

РЕШЕНИЕ № 12

София, 27 септември 2022 г.

(Обн., ДВ, бр. 78 от 30.09.2022 г.)

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 27 септември 2022 г. конституционно дело №7/2022 г., докладвано от съдия Филип Димитров.

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

Делото е образувано на 29 април 2022 г. по искане на пленума на Върховния административен съд (ВАС) на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и 117, ал. 2 от Конституцията на Република България, по която според вносителя са налице противоречиви тълкувания от съдийската колегия на Висшия съдебен съвет (ВСС) и Инспектората към ВСС.

С определение от 17 май 2022 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането за тълкуване, като отговори на въпроса:

„Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет или същите продължават да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори?

Конституционно допустимо ли е преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и неизбиране на нови от Народното събрание?“

Със същото определение са конституирани като заинтересовани институции Народното събрание, президентът, Министерският съвет, министърът на правосъдието, ВСС, Върховният касационен съд, главният прокурор, Инспекторатът към ВСС и Висшият адвокатски съвет.

Отправени са и покани до Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите и Съюза на юристите в България, които да представят становища по искането в едномесечен срок, като им се изпрати препис от искането и определението.

От конституираните като заинтересовани институции становище са представили президентът, министърът на правосъдието, ВСС, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Инспекторатът към ВСС и Висшият адвокатски съвет.

От поканените на основание чл. 20а, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд организации Съюзът на съдиите в България е взел отношение по предмета на делото.

Президентът приема, че изтичането на срока на мандата на конституционен орган води до прекратяване на правомощията на този орган. Според държавния глава единствено съдилищата са компетентни да преценяват правните последици на актовете на органи, чийто персонален състав е с изтекъл мандат и от разпоредбата на чл. 132а, ал. 1 – 10 от Конституцията не може да се извлече по тълкувателен път правило за правните последици от действията на главния инспектор и на инспекторите след изтичането на мандатите им.

Висшият адвокатски съвет също застъпва становището, че с изтичане на определения от Конституцията мандат правомощията на главния инспектор и на инспекторите от Инспектората към ВСС се прекратяват автоматично, поради което те не могат валидно да продължат да изпълняват своите функции до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно на инспектори.

Сред аргументите в полза на виждането, че правомощията се прекратяват автоматично, са, че принципът на мандатността има приоритет пред този за непрекъснатост в една правова държава и че липсва изрично конституционно закрепване в конституционна норма, според която органите могат да изпълняват правомощията си и след изтичането на мандата си, в случай че не са избрани или назначени нови.

Останалите заинтересовани институции излагат доводи в полза на тезата, че правомощията на главния инспектор и на инспекторите от Инспектората към ВСС не се прекратяват автоматично с изтичането на срока, за който са избрани, и че те продължават да изпълняват своите правомощия до избиране от Народното събрание на новите главен инспектор и инспектори. Основни аргументи в полза на тази позиция са, че „мандатът е задължение на избиращия орган“, че с осигуряването на непрекъснатост в дейността на Инспектората към ВСС се гарантират нормалното функциониране на съдебната власт и нейната независимост, че са налице извънредни обстоятелства, породени от продължаващото бездействие на Народното събрание.

По въпроса за конституционната допустимост на преустановяването за неопределено време на дейността на Инспектората към ВСС поради изтичане на мандата на главния инспектор и на инспекторите и неизбиране на нови от Народното събрание президентът застъпва становището, че контролът за конституционност не може да решава проблема, резултат от бездействието на Народното събрание. Споделя обаче, че системното неизпълнение на задължението по избор на мандатни органи създава несигурност, която противоречи на принципа на правовата държава.

Съюзът на съдиите не предлага изрична позиция по втория тълкувателен въпрос.

Всички останали заинтересовани институции и организации застъпват становището, че е конституционно недопустимо преустановяването

за неопределено време на дейността на Инспектората към ВСС поради изтичане на мандата на главния инспектор и на инспекторите и неизбиране на нови от Народното събрание.

