

Правно мнение
по к.д. № 7 от 2022 г.

1. Сезиращото искане за задължително тълкуване на чл. 132а във връзка с чл. 1, ал. и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията (Конст) е предявено от компетентен конституционен орган по чл. 150, ал. 1 Конст – от Върховния административен съд. Задължителното нормативно тълкуване на Конституцията е изключително важно, отговорно и силно правомощие, предоставено единствено и само на Конституционния съд. Учредителната власт чрез Конституцията го поставя на първо място сред правомощията на конституционната юрисдикция по чл. 149, ал. 1, т. 1 Конст. След постановяването и влизане в сила решенията за нормативно тълкуване на стават част от съдържанието на Основния закон (р. № 6 от 27 март 2018 г. по к.д. № 10 от 2017 г). Видно от начина, по който пестеливо е формулирано в чл. 149, ал. 1, т. 1 Конст - „задължителни тълкувания на Конституцията” това правомощие обхваща цялата Конституция- от нейните повели в Преамбюла до Преходните и заключителните й разпоредби. Това правомощие на конституционната юрисдикция е и начин за растежа и еволютивното развитие на Конституцията, наред с нейните допълнения по реда на чл. 153-156 Конст.

2. Процесното искане на вносителя обосновава необходимостта от задължително тълкуване на чл. 132а Конст, правният интерес по конкретното дело и формулира двата въпроса, по които се иска тълкуването.

3. Конституционният съд в заседанието с от 17 май 2022 г. е допуснал искането за разглеждане по същество на делото и по двете питання.

4. Споделям предявеното искане. Следващото изложение предлага доводи в отговор на отправените питання до Конституционния съд.

ВЪПРОС 1:

5.Тълкувателното питане по него гласи: „Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на главния инспектор и на 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?”

6.Разпоредбата на чл.132а Конст е сравнително нова. Тя беше въведена с четвъртото допълнение на Основния закон през 2007 г., направено по реда на чл.153-156 Конст от Народното събрание (обн.ДВ, бр.12 от 6 февруари 2007 г. с приемането на процесната конституционна разпоредба с нейните 10 алинеи, които обхващат: съставът на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС), (ал.1); неговото място в състава на съдебната власт и по специално „към” Висшия съдебен съвет, сиреч близко до ВСС, но не част от него, както съставът му- от главен инспектор и 10 инспектори и редът за избирането му, както и мандата - съответно-5 години на главния инспектор и 4 години-за инспекторите (ал.2-4); бюджетното финансиране на новата институция (ал.5); неговите функции (ал.6-9, които се отнасят до нейните основни институционални въпроси. Тя предоставя с конституционна делегация на закон по-обстойната ѝ уредба относно освобождаването на състава ѝ и организацията на дейността на ИВСС (р.№ 10 от 15 ноември 2011 г. по к.д. № 6 от 2011 г.). По правната си природа проверочната дейност на ИВСС (на главния инспектор и инспекторите) на дейността на магистратите е административна правна дейност за установяване на факти от една минала - извършвана и извършена дейност, а не осъществяване на съдебната власт. Резултатите от тази дейност имат значение за подобряване и повишаване на качеството на дейността на магистратите (съдии, прокурори и следователи) по осъществяването на съдебната власт.

Включването на предлога „към” Висшия съдебен съвет в конституционното наименование на новия орган и избора на систематическото му място, непосредствено след уредбата на Висшия съдебен съвет, като запазва тяхната самостоятелност показва тяхната функционална близост и обща правна природа на административни органи в „управлението” на съдебна власт, които подпомагат осъществяването на съдебната власт по глава Шеста от Конституцията (вж.повече по-долу № 7-10).

7. В едва 15-годишното прилагане на конституционната уредба на ИВСС тревожно е забавянето при спазване на продължителността на индивидуалните конституционни мандати на Главния инспектор и на 10-те инспектори в ИВСС (чл.132а, ал.3 Конст.първия „цикъл” на тези мандати 2008-2012 г.-), „новоизбраните кандидати са избрани и встъпват в длъжност през 2015 г. В настоящия „цикъл” мандатът на Главния инспектор е изтекъл през април 2020 г., а на инспекторите – през февруари 2020 г. и повече от 2 години от тогава и до края на м.юни 2022 г. не са избрани кандидати за тяхното сменяване, поради бездействието на 44-то Народно и следващите легислатури на Народното събрание. А съгласно чл.44 ЗСВ встъпването на новите кандидати трябваше да се извърши най-рано 6 и най-късно 2 месеца преди изтичане на сегашния състав на Инспектората. Това не са единични примери. Конституционният съд вече почти 10 месеца (към края на м.юни 2022 г.) функционира в състав от 10 конституционни съдии, защото не е попълнена с 2 конституционни съдии от парламентарната квота на Съда, отново поради бездействието на Народното събрание да упражни свои конституционни правомощия за избиране новия състав.

8. Конституционният съд в своята практика приема, че конституционните ценности, установени в Основния закон се степенуват по тяхната значимост. Така например правото на живот по чл.28 Конст, разбирано като право на опазване на живота и здравето на човека е ценност от най-висш порядък и поставено на първо място в скалата на основните права на гражданите в глава втора от Конституцията спрямо останалите основни права на гражданите. (р.№ 10 от 10 юли 1995г. по к.д. № 8 от 1995 г.); правото на труд по чл.48, ал.1 Конст има по-висока социална ценност от правото на обществено осигуряване (р.№ 14 от 23 ноември 2000 г. по к.д.№ 12 от 2000 г.); правото на здраве по чл.52, ал.1 Конст е с по-висока ценност от прокламирания в чл.19, ал.2 Конст принцип на свободна стопанска инициатива и изискването за еднакви правни условия на стопанската дейност на правните субекти (р.№ 7 от 21 юни 2016 г. по к.д. № 8 от 2015 г.) и др.

