

**ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

на Съюза на съдиите в България,
представяван от Татяна Жилова,
председател на Управителния съвет
по к.д. № 7/2022 г.

Уважаеми конституционни съдии,

Съгласно предоставената ни възможност представяме на Вашето внимание становището на Съюза на съдиите в България по искането на Пленума на Върховния административен съд за даване на задължително тълкуване на чл. 132а вр. чл. 1, ал. 1 и 2, чл. 4, ал. 1, чл. 8 и чл. 117, ал. 2 от Конституцията, във връзка с отговор на въпросите: „Прекратяват ли се с изтичане на мандата им правомощията на главния съдебен 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?“ и „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?“.

Тълкуването на посочените разпоредби предполага да се вземе становище по следните въпроси: 1) да се дефинира кои са органите, които са носители на държавната власт и са натоварени с функции по прякото ѝ осъществяване, и да се отграничат те от други органи, установени с Конституцията или със закон; 2) да се обсъдят основните принципи на правовата държава и евентуалното стълкновение между тях; 3) да се обсъди институтът на мандатността в контекста на йерархията на принципите и ценностите на правовата държава и в съответствие с направеното разграничение между същинските органи на държавната власт и другите държавни органи.

I. Органи, които осъществяват държавната власт

1. Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл.8 КРБ). Законотворчеството, държавното управление (изпълнението на законите) и правораздаването са трите основни функции на единната държавна власт. За целите на настоящото изложение акцентът се поставя върху съдебната власт като самостоятелна държавна функция да разрешава правни спорове и да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Правораздаването е основната дейност по упражняването на съдебната власт. Разследването, повдигането и поддържането на обвинението по наказателни дела са също дейности, свързани с осъществяване на правосъдието. Правораздаването е поверено само на съдилищата, които са съставени от професионални и независими съдии – следователно органът, който осъществява правораздаването е съдът, действащ според процесуалните закони като едноличен съдия или като колективен съдебен състав. Прокурорите и следователите са органите, които осъществяват обвинителната функция, която е част от правосъдната функция в широк смисъл

Независимостта на съдебната власт, прокламирана в чл.117, ал.2 от Конституцията, гарантира осъществяването на правосъдието само от съдиите, прокурорите и следователите. Те не са държавни служители и са свободни от указания, както от другите две власти, така и от вътрешните административни органи в системата на съдебната власт – т.е. статутът на съдиите, прокурорите и следователите е издигнат в обществено и професионално отношение до напълно независим орган на държавната власт. Затова и съдиите, прокурорите и следователите нямат ръководен орган, какъвто е например Министерският съвет за изпълнителната власт.

Висшият съдебен съвет (ВСС) и Инспекторатът към ВСС са вътрешни административни органи на съдебната власт, които не осъществяват дейност по правораздаване и не могат да се определят като същински органи на съдебната власт, разбираана като част от държавната власт.

2. ВСС е орган, който е натоварен с администрирането на съдебната власт. Като колективен орган, съставен от членове по право и две изборни квоти, излъчени от общите събрания на съдиите, прокурорите и следователите и от Народното събрание, ВСС е проявление на разбирането на конституционния законодател за необходимостта от самоуправление на съдебната власт, но и от едно контролирано ограничаване на това самоуправление. Основната задача на ВСС е да осигури кадровото обезпечаване на съдебните органи, осъществявайки дейностите по назначаване, повишаване, преместване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите, както и да предлага на НС и изпълнява бюджета на съдебната власт.

3. С четвъртата поправка на Конституцията (ДВ, бр.12/2007г.) към ВСС се създаде Инспекторат като колективен орган, чийто състав се излъчва само от Народното събрание. Съгласно чл. 132а, ал.6 (доп.- ДВ, бр.100 от 2015г.) от Конституцията ИВСС проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяването на техните функции; извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на съдии, прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, като действа служебно, по инициатива на граждани, юридически лица или държавни органи, включително на съдии, прокурори и следователи. Анализът на правомощията на ИВСС сочи, че този орган е създаден с цел да осигури прозрачност и отчетност на дейността на съдебните органи. Неговите правомощия в голяма степен дублират правомощията на ВСС и с тях се засилва контролираното ограничаване на самоуправлението на съдебната власт.

