

## ОТНОСНО РЕШЕНИЕ № 12 ОТ 27.09.2022 Г. ПО К. Д. №7/2022 Г.\*

Александра Николова\*\*

**Резюме:** Настоящото изследване анализира част от проблемите, които попадат в обхвата на к. д. № 7 от 2022 г. Поставя се въпросът за допустимостта на делото, предложена е идеята за динамичното равновесие между принципа на мандатност и принципа на непрекъснатост на държавната служба, разгледани са фактори, от които това равновесие потенциално зависи и е направен обзор на аргументите на решението и особените мнения.

**Ключови думи:** Инспекторат към Висшия съдебен съвет, продължителност на мандат, непрекъсваемост на държавната служба, конкуренция на принципи.

Настоящото изложение има за цел да послужи като обзор на Решение на Конституционния съд (КС) № 12 от 27.09.2022 г. по к. д. №7/2022 г.<sup>1</sup>, както и на особените мнения и становищата по делото. Необходимостта от последващо разглеждане на очертаните в делото проблеми се налага заради значението им за властовата динамика в държавата, която е пряко зависима от продължителността на мандатите на държавните органи и условията за тяхното прекратяване или продължаване, както и от необходимостта държавната служба да не прекъсва – два от въпросите, които са централни за разгледаното дело. В материала е поставен на първо място въпросът за допустимостта на делото. На второ място е предложена идеята за динамичното равновесие между принципа на мандатност и принципа на непрекъснатост на държавната служба, което служи като стратегия за разрешаване на конфликти, която е преднамерено въведена на конституционно ниво. Разгледани са фактори, от които това равновесие потенциално зависи. И накрая е направен обзор на аргументите на решението и на особените мнения, както и кратък сравнителноправен преглед на близки конструкции. Всички тези въпроси са поставени в контекста на по-големия проблем, свързан с избягването на конституционни ограничения или тълкуването им по начин, който да позволява избягването на последиците от тях. Липсата на средства за коригиране на погрешни тълкувания и злоупотребата с власт не означава липсата на ограничение, а е въпрос на ефективността на това ограничение.

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 от Конституцията, уреждаща статута на Инспектората към Висшия съдебен съвет (Инспектората) във връзка с чл. 1, ал. 1 и 2, където се посочва, че България е република с парламентарно управление, че цялата държавна власт произтича от народа и че съответно тази власт се осъществява непосредствено от него и чрез държавните органи; с чл. 4, ал. 1, прогласяващ принципа на правовата държава, който от

\* Публикувано в сп. „Съвременно право“, 2022, № 4. Препечатва се с любезното разрешение на изд. Сиби.

\*\* Доктор по конституционно право, ЮФ на СУ „Св. Кл. Охридски“.

<sup>1</sup> Достъпно на: <https://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/2ddbc14c-bcdc-4e8c-afb6-f2442517228a>

своя страна предполага, че България се управлява според предвиденото в Конституцията и законите; с чл. 8, който утвърждава принципа на разделение на властите; с чл. 117, ал. 2, който прогласява принципа за независимост на съдебната власт от Конституцията на Република България, по която според вносителя са налице противоречиви тълкувания.

С определение от 17 май 2022 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането за тълкуване и впоследствие с Решение № 12 е дал отговор 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?“ Необходимостта от даване на отговор се е наложила според вносителя от обстоятелството, че мандатът на главния инспектор е изтекъл през април 2020 г., а този на инспекторите – през февруари 2020 г., което е породило различни тълкувания и колебания в практиката на съдилищата и държавните органи най-вече по отношение на валидността на актовете на Инспектората.

