спрямо висящи правоотношения, както и да отложат действието на установени със закона правила – нямат правно действие извън правното действие на самия закон.“

Въз основа на изложеното Конституционният съд приема, че искането за задължително тълкуване на чл. 130, ал. 4 във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията и на § 23 ПЗР на ЗИД на Конституцията в контекста на поставените три конкретни въпроса е недопустимо и следва да бъде отклонено.

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

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на 68 народни представители от 51-вото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 130, ал. 4 във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 от Конституцията на Република България и на § 23 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.) по следните въпроси: „Когато мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, същият продължава ли да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота? Допустимо ли е ограничаване на същите със закон или друг акт на Народното събрание? Прилага ли се § 23 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България – обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г.; изм., бр. 66 от 2024 г. след Решение № 13 от 2024 г. на КС на Република България?“.

Прекратява производството по делото.

Връща искането на вносителя заедно с препис от настоящото определение.

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов

Подписах определението с особено мнение поради отклоняване на искането по втория въпрос: допустимо ли е ограничаване на конституционните правомощия на Висшия съдебен съвет със закон или с друг акт на Народното събрание?

На пръв поглед въпросът сам по себе си не разкрива реален правен проблем, който да обосновава необходимост от исканото тълкуване, защото неговият отговор, при положение че членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС) не са с изтекъл мандат, се подразбира – Народното събрание не е овластено да отнема предоставени от Конституцията правомощия на държавни органи и в частност на ВСС. Освен това вносителят не излага отделно доводи за неяснота освен тези, които привежда при обосноваване на основателността на искането в неговата цялост.

Според мен обаче разглежданият тук тълкувателен въпрос следва от първия въпрос на искането: „Когато мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, същият продължава ли да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота?“. Допустимостта на този тълкувателен въпрос е обоснована в становището, което съм изразил заедно с други съдии в определението за отклоняване на искането по к.д. № 41/2024 г. Следователно първият тълкувателен въпрос от искането предпоставя втория и очертава пределите, в които трябва да се търси неговият отговор.

Смятам, че основните доводи, с които Конституционният съд е отклонил искането за тълкуване на въпроса допустимо ли е ограничаване на конституционните правомощия на ВСС със закон или с друг акт на Народното събрание, не са убедителни, защото се позовават на практика на Съда, която няма отношение към обсъждания случай. В него Народното събрание не се опитва да получи консултация относно съдържанието на внесен проект на закон, както и не сме изправени пред само доктринален спор, защото спорът е предизвикан от конституционно нетърпима ситуация, по която народни представители и членове на ВСС изразяват противоположни виждания. Поставеният в искането въпрос е общ и се отнася, първо, до това допустимо ли е при обстоятелства, които не са изрично предвидени в Конституцията, да се ограничава упражняването на конституционни правомощия на ВСС, и второ, какви са правните средства, с които Народното събрание може да го направи, ако това е допустимо.

При положение че мандатът на изборните членове на ВСС е изтекъл, както и „разумен период“ след него (Особено мнение на съдия Янаки

Стоилов по Решение № 12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г.), няма как такова състояние да се определи като съвместимо с Основния закон. След като липсва каквато и да е обективна причина поне да бъде открита процедура за избор на нови членове на ВСС, е налице конституционна аномалия, за преодоляването на която могат да се търсят различни решения. Безспорното от конституционна гледна точка решение на проблема е Народното събрание да избере нови членове на ВСС. Дотогава обаче ВСС би могъл да реши, че няма конституционна легитимност да упражнява тези свои правомощия, които надхвърлят ежедневното управление (администриране) на съдебната власт, или нещо друго. Народното събрание също би могло да предприеме действия, но е спорно дали в тях се включва приемане на акт, с който да урегулира описаната ситуация, докато избере нови членове на ВСС.

Според вносителя на искането „Народното събрание, поради бездействието си да избере членове на Висшия съдебен съвет от своята квота, черпи аргументи за приемане на актове, ограничаващи правомощията на ВСС…“. Той обаче не поставя друг важен въпрос: след като поради бездействието на Народното събрание е нарушен чл. 130, ал. 4, изр. първо от Конституцията – мандатът на изборните членове на Висшия съдебен съвет е пет години – как това се отразява на баланса между принципа на мандатност и този на непрекъсваемост на дейността на определени държавни органи.