В заключение може да се обобщи, че същинските носители на съдебната власт като функция на държавната власт са единствено съдиите, прокурорите и следователите. ВСС и ИВСС са органи по администриране на съдебните органи, но не осъществяват съдебната функция на държавната власт.

II. Основните принципи на правовата държава

В практиката си Конституционният съд разглежда правовата държава във формален и материален смисъл – като държава на правната сигурност и като държава на справедливостта (Решение №14 от 1992г.; Решение №17 от 1995г.; Решение №1 от 2005г.) В настоящото становище терминът правова държава се използва в неговия формален смисъл - държава, изградена от ефективно функциониращи механизми и институции, гарантиращи спазването на правовия ред.

1. Принципът за непрекъснатост при осъществяване на държавната власт

Държавата като единство от територия, народ и държавна власт не може да преустанови функционирането си. Държавната власт е доминиращият елемент, който създава нематериалната общност, поради което и нейното осъществяване не може да бъде прекъсвано.

Това изискване обаче не е безусловно и е установено по различен начин за трите власти, съобразно техните основни задачи.

1.1. За законодателната власт Конституцията защитава принципа за непрекъснатост единствено в хипотезата на чл.64, ал.2 – в случай на война,

военно или друго извънредно положение, настъпили по време или след изтичане на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия се продължава до отпадането на тези обстоятелства. Обратно, при нормални обстоятелства между отделните легислатури (4-годишен мандат съгласно чл.64, ал.1) правомощията на Народното събрание се прекратяват, т.е. до избирането на ново Народно събрание законодателната власт не се упражнява изобщо. Нещо повече, новото Народно събрание не е обвързано от действията и решенията на предходното и не продължава неговата законодателна дейност да разгледа внесените и недовършени законопроекти, а ако прецени да ги разгледа, законодателният процес започва от първа фаза. Следователно, в законодателната дейност се следва не принципът на континуитета на държавната власт, а точно обратното – на дисконтинуитета, и това е логично, тъй като законодателната власт е самопроизводна. Прекъсването на упражняването на законодателната функция на държавната власт за определен период от време не застрашава държавността, тъй като създаденият правов ред продължава да съществува, приетите закони продължават да се изпълняват и прилагат от останалите две власти.

1.2. По отношение на изпълнителната власт Конституцията не допуска прекъсване и ясно установява спазване на принципа за континуитета на държавното управление, като въвежда фигурите на „правителството в оставка“ (чл.111, ал.3) и „служебното правителство“ (чл.99, ал.7).

1.3. По отношение на съдебната власт Конституцията в най-висока степен утвърждава принципа за континуитета на държавната власт, като въвежда статута на несменяемост на съдиите, прокурорите и следователите и императивно посочва основанията за освобождаването им от длъжност (чл.129, ал.3). Несменяемостта на съдиите, прокурорите и следователите е гаранция за тяхната независимост от една страна, но от друга страна обезпечава и непрекъснатостта на съдебната функция, тъй като е немислима житейска ситуация, при която основания за освобождаване от длъжността настъпват едновременно за всички съдии, прокурори и следователи – следователно не съществува хипотеза, в която съдебната функция на държавната власт да бъде прекъсната или преустановена.

Доколкото ВСС и ИВСС не осъществяват пряко функцията по правораздаване (държавната власт), то това изискване не е приложимо *a priori* за тях, а трябва да се подложи на оценка в зависимост структурата и от правомощията им. Прекъсването на правомощията на ВСС и ИВСС би могло само да затрудни администрирането и отчитането на органите на съдебната власт, но не и да доведе до преустановяване на дейността им, съответно не застрашава държавността.