9.Посоченият подход на Конституционния съд, основан на правната и социална ценност на защитаваните блага и основни субективни права на гражданите,което Основният закон отрежда,според мен, може на общо основание да бъде приложен и при определяне на съотношението между личните мандати за заемане на определени в Конституцията ценности и защитата на държавното устройство и функциите на висшите държавни органи- Народно събрание,президент, вицепрезидент, съдебна власт и конституционните органи в съдебната власт-съдилища, прокуратура и следствие, органи за нейното управление-ВСС, ИВСС,Министерски съвет и др.и сигурността на държавата и обществото пред изтичане на личните мандати на лицата,заемащи тези длъжности.Между тези органи е и ИВСС.Неговата дейност обслужва и подпомага функционирането на държавната съдебна власт по чл.8 и глава Шеста от Конституцията е постоянна,непрекъсната и непрекъсваема по глава Шеста от Основния закон(чл.132а Конст),както постоянна и непрекъсваема е дейността на съдебната власт по чл.117, ал.1 Конст и на съдиите, прокурорите и следователите за осъществяване на съдебната власт. Без дейността и изпълнение на функциите на Инспектората,като конституционна институция - на Главния инспектор и 10-те инспектори по чл.132а Конст държавната дейност на съдебната власт по чл.8 не би могла да бъде пълноценно осъществявана,а чрез нея и „ цялата държавна власт” по чл.1,ал.2 Конст,както и балансите и взаимодействието на трите власти (р.;№ 3 от 10 април 2003 г. по к.д. 22 от 2003 г.). Инспекторатът към ВСС със своята дейност и упражняването на правомощията на Главния инспектор и 10-те инспектори чрез изпълнението на своите правомощия по чл.132а за извършване на проверочната изпълнителска дейност, проверка на конфликта на интереси, осъществявани служебно и по сигнали допринасят съществено непрекъснато,непрекъсваемо,продължаващо –актуално и превантивно за пълноценното функциониране на съдебната власт.Това е **правилото**,което защитава сигурността във функционирането на държавното управление.**Изключенията** от него са изрично установени от Конституцията и потвърдени в решения от практиката на Конституционния съд в негови изрични казуални решения за продължаване на конституционния 7-годишен мандат,за който се назначават председателя на ВКС,председателя на ВАС и главния прокурор (р.№ 4 от 7 октомври 2004 г. по к.д.№ 4 от 2004 г.), за 9-годишния

мандат, за който се избират конституционните съдии (р.№ 1 от 7 март 2006 г. по к.д.№ 8 от 2005 г.).Както всяко изключение и тези решения се отнасят само за конкретния случай на посочените висши държавни длъжности.

10.В заключение: Главният инспектор и инспекторите в Инспектората ВСС продължават да изпълняват своите правомощия и след изтичане на мандата им-до избирането от Народното събрание на нов главен инспектор и нови инспектори в Инспектора на ВСС.

ВЪПРОС 2:

Тълкувателното питане гласи: "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 бездействие на Народното събрание, задължено по Конституция да избере главния инспектор и инспекторите?"

11.Отговорът на този въпрос, според мен, е „не”.Такова основание, като предвиденото във Въпрос 2 не е установено в Конституцията и не е допустимо, защото би блокирало дейността на цялата съдебна власт,за чието обслужване и подпомагане Инспекторатът чрез главния инспектор и 10-те инспектори са създадени.А чрез съдебната власт са защитени и другите две държавни власти- законодателната и изпълнителната и особено- правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата съгласно чл.117, ал.1 Конст.А това обезсилва цялата държавна власт зйа „неопределено време” – докато продължава бездействието.

12.Конституционните институции ,предвидени в Основния закон представляват система от взаимодействащи си органи, всеки от които с изпълнението на своите правомощия има своя дял в създаването на демократичната, правова и социална държава абз.5 от Преамбюла на Конституцията). Бездействието на всеки от тях за неопределено време накърнява нормалното и пълноценно функциониране то на цялата

система, като изпълнява макар и непълно своите правомощия. Въпросът е за активизиране на ролята на Народното събрание, а не в нормативно тълкуване. Това тълкуване се съдържа в отговора на Въпрос 1 (вж. по-горе № 5-10). Макар и по-късно и по-бавно пътят за активизиране на конституционните органи е към реално изпълнение на правомощията на конституционните органи с всички конституционни средства и с общи усилия на Народното събрание.

13. Причината, поради която при изтичане на мандатите на главния инспектор и 10-те инспектори не са избрани нови главен инспектор и инспектори за поемане и продължаване на изпълнението на конституционните им функции не е в органите на Инспектората, а в бездействието на Народното събрание, на което Конституцията е възложила задължението да ги избере, а то не е изпълнило конституционните си задължения. Това бездействие се отразява не само върху дейността на Инспектората, но и на дейността и престижа на държавата.

20 юни 2022 г.

проф. Васил Мръчков.