Поради липса на необходимото мнозинство от гласовете на съдиите за допускане на първия тълкувателен въпрос и поради отклоняване на искането по втория Конституционният съд не е упражнил своята компетентност по чл. 13 от Закона за Конституционен съд по същество въпреки наличието на реален конституционен проблем. В обратния случай той би постигнал двоен резултат – да констатира, че продължаващото състояние държавни органи да действат при изтекъл мандат на техните членове, в случая на изборните членове на ВСС, е несъвместимо с принципа на мандатността, а в отговор на поставените в искането въпроси да прецени може ли да установи стандарт, който да се използва за разрешаване на създадения проблем, докато той съществува. Тогава тълкувателният въпрос допустимо ли е Народното събрание да ограничава конституционните правомощия на ВСС със закон или с друг свой акт би имал смисъл при евентуален положителен отговор на първия. Вторият въпрос включва в себе си и това допустимо ли е Народното събрание да го прави с друг акт освен със закон.

В заключение, моето мнение относно допустимостта на тълкувателния въпрос за ограничаване на конституционните правомощия на ВСС със закон или с друг акт на Народното събрание е, че разглеждането на двата въпроса от искането в тяхната последователност би реализирало потенциала на конституционната юрисдикция като официален тълкувател и пазител на Основния закон, без да я превръща в позитивен законодател. Такъв остава Народното събрание, ако в разглеждания случай се сметне за правно валидно самото то да преодолее създадена от неговото бездействие противоконституционна ситуация до избора на нов състав на ВСС.

Определение № 17 от 19 декември 2024 г. по конституционно дело №42/2024 г.[33]

Делото е образувано по искане на 56 народни представители от 51-вото Народно събрание за задължително тълкуване на §23, ал. 2 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.) и на чл. 129, ал. 2 от Конституцията „в светлината“ на разпоредбите на чл. 4, чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, както и за произнасяне относно съответствието на чл. 30, ал. 2, т. 6 от Закона за съдебната власт (обн. ДВ, бр. 64 от 2007 г., посл. изм. обн. ДВ, бр. 67 от 2024 г.) с чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон, обн. ДВ, бр. 66 от 1992 г. и бр. 80 от 1992 г.).

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Надежда Джелепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, Галина Тонева, Сашо Пенов, Невин Фети, при участието на секретар-протоколиста Мариана Малканова разгледа в закрито заседание на 19 декември 2024 г. конституционно дело № 42 от 2024 г., докладвано от съдия Десислава Атанасова.

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

[33] обн., ДВ, бр. 110/2024 г.

Делото е образувано на 5.12.2024 г. по искане на 56 народни представители от 51-вото Народно събрание за задължително тълкуване на § 23, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 2023 г.; ПЗР на ЗИД на Конституцията) и на чл. 129, ал. 2 от Конституцията „в светлината“ на разпоредбите на чл. 4, чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, както и за произнасяне относно съответствието на чл. 30, ал. 2, т. 6 от Закона за съдебната власт (обн., ДВ, бр. 64 от 2007 г.; посл. изм. обн., ДВ, бр. 67 от 2024 г.; ЗСВ) с чл. 6, ал. 1 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ратифицирана със закон, обн., ДВ, бр. 66 от 1992 г. и бр. 80 от 1992 г., в сила за България от 7.09.1992 г.; КЗПЧОС) с оглед на следните въпроси:

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

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

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

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

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

Вносителят счита, че „изтеклият мандат на настоящия ВСС изисква членовете му да се въздържат от вземане на решения, които конституционно са обвързани с установените мандати на съответните органи“, и подчертава, че „смисълът на различната продължителност на мандатите на ВСС и на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор, установена в Конституцията, обуславя и недопустимост на ситуации, при които един и същ състав на ВСС избира повече от един път последователно председатели на ВАС и следващ главен прокурор“. Сочи, че „[о]съществяването на основната конституционна функция на ВСС извън мандата на неговите членове и в противоречие с изрична конституционна норма създава риск за

независимостта на съдебната власт“, както и че „[о]съществяването на кадровите правомощия на ВСС като административен орган на съдебната власт, който е в непълен състав, което позволява доминиране на парламентарната квота над професионалната (съдийска и прокурорска), създава възможност за неправомерно политическо влияние и риск от нарушаване независимостта на органите, упражняващи съдебната власт“.

