

при участието на секретар-протоколиста Наталия Такева разгледа в закрито заседание на 09.07.2024 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 Конституционен съд на Република България относно Десислава Вълчева Атанасова и на Решение за избиране на съдия в Конституционен съд на Република България относно Борислав Николов Белазелков, приети от 49-ото Народно събрание на 19 януари 2024 г. (обн. ДВ, бр. 7 от 23.01.2024 г.).

Според президента оспорените решения са приети в нарушение на „принципа на обосновааност“ 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 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. (обн. 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, обективизиран 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. (обн. 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 изрази „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 *suī 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 (обн. 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 (обн. ДВ, бр. 104 от 2023 г.). Съдържателно в приетите правила са включени процедури и способности 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 духа 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 нравствени качества е единствено право и отговорност на

избирация, 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 избирация 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 чл. 147, 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 заключителни 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 „пълнен 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. Обективизираното 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

Р Е Ш И:

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. (обн. 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. (обн. 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“.