

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ ОТ ПРОФ. Д-Р ПЕНЧО ПЕНЕВ ПО
КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 7 ОТ 2022 Г.

Уважаеми конституционни съдии,

С определение от 17.05.2022 г. на Конституционния съд по к.д.№7/2022 г. съм поканен да дам правно мнение относно искане за тълкуване на чл.132а във връзка с чл.1, ал.1 и ал.2, чл.4,ал.1, чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията на Република България.

Допуснатите тълкувателни питання са: Прекратяват ли се с изтичането на мандата им правомощията на главния съдебен инспектор и инспекторите от Инспектората на Висшия съдебен съвет /ИВСС/ 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 ИВСС поради изтичане на мандата на главния инспектор и инспекторите, и неизбиране на нови от Народното събрание?

Правният интерес за тълкуването е обоснован от обстоятелството, че вече две години Народното събрание не провежда избор на нов главен съдебен инспектор и съдебни инспектори, така както го задължава чл.132а, ал.2 и ал.3 от Конституцията. Исканото тълкуване от Конституционния съд е много важно, защото ще има значение и за решаване на

евентуални статутни проблеми на други органи, чиито персонален състав се определя от Народното събрание: Висшия съдебен съвет, управителните органи на БНБ и на Сметната палата.

В книгата си „Конституционно правосъдие“ /Изд. Сиела, 1997 год., с. 94/, а след това по-подробно и в книгата „Адвокатът, Конституцията, приложимото право“ /Изд. Фабер, 2018 г., с.54-55/ обосновавам тезата за допустимост на нормативно тълкуване по чл.149, ал.1, т.1К на съотношения между две или повече конституционни разпоредби и установяване на приоритет при тяхното прилагане, когато не могат да бъдат съвместени. В настоящия случай става дума точно за такава колизия и за да не се повтарям в уводната теоретична част на настоящото становище препращам към тези мои работи.

В случая противоречието е между конституционното изискване за непрекъснато функциониране на конституциоустановен орган, който е част от държавния апарат /аргумент от чл.1, ал.1 и ал.2, чл.4, ал.1, чл.8 и чл.117,а л.2 от Конституцията/ и конституционното изискване за мандатност на персоналния състав на същия този орган /чл.132а от Конституцията/.

Според мен няма никакво съмнение, че конституционният принцип за непрекъсваемост на държавното управление има приоритет спрямо мандатността в случаите, когато има колизия между тези две конституционно защитени ценности. Мандатността трябва да бъде разглеждана в контекста на непрекъснатото държавно управление, тя своеобразно го обслужва като установява важни елементи от статусния режим на лицата, които реализират това управление. Непрекъснатото държавно управление не може да бъде функция на мандатността, вярно е обратното – мандатът трябва да е подчинен на идеята за

непрекъсваемост на държавното управление. Мандатът при условията на правовата държава оптимизира държавното управление, прави го предвидимо като същевременно гарантира стабилност и независимост на органа за определен период от време. Приоритизирането на мандата, догматичното му прилагане извън контекста на непрекъсваемостта на управлението на държавата може да доведе до парализа на отделни сектори на това управление.

Конституционният принцип за непрекъсваемост на държавното управление е аксиоматичен, той дори не се нуждае от обяснение и доказване, тъй като се отнася до самото съществуване на държавата. Тази аксиоматичност обосновава и приоритета му спрямо други конкуриращи конституционнозащитени ценности, включително мандатността.

Разбира се, когато говорим за това съотношение и приоритет имаме предвид конституционноустановените държавни органи, които съставляват носещите елементи на трите власти. Това са органи, които притежават дискреционни правомощия, такива, каквито при никакви обстоятелства не могат да се упражняват по заместване от друг орган – това е азбучно изискване на правовата държава. Органите на съдебната власт – ВСС и ИВСС са точно такива конституционноустановени органи и това ясно казано в практиката на КС – Решение № 3 от 2003 г. по к.д.№ 22/2002 г. и Решение № 2 от 2002 г. по к.д.№2/2002 г. Догматичното прилагане на мандатността по отношение на тези органи ще доведе до парализиране на важна система от държавното управление, тази на съдебната власт тогава, когато в продължение на дълъг период от време /година, две и повече/ НС бездейства с избора на нов персонален състав на съответния орган. На практика ще бъдат изцяло суспендирани чл.130, чл.130а, чл.130б и следващи от Конституцията /за ВСС/ и чл.132а от Конституцията /за ИВСС/. Това по принцип е абсолютно

недопустимо, но при приоритетното прилагане на мандатността резултатът ще бъде точно такъв.