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

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

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

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

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

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

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

I. Допустимост на искането по първия тълкувателен въпрос

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

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

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

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

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

правоотношения, както и да отложат действието на установени със закона правила – нямат правно действие извън правното действие на самия закон“.

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

II. Допустимост на искането по втория и третия тълкувателен въпрос

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

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

Конституцията като израз на висша законодателна воля, чрез която се полагат основите на политическия и правовия ред, не е акт, който урежда експлицитно всички правни последици от несъответно на Конституцията поведение на конституционно установени правни субекти, каквото е Народното събрание в качеството на общонационално представително учреждение. Създателите на българската действаща Конституция, вярвайки и уповавайки се на разбирането, че Народното събрание като орган, чрез който суверенът осъществява своята власт (чл. 1, ал. 2 от Конституцията) и

който в качеството си на такъв осъществява конститутивна компетентност по отношение на другите власти (в частност на съдебната власт), няма да нарушава установената в Конституцията мандатност на членовете на съответния орган (в частност на Висшия съдебен съвет), както и доверявайки се на добросъвестността на всеки конкретен персонален състав на този орган не са предвидили корективен механизъм при неизпълнение на задължението на Народното събрание да конституира в конституционно установения срок нов състав на Висшия съдебен съвет. Други конституции предвиждат механизми, които позволяват при неизпълнение в срок на конститутивното правомощие на Народното събрание това правомощие да бъде упражнено от други субекти (в случая с Висшия съдебен съвет това биха могли да бъдат двете върховни съдилища и президентът). Наличието на този конституционен механизъм за възпиране би предотвратило фактически ситуации като настоящата.

При тази конституционна уредба и продължаващото във времето неизпълнение на конститутивното правомощие на Народното събрание Конституционният съд не може да замести конституционния законодател и да създаде конституционен механизъм, чрез които да гарантира върховенството на Конституцията при осъществяване на конституционно установените конститутивни правомощия на Народното събрание. При тази фактическа ситуация, „каквато е налице в настоящия случай (Народното събрание не формира политическа воля за избор на членове на ВСС съобразно конституционните предписания)“ (Определение № 7 от 2023 г. по к.д. № 9/2023 г.), която сама по себе си е извън преценката на Конституционния съд, защото той не се произнася по фактически обстоятелства (дори и по трайно установило се фактическо състояние, защото няма такива правомощия, за разлика от други конституционни съдилища), а единственото, което Съдът може, е в рамките на тълкувателното си правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията да даде приоритетна защита на една от двете висши ценности – мандатността и непрекъснатостта, за да бъде гарантирано осъществяването на дейността на уредените в Конституцията държавни органи (Определение № 7 от 2023 г. по к.д. № 9/2023 г.).

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

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

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

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

III. Допустимост на искането по четвъртия въпрос

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

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

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

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

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

Въз основа на изложеното Конституционният съд приема, че искането за задължително тълкуване на разпоредбите на § 23, ал. 2 ПРЗ на ЗИД на Конституцията, на чл. 129, ал. 2 във връзка с чл. 4, чл. 5, ал. 1 и 2, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията и за произнасяне относно съответствието на чл. 30, ал. 2, т. 6 ЗСВ с чл. 6, ал. 1 КЗПЧОС е недопустимо.

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

ОПРЕДЕЛИ:

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

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

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

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

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

Прекратява производството по делото.

Връща искането на вносителя заедно с препис от настоящото определение.

Особено мнение на съдиите Атанас Семов и Янаки Стоилов

Подписахме определението с особено мнение относно допустимостта на искането по втория и третия тълкувателен въпрос по настоящото производство по следните съображения.

