

**Особено мнение**  
**на съдиите Атанас Семов и Янаки Стоилов**  
**по Определение №17 по к.д. №42/2024 г.**

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 процедурал 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 №7/24.07.2023 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 процедурал 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 непълнен състав, поради напускане или освобождаване на 1/5 от неговите членове, в т. ч. от професионалната квота, което води до непропорционално високо влияние на парламентарната квота и политизация на функциите, предвид принципите на правовата държава (чл. 4 КРБ), върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1 и ал. 2 КРБ), разделението на властите (чл. 8) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2, чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 4 КРБ)?“ и „Допустимо ли е упражняването на основни конституционни функции по чл. 129, ал. 2 от Конституцията на Република България от ВСС при изтекъл мандат и непопълване на неговия състав от 1/5 от членовете, които се избират от органите на съдебната власт, в светлината на задълженията за участие в изграждането и развитието на Европейския съюз по чл. 4, ал. 3 КРБ?“.

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 исканото тълкуване (Определение №12/2024 по к.д. №23/2024 г.); ясно очертан конституционен проблем (Определение №8/2016 г. по к.д.

№17/2016 г.) и тълкуването да постига конституционно значима цел (Определение №8/2016 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 исканото тълкуване (Определение №9/15.11.2022 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 №12/2022 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. Същественният 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 № 2/2021 г. по к.д. № 6/2021 г.).

Същественният 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 непълнен 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,-С-107/23 PPU, т. 127).

В друго решение от 2023 г. (Решение от 11. 7. 2023 г., *Inspecția Judiciară*,

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 ѝ от способности 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., *Asociația „Forumul Judecătorilor 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

правономия 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 самò по себе си да не представлява нарушение на Конституцията (Решение №8/2020 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 прогласен 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 Конституционния съд да даде задължително тълкуване на поставения въпрос.

съдия: Атанас Семов

съдия: Янаки Стоилов