От изтъкнатите специалисти от науката и практиката писмено мнение са дали проф. д.ю.н. Васил Мръчков и проф. д-р Пенчо Пенев. И двамата излагат правни аргументи в полза на тезата, че главният инспектор и инспекторите продължават да изпълняват функциите си до избирането на нов главен инспектор и на инспектори от Народното събрание, както повелява чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията. Както проф. д.ю.н. Васил Мръчков, така и проф. д-р Пенчо Пенев недвусмислено заявяват в представените писмени мнения, че преустановяване за неопределено време на дейността на Инспектората към ВСС поради изтичане на мандата на главния инспектор и на инспекторите и неизбиране на нови от Народното събрание е конституционно недопустимо.

За да се произнесе, Конституционният съд взе предвид следното:

Направеното уточнение на зададения от вносителя на искането тълкувателен въпрос има пряко отношение към съществуването на тълкуването. Разпоредбата на чл. 8 от Конституцията установява разделение на властите, така щото власт да възпира власт, като използва дадените ѝ прерогативи, преграждайки пътя на произвола при упражняването на държавната власт. Възможността за взаимно противодействие и балансиране на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, като иманентна страна от съдържателния обхват на принципа на разделение на властите, обаче не означава възможност за блокиране на нормалното функциониране на властта, тъй като основополагаща цел на този конституционен принцип е осигуряване на ефективно управление в едно демократично общество под върховенството на правото. Без значение е дали възпирането се осъществява с действие или бездействие, дали е преднамерено или е израз на неспособност да се вземе конституционно съобразно решение от колективен орган, а единствено дали с упражняването или не на съответното правомощие властите могат или не могат да функционират.

Съществуването и функционирането на установените от Основния закон държавни органи е въпрос на конституционна уредба, която създава не просто набор държавни органи, а система на взаимодействия и баланси между тях и привеждането на който и да било орган в невъзможност да функционира засяга тези баланси. Ако една от държавните институции има възможност да приведе чрез действия или бездействие друга институция в състояние да не може да осъществява конституционните си правомощия, би било налице недопустимо нахвърляне на тези баланси. Това особено ярко проличава, когато носител на правомощия, присъщи на законодателната или на изпълнителната власт, чрез неосъществяване на конститутивната си компетентност по отношение на орган на съдебната власт, в съответствие с Конституцията, на практика премахне този орган за неограничено време. Формулировката на искането, така както е в текста на вносителя, навежда именно на такава възможност в конкретния случай – Народното събрание, както отбелязва вносителят, да реши „да се отърве“ от орган на съдебната власт, като след изтичане на мандата на определен негов персонален състав не избира нов състав. За Конституционния съд е от значение самото преустановяване на дейността на конституционно предвиден орган, независимо от мотивите на органите, които са наточени с конституирането му.

Конституцията предвижда редица гаранции за това да не може да се предизвика *de facto* прекратяване на функционирането на държавните органи чрез способности, които заобикалят режима на Глава девета от нея. В Решение №4 от 21 април 2005 г. по к. д. №11/2004 г. относно мандатите на председателя на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор Конституционният съд е посочил, че принципът на непрекъснатост не е изрично формулиран в Конституцията и се подава на законодателна преценка. Тази преценка обаче предполага Конституцията (или законът) да намерят онези правни решения, които, при гарантиране на функционирането на институциите, да осигурят последователното прилагане на друг конституционен принцип – този на мандатността. Относно разпоредбата на чл. 129, ал. 2 от Конституцията Конституционният съд е приел, че мандатът на тези трима магистрати (подобно на този на конституционните съдии, за които това е изрично посочено в чл. 148, ал. 1, т. 1 от Конституцията) се изчерпва с изтичането на срока му – в този случай конституционният законодател (както и по отношение на конституционните съдии) е въвел изрично забрана за повторно избиране на същата длъжност. В подкрепа на това разбиране може да се изтъкне и обстоятелството, че всеки от споменатите трима магистрати се явява административен връх на съответната институция, чието функциониране предполага административна йерархия, годна да помогне за плавно преминаване от изчерпвания мандат към нововъзлагания. По друг начин гарантирането на обсъжданата непрекъснатост на осъществяване на възложените от Основния закон функции на държавен орган се постига при периодичен избор, респ. назначаване на съдии в Конституционния съд от различни органи на държавната власт, което наред с останалите цели, които обслужва, е и средство за защита срещу невъзможността една от овластяващите институции да изпълни конституционните си функции. В търсенето на баланс между принципите на непрекъснатост на функциониране на конституционно установените държавни органи и мандатност, конституционният законодател е възприел посочената конструкция, за да гарантира, че този висш орган няма да престане да функционира.