Практиката на Конституционния съд по отношение на реда, по който разглежда дела със сходен предмет, е различна. По начало, когато той допуска за разглеждане по същество искане за установяване на противоконституционност на разпоредба от закон, присъединява към него последващо искане със същия или сходен предмет. По друг начин Съдът е процедирал с две искания за тълкуване на конституционни разпоредби, съдържащи се в чл. 130 от Конституцията – в глава шеста „Съдебна власт“ (дела № 9/2023 г. и № 11/2023 г.). По двете образувани дела е определен един докладчик, както е и в настоящия случай. Така още преди да се произнесе по допустимостта на исканията към образуваното на 29.05.2023 г. по искане на главния прокурор конституционно дело № 9/2023 г. Съдът е присъединил към него конституционно дело № 11/2023 г., образувано на 16.06.2023 г. по искане на тричленен състав на Върховния административен съд. В процеса на общото разглеждане и решаване на делата с Определение

№ 7 от 24.07.2023 г. исканията за тълкуване са отклонени, а производството е прекратено. Не установяваме съществена разлика с настоящото производство, която да обосновава отклонение от начина, по който Съдът е процедирал в сходна ситуация – да присъедини към к.д. № 41/2024 г. к.д. № 42/2024 г. за съвместно произнасяне по тяхната допустимост. В настоящия случай Конституционният съд трябваше да констатира наличието на частично съвпадащ предмет (относно въпроса за приложимост на § 23, ал. 2 от преходните и заключителните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн., ДВ, бр. 106 от 2023 г.) и значително сходство по отношение на въпросите относно упражняване на правомощия от Висшия съдебен съвет (ВСС) при изтекъл мандат на неговите членове (първия въпрос от искането по к.д. № 41/2024 г. и втория и третия от искането по к.д. № 42/2024 г.) и след това да се произнесе по допустимостта на всеки от тях в общо производство.

Смятаме, че вторият и третият въпрос от искането по к.д. № 42/2024 г. са допустими.

Първият въпрос по к.д. № 41/2024 г. е: „Когато мандатът на членовете на Висшия съдебен съвет е изтекъл, същият продължава ли да изпълнява конституционните си правомощия в пълнота?“. По друг начин, донякъде казуистично, т.е. с по-ниска степен на абстрактност, същият проблем е поставен и в два от въпросите от искането по к.д. № 42/2024 г.: „Допустимо ли е упражняването на основни конституционни функции по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България от пленума на Висшия съдебен съвет, по отношение на който са налице следните хипотези: а) изтекъл мандат на неговите изборни членове преди повече от две години; б) системно заседава в непълен състав, поради напускане или освобождаване на 1/5 от неговите членове, в т.ч. от професионалната квота, което води до непропорционално високо влияние на парламентарната квота и политизация на функциите, предвид принципите на правовата държава (чл. 4 КРБ), върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 КРБ), разделението на властите (чл. 8) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 4 КРБ)?“ и „Допустимо ли е упражняването на основни конституционни функции по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България от ВСС при изтекъл мандат и непопълване на неговия състав от 1/5 от членовете, които се избират от органите на съдебната власт, в светлината на задълженията за участие в изграждането и развитието на Европейския съюз по чл. 4, ал. 3 КРБ?“.

Всъщност въпросът по второто тълкувателно искане, изведен от цитираните т. 2 и 3, е един, но неговият отговор се търси с оглед на две групи правни основания – едните са конституционни принципи (чл. 5, ал. 1 и 2; чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията) и норми (чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 4 от Конституцията), а другите са задължения, произтичащи от членството на Република България в Европейския съюз (чл. 4, ал. 3 от Конституцията).

Трябва да се има предвид, че в практиката си Конституционният съд е посочил изисквания, на които трябва да отговаря всяко искане за задължително тълкуване: неяснота или двусмислие на конституционна разпоредба или конструкция, обуславящи правен интерес от искането тълкуване (Определение № 12 от 2024 г. по к.д. № 23/2024 г.); ясно очертан конституционен проблем (Определение № 8 от 2016 г. по к.д. № 17/2016 г.) и тълкуването да постига конституционно значима цел (Определение № 8 от 2016 г. по к.д. № 17/2016 г., Определение от 17.07.2019 г. по к.д. № 12/2019 г.).

Конституционният съд посочва, че причините за неяснотата може да са различни, а от тях да следват различни възможни решения, които от своя страна обуславят правния интерес от искането тълкуване (Определение № 9 от 15.11.2022 г. по к.д. № 18/2022 г.). В конкретния случай неяснотата се проявява като неопределеност и непълнота на конституционни норми, които няма как да предвиждат политически патологични ситуации. Особеното в настоящия случай обаче е, че неяснотата на нормата не е изначална, а се дължи на създалата се нетипична ситуация, която конституционният законодател не е допускал, че може да възникне, и затова не е уредил изрично. Може обаче да се твърди, че ако би я предвидил, нямаше да остане безразличен към такова грубо незачитане на принципа на мандатност.

