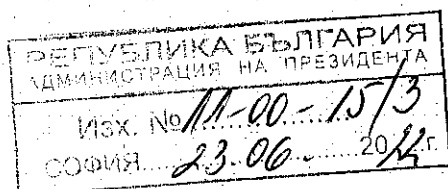




Република България
Администрация на Президента

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бл. № 204/К1
Дата 23.06.2022



ДО
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

Приложено Ви изпращам Становище от президента на Република България
г-н Румен Радев по конституционно дело № 7 от 2022 г.

С уважение,



ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА ПРЕЗИДЕНТА
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



Република България
Президент

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Румен Радев

Президент на Република България
по конституционно дело № 7 от 2022 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 17.05.2022 г. президентът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 7 от 2022 година. Производството е образувано по искане на Пленума на Върховния административен съд 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 чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество следните въпроси:

„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?“

В тази връзка изразявам следното становище:

За мандатите в публичноправните отношения

1. Искането за тълкуване е фокусирано върху фигурата на главния инспектор и инспекторите към Висшия съдебен съвет и конкретно в хипотезата на изтекли мандати. Правният интерес за исканото тълкуване е аргументиран с наличието на противоречлива практика по съобразяване с указанията на такива инспектори и непризнаване легитимността на техните служебни действия. Не може да не бъде отбелязано, че така очертаният тесен предмет на исканото тълкуване неминуемо засяга и други мандатни длъжности, пак с изтекъл мандат. Засяга се същността и

предназначението на мандатните длъжности, т.нар. мандатност в публичноправната сфера.

Една от същностните разлики между демократичната и авторитарната държава е, че при първата лицата, заемащи висши държавни длъжности се сменят през определен срок, а при втората — едни и същи лица могат да заемат длъжността безсрочно. Ето защо мандатът е гаранция, за да бъде държавата демократична и правова.

В българската конституционна теория (Спасов, Б., Конституционно право на Република България, част II, Юриспрес 2002, с.150) и практика (Решение № 13 от 2010 г. по к. г. № 12/2010 г.) е установено, че мандатът като понятие има две взаимосвързани битности — пълномощието и срока на пълномощието. Първата е съдържателна, втората — времева. С цел да го дефинира като универсално понятие Конституционният съд определя мандата като особена публична служба в интерес и в полза на обществото за определен срок. Предназначението му е да се осъществяват държавнически функции, поверени чрез службата (Решение № 13 от 2010 г. по к. г. № 12/2010 година). В правната теория и съдебната практика няма спор относно същността на мандата в публичното право — срок за заемане на длъжност, определен предвид значимостта и спецификата на служебните задачи и преценката в Конституцията, респ. закона, че такъв срок е реален за постигане на желания резултат.

За различната нормативна уредба

2. Мандатното правоотношение няма еднакъв правен режим, защото съдържанието на възложените държавни функции е различно. Нееднократно Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че законодателството възприема различни организационни модели, които използват по различен начин мандатността за предвидените органи. Самият принцип на разделение на властите изисква различен режим за мандата на държавните органи (Решение № 1 от 2004 г. по к.г. № 1 /2004 г.; Решение № 13 от 2010 г. по к. г. № 12/2010 година). Това не означава, че мандатите на висшите длъжности се определят произволно и че те съществуват абсолютно самостоятелно.

Мандатът на всеки съдия от Конституционния съд е 9 години (чл.147, ал. 2 от Конституцията). Изтичането на срока на мандата се определя от и към датата, на която са встъпили (Решение № 1 от 2006 г. по к. г. № 12 /2010 година). При предсрочно прекратяване на мандат съответният орган избира нов съдия, който довършва мандата. Към момента съставът не е попълнен с двама конституционни съдици, които следваше да бъдат избрани от Народното събрание.

Председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор се избират за срок от 7 години, без право на повторно избиране. Мандатът изтича с изтичане на определения срок и на датата, на която са встъпили. При предсрочно прекратяване на мандат се избира нов председател / главен прокурор с нов 7 годишен мандат (Решение № 1 от 2004 г. по к.г. № 1/2004 година).

Мандатът на председателя, заместник председателяте и членовете на Сметната палата, които се избират от Народното събрание е 7 години (чл.12, ал.1 от Закона за Сметната палата). Мандатът вече е изтекъл през м. март 2022 година.

Мандатите на членовете на Управителния съвет на Българска народна банка (БНБ) са по 6 години (чл.12, ал.4 от Закона за БНБ). Няма ограничение за преизбиране. Мандатът на управителя на БНБ, който се избира от Народното събрание, е изтекъл през 2021 година. Към настоящия момент двамата от подуправителите също са с изтекъл мандат.