Практиката на Конституционния съд сочи, че докато към принципа на непрекъснатост може да се подходи еднозначно, мандатността разкрива възможни вариации, свързани с естеството на дейност на съответните държавни органи, която поражда и спецификите на правния режим на техния мандат. Непрекъснатостта се отнася до самото съществуване и функциониране на държавния орган, докато мандатът представлява предоставяне на правна възможност да се осъществяват конкретни държавни функции за определено време. В демократичното общество мандатността се изразява в ограничено във времето функциониране на държавния орган чрез конкретен персонален състав, явяващо се гаранция срещу възможни изкривявания в резултат на неограничено по време изпълнение от него на съответните функции.

Правният режим на мандата на различните органи е различен. Парламентарният мандат е различен от мандата на президента, на Министерския съвет, от мандатите в изпълнителната власт, в съдебната власт и от мандатите на органи на местно самоуправление. Конституцията разграничава правния режим на мандатите на различните държавни органи, независимо дали самата тя е предвидила мандатните правоотношения, или на основание на нейна разпоредба те са установени от закон (Тълкувателно решение №13 от 15 декември 2010 г. по к. д. №12/2010 г.).

При конкуренция между непрекъснатост и мандатност „тълкуване на разпоредбите на Конституцията относно мандата трябва да се извлича от съдържанието им, като се съобразяват всички принципи, отразяващи правовия характер на държавата. Това се отнася и до случаите, когато се осъществяват специфични функции. Следва да се отчита принципът на изборност и на разделения на властите (чл. 8 от Конституцията), да се вземат предвид и принципите, заложили в конституционната уредба на различните власти, и изискването за обновяване на състава на определен държавен орган...“ (Тълкувателно решение №13 от 15 декември 2010 г. по к. д. №12/2010 г.). В посоченото тълкувателно решение Конституционният съд подчертава случаите на „продължаване осъществяването на функции след изтичане на срока („удължаване“ на мандата)“ като изключение от общото правило за обвързаността на правомощията и на конституционно установения срок на овластяване, което Конституционният съд съобразява в настоящото производство.

Продължаването на изпълнението на възложените функции би могло да се определи като „несъщинско удължаване“ на определения мандат, защото не засяга установения срок и реда за избиране на съответния държавен орган, така както са предвидени в Основния закон. То е защитен механизъм, приложим в изключителни ситуации, при които не са избрани членовете от състава на определен колективен конституционно установен орган, минимално необходими, за да функционира той, и при липсата на други, установени изрично, конституционни (законови) механизми за

продължаване на дейността на държавния орган. Да се допусне, че такъв защитен механизъм е изключен от духа и разума на Конституцията означава, че се допуска създаването на неконституционна ситуация, тъй като неподчиняването на върховенството на правото (на установените за всички еднакви, общи правила) от държавен орган, овластен с конститутивна компетентност, е делегитимиране на установения демократичен държавен ред. Това се отнася включително и за Народното събрание, което най-непосредствено представлява и пряко изразява волята на титуляря на държавната власт и при такава ситуация, опирайки се на тази воля, за неосъществяването на възложените му от нея функции, се противопоставя на конституционните ограничения на държавната власт.

Преодоляването на неконституционна ситуация, каквато е налице и в настоящия случай (както 44-ото, така и 45-ото, 46-ото и 47-ото Народно събрание не формират политическа воля за избор на състав на Инспектората към ВСС съобразно конституционните предписания), налага приоритетна защита на непрекъснатостта като конкурираща се висша ценност с друга такава – мандатността, за да бъде гарантирано осъществяването на възложените от Основния закон функции на Инспектората и на конституционно установения баланс на властите в конституционната правова държава. Тази защита е социално потребна и обществено оправдана, за да бъде осигурено върховенството на закона.