Едва ли в настоящия случай може да има колебание относно наличието на реален и съществен конституционен проблем. Продължителното бездействие на Народното събрание – повече от две години след изтичане на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет – надхвърля всякакъв разумен период, продиктуван от обективни обстоятелства или по други причини (по този въпрос се съдържат аргументи в особените мнения към Решение № 12 от 2022 г. по к.д. № 7/2022 г. относно правомощията на Инспектората към Висшия съдебен съвет при изтекъл мандат на неговите членове). Такива случаи са показателни за това, че задължителното тълкуване, което прави Конституционният съд, е

абстрактно, но поводът, който предизвиква искането за тълкуване, е конкретен.

Към вносителя на искането могат да се предявят претенции, че въпросите, които поставя, са казуистично зададени. Съществените въпрос, освободен от навлизане в различни хипотези – а) изтекъл мандат на изборните членове на Висшия съдебен съвет преди повече от две години, и б) органът системно заседава в непълен състав поради напускане или освобождаване на 1/5 от неговите членове – е дали, когато през продължителен период след изтичане на мандата на членовете на Висшия съдебен съвет и при намалена негова численост, която нарушава баланса между избраните от съдебната власт членове на Съвета и тези, избрани от Народното събрание, той може да упражнява своите правомощия така, както го прави, когато отговаря на всички предвидени от Конституцията изисквания. Редакцията на цитираните два въпроса от петитума на искането по к.д. № 42/2024 г. налага уточнение, че всеки държавен орган има своя/и функция/и, които намират израз в определени от Конституцията и закона правомощия. Освен това Съдът може да прецизира всеки тълкувателен въпрос, стига да се придържа към поставения в него проблем (в този смисъл е Определение № 2 от 2021 г. по к.д. № 6/2021 г.).

Съществените въпрос, който поставя реален правен проблем от тълкувателно и приложно естество, продиктувал и първия въпрос по дело № 41/2024 г., е дали, когато през продължителен период след изтичане на мандата на членовете на Висшия съдебен съвет и при намалена негова численост, която нарушава баланса между избраните от съдебната власт членове на Съвета и тези, избрани от Народното събрание, той може да упражнява своите правомощия така, както го прави, когато отговаря на всички предвидени от Конституцията изисквания. Това е реалният конституционен проблем, създаден от изтичането на мандата на членовете на предвиден от Конституцията орган, какъвто в настоящия случай е Висшият съдебен съвет, поради продължително и продължаващо противоконституционно бездействие на Народното събрание. Отклонение от конституционно предвидения начин на функциониране на Висшия съдебен съвет има и поради намаления му състав, което променя баланса между избраните от политически орган, какъвто е парламентът, и тези, които са излъчени (избрани или по право) от съдебната власт негови членове. Така прецизиран, въпросът от искането по к.д. № 42/2024 г., на който Конституционният съд би следвало да отговори, е: „допустимо ли е пленумът на Висшия съдебен съвет да упражнява правомощията си по чл. 129, ал. 2 от Конституцията, когато мандатът на неговите членове е изтекъл

и заседава в непълен състав, при който е нарушен балансът между членовете му, излъчени от съдебната власт, и тези, избрани от Народното събрание?“.

В допълнение по отношение на третия въпрос следва да се вземе предвид, че с присъединяването си към Европейския съюз Република България става част от една правова общност.

В решение от 2023 г. Съдът на Европейския съюз (ЕС) подчертава, че „макар организацията на правосъдието в държавите членки да е от тяхна компетентност, те все пак остават длъжни при упражняването на тази компетентност да спазват задълженията, които произтичат за тях от Правото на Съюза“ (Решение на Големия състав, 24.7.2023, *X*,-C-107/23 PPU, т. 127).

В друго решение от 2023 г. (Решение от 11.7.2023 г., *Inspectia Judiciara*, C-817/21) Съдът на ЕС посочва еднозначно:

„40. Самото наличие на ефективен съдебен контрол, чието предназначение е да гарантира спазването на правото на Съюза, е неделимо свързано с правовата държава. /…/ Посоченият в чл. 19, § 1, ал. 2 ДЕС принцип на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, представлява основен принцип на правото на Съюза, който произтича от общите конституционни традиции на държавите членки, прогласен е в членове 6 и 13 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи /…/ и понастоящем е потвърден в чл. 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз /…/.