Мандатът на членовете на ВСС е 5 години, като членовете не могат да бъдат преизбирани веднага (чл.130, ал.4 от Конституцията). При предсрочно прекратяване на мандат се избира нов член от съответната квота, който довършва мандата. Той изтича през м. октомври 2022 година.

Мандатът на избирания от Народното събрание главен инспектор от Инспектората към ВСС е 5 години, а на инспекторите 4 години (чл.132а, ал. 2-3 от Конституцията).

Мандатът е задължителен и за органа по назначаване и избиране

3. Видно от примерите е, че Конституцията и законодателството залагат разнообразие от различни по продължителност срокове, в които държавните органи следва да осъществяват своите правомощия. Може да се направи извод, че подходът на законодателя е различен към самия срок, към неговото начало и край, и към правните последици от изтичането на мандата. И все пак, след като органът, независимо от начина на конституирането си, има нормативно определен мандат, той следва да бъде спазван на първо място от субекта, който формира състава на органа, като е длъжен да осигури своевременно новото композиране, респ. заемане на длъжността. Доколкото срокът на правомощия е установен с правна норма, той като компонент от мандата има императивен характер. Въпреки това, общоизвестно е, че Народното събрание в няколко поредни легислатури не предприема действия по избиране на персоналия състав на органи с изтекъл мандат.

Изтичането на срока на правомощия на мандатния орган задължава държавата да реализира съразмерно тази своя Власт, като излъчи нов състав или преназначи настоящия, при условия и по ред, определени в закона или Конституцията. Само съобразявайки се със собствените си ограничения държавата се доказва като правова. Нормативното изискване за мандатност на персоналия състав на държавните органи

е такова проактивно ограничение, което налага да се осигури обновяване (преизбиране / преназначаване) в срок. Нещо повече, в Конституцията сроковете за мандатните длъжности са разположени в схема, която да позволява надлежно осъществяване на държавните функции, но и да избягва прекомерно съсредоточаване на власт в едновременно протичащи мандати в условията на политически плурализъм.

Как може да бъде насърчавано своевременното заемане на мандатните длъжности?

4. Произнасянето в рамките на нормения контрол за конституционност не може да реши въпроса с бездействие, което не е обективизирано в акт по чл. 149, ал. 1, т. 2, дори при очевидно противоконституционното положение, вкл. когато Народното събрание не избира органи, които е задължено да формира. Това обаче съвсем не означава, че Конституцията толерира такива положения. Нещо повече, повелята мандатът да бъде спазван се залага по различен начин.

Често както самата Конституция, така и законодателството предвиждат персоналният състав на колективни мандатни органи да бъде формиран посредством участието или взаимодействието на няколко органи, които осъществяват различни властови функции. Това могат да бъдат базови конституционни органи, които изграждат скелета на държавното устройство (Конституционен съд, Висш съдебен съвет, Българска народна банка), но и други такива органи, предвидени в законодателството — Съвет за електронни медии, Комисия за защита от дискриминация. Подновяването на членовете, избирани / назначавани от единия орган, катализира такова подновяване по отношение и на останалата част на състава. Доколкото това обновяване се прави при конкретни правила и процедура, то в крайна сметка има за резултат утвърждаването на независимостта на целия орган. В този смисъл се проявява още едно качество на мандатността — тя не е самоцел, а функция на разделението на властите (чл. 8 от Конституцията).

Съвместното формиране на персоналния състав на колективни мандатни органи обаче също не е абсолютна гаранция за избор от страна на Народното събрание. Показателен е примерът с овакантените и незаети мандати в Конституционния съд. Конституционният съд предупреждава, че теоретично бездействието при формиране на част от членския състав би довело до прекратяване на целия мандат на колективния орган, защото би било невъзможно осъществяването на функциите му поради неформирането на мнозинство при намаляване броя на членовете под определения от закона минимум, непълнена квота, подаване на оставки и т.н. (Решение № 13 от 2010 г. по к. г. № 12/2010 година). Самият орган ще е в невъзможност да изпълнява правомощията си.

Големият закъсняващ в запълването на изтекли мандати е Народното събрание. Впрочем то е и най-натовареният субект, овластен от Конституцията и закона да осигурява заемането на мандатни длъжности в държавата. Това е обяснимо с формата

на съвременната българска държава. Тя е държава с парламентарно управление, в която парламентът е в центъра на политическия живот, съставя правителство, което е отговорно пред него. Има и още един аспект, в който се очертават закъсненията на парламента — поначало компетентността за осъществяване на назначенията (изборът също е назначение, но извършено чрез гласуване в представителния орган) на висши държавни органи е функционално неприсъща на парламента. Назначаването на компетентните хора на висши държавни длъжности и носенето на политическа отговорност за тях е важно средство за осъществяване на държавната политика. По правната си природа то принадлежи на изпълнителната, а не на законодателната власт. Водещо правило в рационалния парламентаризъм е да се изисква управление чрез другите органи — „Парламентът не управлява, той остава други да правят това“ (Решение № 20 от 1992 г. по к.г. № 30/1992 година). Налага се изводът, че не прякото участие на Народното събрание във формирането на мандатни органи, а рационалният парламентарен контрол върху тях би гарантирало независимостта и ефективността на дейността им.