2. Принципът за разделението на властите

Достижение на Конституцията е разпределението на държавната власт между различни органи, така че да не се концентрира прекомерна власт само у един носител. Учението за разделението на властите почива както на принципа „власт власт възпира“, така и на принципа за „необходимите проверки и баланси“ между трите разделени функции на държавната власт. Съчетаното прилагане на двата принципа предотвратява трусовете в държавността и блокирането на упражняването на някоя от разделените функции.

3. Принципът за мандатност на органите

За гарантиране на стабилност и независимост на органите на държавната власт Конституцията въвежда задължителна мандатност на конституционноустановените органи: Народното събрание (чл. 64, ал. 1); Президентът (чл. 93, ал. 1); Министерският съвет чл. 111, ал. 2); изборните членове на Висшия съдебен съвет (чл. 130, ал. 4); председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор (чл. 129, ал. 2) Инспекторатът към Висшия съдебен съвет (чл. 132а, ал. 2 и 3); общинските съвети и кметовете (чл. 138 и 139); съдиите от Конституционния съд (чл. 147, ал. 2).

4. Стълкновения между отделните принципи

При нормални обществено-политически условия конфликти между отделните принципи на правовата държава не може да има.

Конфликт между изискването за непрекъснатост на държавната власт и мандатността на държавния орган е възможен при извънредни обстоятелства – когато органът, който е отговорен да избере и конституира новия персонален състав на органа на държавна власт, мандатът на чиито членове изтича, бездейства - каквато фактическа обстановка стои в основата на поставените пред Конституционния съд въпроси.

Както се каза по-горе, единствено правомощията на съдиите, прокурорите и следователите не са ограничени с мандат – затова при упражняване на съдебната функция на държавната власт стълкновението между тези две изисквания е невъзможно.

При изграждане на вътрешните органи на управление на съдебната власт конституционният законодател се е стремил да гарантира тяхната независимост, регламентирайки индивидуалните мандати на членовете им. Към тях обаче изискването за непрекъснатост на изпълнението на правомощията не е безусловно приложимо, тъй като те не изпълняват съдебни функции. Доколкото обаче прекратяването на правомощията на административните органи на съдебната власт би затруднило функционирането на отделните съдебни органи, то възниква известен конфликт между изискването за непрекъснатост на правомощията и мандатността. Този конфликт следва да бъде обсъждан съобразно

спецификата на органите и задължително през призмата на принципа за разделението на властите.

III. Мандатността в контекста на йерархията на принципите и ценностите на правовата държава

Йерархията на ценностите и принципите не е еднозначна и предварително определена, а зависи от два основни фактора: числеността на персоналния състав и структурата на органа и характера на правомощията му – затова законодателят подхожда по различен начин, уреждайки статута на държавните органи.

1. Изискването за непрекъснатост отстъпва пред изискването за мандатност в случаите, когато съществува нормативно установен ред за заместване до конституирането на следващия състав на органа без това да води до нарушаване на дейността на органа.

Конституционният съд е имал възможност да се произнесе в този смисъл с Решение № 4/2005 по к. д. № 11/2004, с което се обявява за противоконституционна разпоредбата от ЗСВ, позволяваща на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор да продължат да изпълняват длъжността си и след изтичане на съответния мандат.

2. Колективен орган, конституирани на квотен принцип, при които част от персоналния състав, чиито индивидуални мандати са изтекли, не е попълнена, може да осъществява своята дейност и в намаления си състав, ако могат да бъдат удовлетворени изискванията за кворум и мнозинство. В тази хипотеза няма основания за продължаване на мандатите, които са изтекли – т.е. изискването за мандатност също надделява над изискването за непрекъснатост на правомощията.