41. От това следва, че всяка държава членка трябва да гарантира, че органите, които като „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза са част от системата й от способи за защита в областите, обхванати от правото на Съюза, отговарят на изискванията за ефективна съдебна защита /…/.

45. За да се гарантира обаче, че органи, които могат да бъдат призвани да се произнасят по въпроси на прилагането или тълкуването на правото на Съюза, са в състояние да осигурят изискваната от тази разпоредба ефективна съдебна защита, запазването на независимостта на посочените органи е от първостепенно значение, както се потвърждава от чл. 47, ал. 2 от Хартата, който споменава достъпа до „независим“ съд сред изискванията, свързани с основното право на ефективно правно средство за защита (решение от 18 май 2021 г., *Asociatia „Forumul Judecatorilor din România*“ и др., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, EU:C:2021:393, т. 194 и цитираната съдебна практика).

47. Съгласно постоянната практика на Съда гаранциите за независимост и безпристрастност, налагани от правото на Съюза, изискват

наличието на правила, които позволяват да се отстрани всяко оправдано съмнение у правните субекти в неподатливостта на съответния орган на влиянието на външни фактори и в неутралността му по отношение на противопоставящите се интереси /…/.“

В т. 67 от своите мотиви Съдът изисква също да се взема предвид „националният правен и фактически контекст“.

За нас е несъмнено, че за независимостта на органите на съдебната власт пряко значение има независимостта на членовете на ВСС. Осъществяването обаче на правомощия на Висшия съдебен съвет от членове с изтекъл мандат в неразумно продължителен период може да ги постави в зависимост и то от едно политическо малцинство в Народното събрание поради изискването за квалифицирано мнозинство за избора на членовете на този съвет.

Макар противоречието с правото на ЕС само̀ по себе си да не представлява нарушение на Конституцията (Решение № 8 от 2020 г. по к.д. № 14/2019 г.), изведените в практиката на Съда на ЕС съображения относно принципите на правовата държава и на независимост на съдебната власт биха могли да бъдат съществени за тълкуването на същите принципи, както са прогласени в Конституцията на Република България.

Търпимостта към бездействието на Народното събрание и то в продължителен период, което води до просрочване на мандата на членовете на редица държавни органи от изключение се превръща в масова и трайна практика, несъвместима с духа и принципите на Конституцията. Такава практика пренебрегва принципа на мандатност като присъща характеристика на демократичната и правова държава, а самият принцип се принизява до пожелателна и незачитана конституционна декларация. Така в резултат на превратно упражняване на учредената власт принципът на мандатност на практика губи своята регулативна роля и води до нарушаване на принципите на независимост на съдебната власт и на разделение на властите. Нещо повече, това е частично фактическо суспендиране на Конституцията.

Народните представители не носят юридическа отговорност за това, че не прилагат прогласени от Конституцията изисквания относно конституирането на държавни органи. Те обаче са поне политически отговорни да изпълнят повелите на Конституцията и да преодолеят една конституционно нетърпима ситуация. Това обуславя правен интерес Конституционният съд да даде задължително тълкуване на поставения въпрос.

Становище на съдиите Красимир Влахов, Сашо Пенов и Невин Фети

Водещият ни мотив да подкрепим отклоняването на искането за тълкуване в тази му част произтича от това, че за разлика от първия въпрос в искането по к.д. № 41/2024 г. поставените от вносителя по настоящото дело въпроси са формулирани крайно казуистично. Те се отнасят не до изясняване на смисъла и съдържанието на конституционната уредба изобщо, а в контекста на конкретиката, при която функционира определен състав на Висшия съдебен съвет. Това не позволява от тях да се изведе принципен правен въпрос, който да ангажира тълкувателната компетентност на Конституционния съд. Във втория въпрос питането очертава две конкретни фактически хипотези относно продължителността на периода след изтичане на мандата на изборните членове на действащия Висш съдебен съвет и функционирането му в намален с 1/5 състав, като последното е част от формулировката и на третия въпрос. Така поставените въпроси са несъвместими с абстрактния характер на тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията (в този смисъл Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г.). Казуистиката при приложение на конституционната уредба може да обуславя необходимост от нейното тълкуване, но не може да е предмет на тълкуване.