Един от бащите-основатели на САЩ, Александър Хамилтън сочи, че властта за извършване на назначения „трябва да бъде възложена или само на един човек, или на група от умерен брой лица, или само на едно лице, което да действа в съгласие с такава група“. Според Хамилтън единствено личната отговорност може да стимулира органа по назначение да изпълни своя дълг и да запази добрата си репутация. Когато отговорен за назначенията е един човек, той би се чувствал по-силно задължен да действа, би имал по-голям интерес да посочи титуляр с необходимите качества, би бил по-безпристрастен в преценката си и би се влиял по-малко от личните си чувства на приятелство и привързаност: „Един добре избран човек, чрез своята лична преценка, не може да бъде разсеян и объркан от многообразието на гледни точки, емоции и интереси, които често разсейват и объркват намеренията на един колективен орган“ (The Federalist Papers No LXXVI - The Appointing Power of the Executive, 1788).

Непрекъсваемост на държавното управление

5. Необходимостта от непрекъсваемост на държавното управление се сочи като аргумент в подкрепа на продължаващото функциониране на органа при изтекъл мандат. Той несъмнено принадлежи към правовата държава. Съдържанието на принципа на правовата държава включва два елемента — формален (правната сигурност), и материален (материалната справедливост). (Решение № 1 от 2005 г. по к.г. № 8/2004 година). Това обаче не означава, че мандатността следва формално да бъде пришивана единствено към правната сигурност, а дисконтинюитетът — към справедливостта. Самият Конституционен съд подчертава, че е възможна конкуренция, дори конфликт между различните компоненти на правовата държава, като от значение са особеностите на конкретния случай, защото генерални правила липсват. Това е причината правовата държава да бъде принцип, а не императивно правило за

поведение. Когато органите по назначаване съблюдают мандатите на персоналия състав, който излъчват, това е гаранция за стабилност при осъществяването на поверените им функции и предвидимост на тяхната дейност. Това, от своя страна, се отразява на независимостта и ефикасността им като институция в конкретната сфера.

Така спазването на мандатността на органите се очертава като гаранция за постоянно функциониране на държавното управление. Не е случайно, че Конституцията не съдържа за мандатните органи, предвидени в нея, изрична разпоредба, според която те продължават да изпълняват правомощията си и след изтичането на мандата си, в случай че не са избрани / назначени нови. За конституционните органи такова ех lege „генерално продължаване“ е изключено; в такъв смисъл е и практиката на самия Конституционен съд (Решение № 20 от 1992 г. по к. д. № 30/1992 г.; Решение № 4 от 2005 г. по к. д. № 11/2004 г.; Решение № 1 от 2006 г. по к. д. № 12/2010 година). Срокът на пълномощията на Народното събрание се продължава при извънредни обстоятелства, настъпили по време или след изтичане на мандата му до отпадането на тези обстоятелства (чл. 64, ал.2 от Конституцията). Няма как президентът или конституционният съдия да изпълняват правомощия след изтичането на мандата им.

Налага се изводът, че системното negliжиране от страна на Народното събрание на неговите конституционни и законови задължения по избор на мандатни органи не утвърждава непрекъсваемостта на държавното управление. Напротив, правоотношенията на персоналия състав на такива органи с изтекъл мандат подлежат на прекратяване във всеки момент. Това положение на несигурност е в противоречие с принципа на правовата държава, във всичките ѝ нейни компоненти. Прекратяването на правоотношението на тези органи напред във времето извън изтеклия мандат на практика въвежда ново основание за прекратяване на правомощията. Това, от своя страна, създава риск за непрекъснати фактически зависимости и произвол, прекратяването на които не е в интерес нито на избирация, нито на избраните.

Ако се поддържа мнението, че „изпълняването на правомощията след края на мандата и без валидно преизбиране/преназначаване“ е конституционна ценност, равнозначна на „необходимостта от срочност във властването“, това означава да се признае, че Конституцията допуска узурпиране, т.е. завладяване на длъжността без ограничение във времето. Оставането на служба след края на мандата, без валидно преизбиране представлява нарушаване на принципа на законност, който е и основен елемент на правовата държава.