В този смисъл е Решение № 1/2006 г. по к. д. № 8/2005, с което се обявява противоконституционност на разпоредба от Закона за Конституционния съд, която допуска конституционният съдия да продължи да изпълнява длъжността и след изтичане на неговия мандат.

Това решение е от значение за обсъжданите въпроси, тъй като е приложимо по аналогия за мандатите на членовете на ВСС, който също се конституира на квотен принцип. В хипотеза на избрана професионална квота и при бездействие на Народното събрание да излъчи членове в парламентарната квота, ВСС ще остане в състав от 14 членове (председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор по право и 11 членове, избрани от магистратската общност). Този състав отговаря на изискванията за кворум и обикновено мнозинство, с което се вземат всички основни решения, свързани с функционирането на съдебните органи – а отделно от това системата разполага и с вътрешни компенсаторни механизми, с които е в състояние да преодолява временни затруднения – например института на командироването. В намаления

състав не може да се постигне единствено квалифицираното мнозинство от 17 членове, което се изисква за прекратяване мандата на избран член на ВСС на някое от основанията по чл.130, ал.8 от Конституцията и за отправяне на предложение до президента за назначаване и освобождаване от длъжност на председателите на ВКС, ВАС и главния прокурор. Тези две правомощия са свързани обаче с управлението на съдебните органи без да засягат същинските им съдебните функции – следователно не засягат осъществяването на държавната власт. Функциите на административните ръководители на ВКС, ВАС и Прокуратурата могат да се упражняват и по заместване, като решението за назначаване на заместници се взема с обикновено мнозинство от ВСС. Хипотезите на предсрочно прекратяване на мандат на избран член на ВСС са много ограничени (оставка, влязла в сила присъда за извършено престъпление, трайна фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията повече от една година, дисциплинарно освобождаване от длъжност или лишаване от право да се упражнява юридическа професия) – при всички, с изключение на подаването на оставка, е налице и друго основание за прекратяване на правомощията и в този случай решението на ВСС ще има само констативно значение.

В случаите, когато колективният орган, конституиран на квотен принцип, не може да изпълнява функциите си в намален състав, принципът за непрекъснатост на дейността на органа ще има надделяващо значение над принципа за мандатност. Пример в това отношение е Съветът за електронни медии (СЕМ), който се състои от 5 членове, от които 3, избрани от Народното събрание, и 2 – от Президента. Разпоредбата на чл.29, ал.3 от Закона за радиото и телевизията изрично предвижда членът на СЕМ да продължи да изпълнява длъжността си и след изтичане на неговия мандат до попълване на съответната квота. Това е наложително, тъй като при непопълване на квотата на НС, например, органът остава в състав, който не му позволява да функционира. Следва да се отчете също, че СЕМ изпълнява пряко разрешителни, регистрационни и регулаторни функции в сферата на електронните медии и неговите правомощия не могат да се извършват по заместване от други лица. Прекъсването на дейността на СЕМ ще доведе до невъзможност да се упражнява държавната власт в сферата на електронните медии.

Различна е ситуацията с Комисията за защита от дискриминация (КЗД), състояща се от 9 членове, 5 от които избрани от Народното събрание и 4 – от Президента. Законът за защита от дискриминация не предвижда изпълняване на правомощията на членове с изтекъл мандат до попълване на съответната квота и това не е законодателен пропуск, а решение на основата на правомощията на органа, които са алтернативни. В случая законодателят дава приоритет на мандатността, тъй като основното правомощие на КЗД да установява и санкционира неравното третиране на

лицата може да се упражнява и от съда, като освен това съдът разполага с правомощието и да присъди обезщетение на пострадалия от дискриминация (чл.71 от Закона за защита от дискриминацията), каквото КЗД няма. Защитата на нарушено право на равно третиране се осъществява в пълен обем от съда, а производството пред КЗД е още една допълнителна възможност, упражнявана алтернативно - следователно временното преустановяване на дейността ѝ не застрашава държавността и сигурността на правовия ред и няма основание за продължаване на правомощията на КЗД и след изтичане на мандата на членовете ѝ.