Това разбиране се вписва във възприетото от Конституционния съд в Решение №13 от 15 декември 2010 г. по к. д. №12/2010 г. тълкуване на правната категория „мандат“ според Основния закон. В своята практика Конституционният съд приема, че органите на съдебната власт – ВСС и Инспекторатът към него, са органи, на които са възложени правомощия, които при никакви обстоятелства не могат да се упражняват по заместване от друг държавен орган – проявление на принципа на правовата държава, прогласен в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Конституционно предвидените правомощия на държавни органи не могат да се отнемат с бездействие на друг орган, който е отговорен за тяхното конституиране и Народното събрание не прави изключение.

Конституционният законодател е избрал да посочи изрично недопустимост на продължаване на осъществяване на функциите по отношение на конституционните съдии, чийто срок на овластяване е изтекъл – чл. 148, ал. 1. 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) такава разпоредба отсъства. 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.

Член 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията определя начина, по който се избират членовете на Инспектората към ВСС – от Народното събрание с квалифицирано мнозинство. Макар и Конституцията да не урежда изрично хипотезата, при която Народното събрание не осъществява конституционното си задължение да избере нов състав на Инспектората, тя съдържа разрешение за преодоляване на ситуация на несъответствие с фундаменталните принципи на конституционно установения държавен ред – народен суверенитет, разделение на властите, върховенство на правото.

Когато няма предвидено друго правно средство срещу блокиране на работата на един конституционно установен държавен орган, продължаването на осъществяването на функциите на този орган чрез конкретния персонален негов състав до нов избор/назначаване (изцяло или попълване) е конституционно допустим способ за възпиране на фактическо изменение на предвидения от Конституцията баланс на властите и органите на държавата, каквото фактическо изменение по същество би представлявало подриване на устоите на конституционно установения държавен ред.

Конституционният съд подчертава, 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.

Разбирането за демократичен ред се обуславя от установеното в модерния конституционализъм положение, че органите на държавата трябва да са подчинени на правото, което има опора в принципа на върховенството на правото. Върховенството на правото е свързано не само с подкрепата и насърчаването на правата на човека, но също така и с демокрацията. Демокрацията под върховенството на правото означава управление чрез избрани от суверена органи, които са подчинени, също както всички граждани, на общи и еднакво прилагани правни правила, приети по демократичен ред.

Ключово измерение на връзката между върховенството на правото и демокрацията е разбирането, че утвърждаването на демокрация и върховенство на правото могат да бъдат взаимно подсилващи се процеси, ако върховенството на правото се дефинира в широки, основани на целите понятия, а не в тесни, формални и изключително процедурни аспекти. Връзката е силна винаги когато върховенството на правото се разглежда съотнесено към съществени резултати, включително ефективно демократично управление. Върховенството на правото отива далеч отвъд придържането към буквата на „закона“ – то е неотменимо от ценностите на демократичната правова държава. В контекста на изложеното не би било в духа и разума на Конституцията да се приеме, че за да бъде поддържан демократичният ред, Основният закон също така гарантира на представителното учреждение такава свобода на преценка при осъществяване на конституционно възложените му функции, задачи и правомощия, която му позволява да подрива този демократичен ред.

Воден от изложените съображения Конституционният съд приема, че разпоредбите на чл. 132а, ал. 2 и 3 от Конституцията следва да се тълкуват в смисъл, че до избора на нов състав на Инспектората към ВСС този орган продължава да функционира чрез конкретния действащ до изтичането на мандата персонален състав.

Предвид гореизложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

С изтичането на срока, за който са избрани, главният инспектор и инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет изпълняват своите функции до избиране от Народното събрание на главен инспектор, съответно на инспектори.

Конституционно недопустимо е да се преустанови автоматично за неопределено време дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на срока на пълномощията на главния инспектор и на инспекторите и неизбирането от Народното събрание на нов състав на Инспектората, осигуряващ му функциониране в съответствие с конституционните предписания. Дискреционната власт на парламента е лимитирана и

обратното подрива демократичния ред под върховенството на правото, което е конституционно установено по волята на суверена като елемент на фундаменталната структура на Основния закон.

Съдиите Атанас Семов, Красимир Влахов и Янаки Стоилов са подписали решението с особени мнения.

Председател:

Павлина Панова