Конкретно за статута на Инспектората към ВСС

6. Допуснатите за тълкуване въпроси касаят статуса на главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС след изтичането на срока на техния мандат.

Конституцията не урежда началото и края на мандата на тези длъжности, както и конкретните правни последици от изтичането му. Видно от направеното искане, по тези въпроси липсва конкретна законова уредба, но пък е налична значителна противоречива съдебна практика на различни по степен и функционална компетентност съдилища. Формира се изводът, че след като тези въпроси изначално са отвъд уредбата на чл.132а от Конституцията, невъзможно е да бъде изведено генерално конституционно правило за правните последици от действията на главния инспектор и инспекторите от Инспектората от ВСС, когато същите са с изтекъл мандат. В този контекст е константна и практиката на Конституционния съд, че задължително тълкуване по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията е предопределено от взаимовръзката между тълкуван и тълкувателен акт и че то не е свързано с определен, конкретен конституционноправен спор (Определение № 2 по к.г. № 5 / 2005 г.; Решение № 8 от 2005 г. по к.г. № 7 / 2005 година). Въпреки това, като се има предвид смисловото съдържание на тълкуваните разпоредби, обществената значимост на поставените въпроси и принципните положения, изложени до момента, могат да се дадат следните конкретни отговори:

Конституцията изрично забранява главният съдебен инспектор и инспекторите при ИВСС да бъдат избирани за два последователни мандата (чл. 132а, ал. 4). Ако се приеме, че след като Народното събрание не посочва нови лица на поста, титулярите продължават да упражняват правомощията си и след края на първия си мандат, това означава, че те де факто изпълняват два последователни мандата, което е изрично забранено, при това не без причина. Следователно конституционният законодател е заложил разбирането, че с изтичането на сроковете, за които са избрани, мандатът на инспекторите се прекратява. **Прекратяването на мандата като срок, води със себе си прекратяването на правомощията. Обратното би означавало обезсмисляне както на срока, така и на правомощията.** Единствено законодателят може да прецени дали да създаде изрични разпоредби при какви случаи инспекторите продължават да изпълняват своите функции до изтичането от Народното събрание на нов главен инспектор, съответно инспектори. Единствено съдилищата са компетентни да преценяват правните последици от актовете на органи, чиито персонален състав е с изтекъл мандат. При наличие на правен спор, съдилищата го решават, като прилагат пряко Конституцията и принципите на правото, съобразно конкретните факти (Решение № 3 от 2020 г. по к.г. № 5 / 2019 година). Това е функция само на съдебната власт (чл.117-119 от Конституцията). Преценката за правните последици от факта на изтеклия мандат върху законосъобразността на конкретен акт е част на конкретно съдебно производство (чл.120, ал.1 от Конституцията). Конституционният съд не би могъл да я иземе, дори и посредством най-силното му правомощие — тълкувателното.

По отношение на Втория въпрос: ако се приеме, че Конституцията търпи положения, в които органите, създадени чрез нея, могат да преустановят функциите си за неопределено време, то това би означавало, че Конституцията самоотрича

държавния ред, който тя установява. В същото време преустановяването на дейността на конституционните органи може да бъде резултат от фактическа невъзможност на органа да осъществява дейността си, включително когато персоналният му състав не е попълнен или органът не е избран (Решение № 13 от 2010 г. по к. д. № 12/2010 година). Би могло да се поддържа, че в тези случаи преустановяването на действието на органите е форма на политическа отговорност спрямо системно бездействащия парламент, който в една демокрация би следвало да бъде притиснат от обстоятелствата, за да започне съответните процедури по избор. Именно затова правните последици от актовете на органи с преустановени правомощия не следва автоматично да засягат законосъобразността на техните актове, а да бъдат предмет на конкретни съдебни производства. Преустановяването на дейността на орган поради бездействието на парламента, не бива и не може да бъде за сметка на правата и задълженията на трети добросъвестни лица.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Имайки предвид разпоредбите на чл.1, ал.1 и 2, чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117, ал.2 и чл. 132а от Конституцията считам, че:

- изтичането на срока на мандата на конституционен орган води до прекратяването на правомощията на този орган;

- извличането на конституционно правило за правните последици от действията на Главния инспектор и инспекторите от Инспектората към ВСС, когато същите са с изтекъл мандат е извън обхвата на разпоредбата на чл.132а, ал.1-10 от Конституцията на Република България;

- единствено съдилищата са компетентни да преценят правните последици на актовете на органи, чиито персонален състав е с изтекъл мандат. При наличие на правен спор, съдилищата го решават, като прилагат пряко Конституцията и принципите на правото, съобразно конкретните факти по делото.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