3. Най-голямо стълкновение между изискването за мандатност и изискването за непрекъснатост на правомощията възниква в хипотезата, когато колективният орган не е конституиран на квотен принцип и освен това индивидуалните мандати на членовете му изтичат едновременно, какъвто е случаят с мандатите на главния инспектор и инспекторите от ИВСС.

На пръв поглед аналогични са и случаите с колективни органи в системата на изпълнителната власт, съставът на които се избира изцяло от Народното събрание - така наречените независими регулатори. Те осъществяват пряко регистрационни и разрешителни функции в изпълнението на специални закони, съответно осъществяват пряко функции по държавното управление и са свободни от указания на изпълнителната власт, а техните правомощия не могат да се упражняват по заместване. По отношение на тях надделяващо значение има принципът за непрекъснатост на изпълнение на правомощията, който е последователно прокаран в законодателството, например: за Комисията за енергийно и водно регулиране – чл.11, ал.5 от Закона за енергетиката; за Комисията за регулиране на съобщенията – чл.24, ал.4 от Закона за електронните съобщения; за Комисията за финансов надзор – чл.6, ал.1 от Закона за Комисията за финансов надзор; за Комисията за защита на личните данни – чл.7, ал.2 от Закона за защита на личните данни.

За разлика от регулаторите обаче ИВСС няма нито разрешителни, нито регистрационни, нито други регулаторни функции, а разполага само с правомощия за вътрешен контрол и отчетност, с каквито разполагат и самият ВСС, и административните ръководители на съдилищата, и етичните комисии към съдилищата. Тъй като всички инспектори се избират от Народното събрание като израз на контролираното ограничаване на самоуправлението на съдебната власт, изпълняването на правомощията от инспекторите и след изтичане на мандата им не съответства на принципа за „необходимите проверки и баланси“, защото не отговаря на актуалната обществено-политическа ситуация в страната и нарушава баланса между властите, а оттам и независимостта на съдебната власт, поставяйки я в зависимост от една предходна политическа

конюнктура. В тази хипотеза се проявява много по-силно влиянието на възпиращата външна власт, което може да доведе до негативни резултати за независимостта и интегритета на съдебната власт.

Тъй като независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, както и балансът между трите разделени функции на държавната власт са ценности на правовата държава от най-висш порядък, то изискването за мандатност има надделяващо значение над изискването на непрекъснатост на правомощията на членовете на ИВСС.

В заключение припомняме част от становището на съдия Румен Янков по к.д. №8/2005г.:

Кое е основанието Конституцията да определя период от време, след изтичането на който властта не може да бъде упражнявана?

По правило демократическите тенденции, осъществявани при стремежа към власт, са средства за постигане на успех и щастие за всички. Наред с това историята е показала, че човешката личност след определен период от време престава да осъществява по-високи ценности. Самолюбивият интерес, присъщ на човека на власт, е да дава предимство на собственото си желание за значимост и по правило е склонен да залага делото в името на властта. След време "тя става цел на естествените му егоистични импулси". В крайна сметка човешкият опит е показал, че трайното упражняване на власт от едно лице може да има за последица постигането и на негативни резултати.

Тези в общи линии са основанията Конституцията да определя различни по време периоди от време, през които властта може да бъде упражнявана от едно лице. Като най-сериозна гаранция срещу поменатите негативни тенденции животът е показал, че това е подмяната.

Поради изложеното Съюзът на съдиите в България застъпва разбирането, че правомощията на главния инспектор и инспекторите се прекратяват с изтичането на мандатите им, както и че преустановяване на дейността на ИВСС поради изтичане на мандатите на главния инспектор и инспекторите до избирането на нови главен инспектор и инспектори от Народното събрание не противоречи на Конституцията.

20.06.2022 г.

УС на ССБ