В искането на Върховния административен съд се отбелязва нещо наистина тревожно. Посочват се случаи, в които съдилища отказват достъп на ИВСС до банкова информация, тъй като поради изтеклия мандат той нямам правомощия да проверява данъчните декларации на съдиите, прокурорите и следователите, както повелява чл.132а от Конституцията. А ВСС е отказал вече няколко пъти да образува дисциплинарни производства по предложение на ИВСС с мотивите, че е нелегитимен поради изтекъл мандат. Интересно, ако самият ВСС изпадне в такава ситуация кой ще изпълнява многобройните му кадрови функции по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, а и не само кадровите функции, а и още много други правомощия, предмет на Глава шеста от Конституцията.

Наистина положението е ненормално, важното изискване за мандатност е нарушено, но ако то бъде приоритетно приложено ще доведе недопустимо до фактическо суспендиране на Конституцията и невъзможност да се изпълняват конституционни правомощия екзистенциални за функционирането на цяла една система от държавната власт. Бездействието на НС да излъчи нов персонален състав ще има ефекта на фактическо суспендиране на разпоредби от Конституцията за периода от време на това бездействие.

Разбира се, продължаването на дейността на ИВСС при изтекъл мандат на инспекторите само временно смекчава последиците от бездействието на НС. Няма конституционен механизъм НС да бъде заставено да предприеме действия за нов избор – България е парламентарна република. А това показва тежък проблем на политическото в държавата. Този проблем не е породен от несъвършенство в Конституцията, той е проблем на

органа, на който са възложени правомощията за провеждане на нов избор. Докато такъв не бъде направен възможната конституционна криза се предотвратява единствено и само с продължаващото функциониране на засегнатите от бездействието съдебни органи и след изтичане на мандата на техния персонален състав.

Има и още един чисто юридически аргумент. Прави впечатление, че Конституцията урежда мандатността на конституционоустановените органи изключително като мандатност на членовете от персоналния състав на съответния орган, а не като мандат на самия орган в качеството му на юридическо лице, натоварено с властнически правомощия. Всъщност този начин на конституционна регламентация показва ясната воля на конституционния законодател да установи непрекъсваемост във функционирането на държавното управление. Не е уредена възможност органът като такъв да прекрати своята дейност след изтичане на определен времеви период. Това важи дори и за НС, по отношение на което режимът е по-особен, нещо което следва от систематичното тълкуване на разпоредбите на чл.64, ал.2 във връзка с чл.99, ал.5 от Конституцията. Съгласно чл.99, ал.5 НС се "разпуска", а не се „прекратява“ безусловно неговото съществуване. Разпуска се, защото е политически и юридически безплодно – въпреки многобройните възможности, които дава Конституцията в чл.99 то не може да излъчи Министерски съвет. Но дори и разпуснатото НС възобновява своята дейност в случай на война, военно или друго извънредно положение, настъпили по време или след изтичане на неговите пълномощия – чл.64, ал.2 от Конституцията. Наистина разпоредбата не съвсем точно говори за „изтичане мандата на НС“, но на практика до избирането на нова легислатура макар и в латентно състояние разпуснатото НС

продължава да съществува и може да се активира в хипотезите на ал.2 на чл.64.

По отношение на останалите конституционноустоновени органи Конституцията изобщо не предвижда каквато и да е възможност за прекратяване на дейността им. Такава е уредбата на ВСС, на ИВСС, а също така на ръководните органи на БНБ и Сметната палата, за които Конституцията препраща статусните въпроси да бъдат уредени със закон - чл.84, т.8 и чл.91 от Конституцията.

От всичко изложено дотук може да обобщим, че съгласно Конституцията на Република България прекратяването на дейността на ИВСС като орган на власт е конституционно недопустимо. Недопустимостта е следствие на две основни причини. Първата е обоснована от спецификата на конституционната регламентация, за която стана дума по-горе, а втората е приоритетното спрямо мандатността прилагане на конституционното изискване /ценност, императив/ за непрекъсваемост на държавното управление приложимо за органите на държавна власт, натоварени от Конституцията с упражняване на дискреционни /изключителни и непрехвърлими/ правомощия. Орган с такива правомощия е ИВСС.

Накрая с няколко думи искам да обърна внимание и на спецификата при позоваване на досегашната практика на КС по конституционни разпоредби, които влизат в колизия и трябва да се приложи приоритетно една от тях. По всяка от конкуриращите разпоредби може да има практика, която макар валидна и важна сама по себе си едва ли може да бъде безусловно приложена при разрешаване на съотношението между тях. Причината е, че хипотезата и търсеното решение е от друг порядък – става дума за установяване на приоритет. Това се отнася и до конституционната практика относно мандатността, посочена в

искането. Тя не е относима към предмета на настоящия конституционен спор, защото той е за установяване на приоритет при прилагане на две конституционнозащитени ценности.

С уважение: Проф. д-р Пенчо Пенев