През годините Конституционният съд е имал повод да се произнася по въпроси, пряко свързани с Инспектората към Висшия съдебен съвет (ВСС). В първите си произнасяния КС разглежда въпросите за Инспектората, създаден като орган към Министерство на правосъдието, и постановява, че дали съответната структура ще се числи към изпълнителната или към съдебната власт, е въпрос по целесъобразност (Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к. д. 11/94 г.), както и че дейността на Инспектората би се обезсмислила, ако се приеме, че министърът на правосъдието не би могъл да прави констатации пред ВСС относно назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистрати, както и за определяне на техния брой (Решение № 1 от 14.01.1999 г. по к. д. 34/98 г.; Решение № 13 от 16.12.2002 г. по к. д. 17/2002 г.). Тези произнасяния са любопитни като свидетелство, че разногласията по отношение на мястото на Инспектората може да се проследят още от началото на най-новата ни конституционна история. В по-новата практика<sup>2</sup> не се коментират пряко аспектите, засегнати от обсъжданото дело, а именно – последователността от действия, която следва да бъде предприета при календарното изтичане на срока на мандата на главния инспектор и инспекторите. Принципът на мандатността предполага определени функции да бъдат изпълнявани в определен период от време и да бъде изключен елементът на безсрочност. А принципът на непрекъсваемост на държавната служба залага именно на безсрочността и на идеята, че има функции, които са от такова естество, че не следва да бъдат прекъсвани или спирани.

Инспекторатът е включен като самостоятелна структура към ВСС с промяна в Конституцията през 2007 г. като част от пакет предприсъединителни мерки, чието въвеждане е мотивирано най-общо с наложителността България и нейните институции да „функционират в условията на принадлежност към ценностното пространство на демокрация, зачитане правата на човека и върховенство на закона“<sup>3</sup>. Инспекторатът е замислен като орган, който „да наблюдава дейността на всички органи на съдебната власт,

<sup>2</sup> Вж. реш. № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. 6/2011 г.; реш. № 6 от 11.05.2021 г. по к. д. 15/2020 г. и особените мнения на съдиите Борис Велчев и Красимир Влахов.

<sup>3</sup> Мотиви към законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, N 654-01-129, внесен от Михаил Райов Миков и група народни представители на 22.9.2006 г. (достъпен на: [http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/2006-09.22\\_proposal\\_.pdf](http://betterjustice.bg/sites/default/files/documents/2021-11/2006-09.22_proposal_.pdf)).

без да засяга същността на правораздавателната им дейност<sup>4</sup>. Намерението, заявено в мотивите, е Инспекторатът да служи като „безпристрастен „поглед“ на Висшия съдебен съвет“, да не разполага с властнически функции и да не е част от структурата на Висшия съдебен съвет, а да подпомага дейността му, чрез доклади. „Инспекторатът на практика би трябвало да подпомага осъществяването на основната дейност на Висшия съдебен съвет, като отговаря за набавянето на съществена информация по осъществяване на неговите дисциплинарни, организационни и кадрови правомощия“<sup>4</sup>. Целта е чрез дейността си Инспекторатът да помогне за гарантиране на обективността, прозрачността и отчетността на органите на съдебната власт, да бъде допълнителен механизъм за отчетност и контрол. В становищата, депозирани пред Временната комисия за обсъждане на проекта, преобладава скептичното отношение към предложената конструкция на инспектората<sup>5</sup>. На първо и второ четене темата за създаването на Инспектората е окачествена като „най-дискусионна“ и заема централно място в обсъжданията. Редица народни представители повдигат въпроса за липсата на аналогична структура в европейските правни системи, както и за значението на изискването за квалифицирано мнозинство при избора на главния инспектор, за характера на този орган, както и за липсата на разпоредба за предсрочно прекратяване на правомощията на инспекторите или главния инспектор<sup>6</sup>. Единственият народен представител, който засяга в обсъжданията косвено въпроса за мандата на главния инспектор и на инспекторите, е Екатерина Михайлова: „Уважаеми колеги, в Конституцията пишем как избираме този орган, а ще направим един закон, в който не знаем какво ще бъде записано. Този закон, който ще направим, ще посочи кой може да освобождава тези инспектори. Предполага се – Народното събрание, защото е нормално този, който избира, той и да освобождава, но няма запис в Конституцията. Нито има запис как ще бъде освободен и предсрочно прекратен мандат. Това подсказва, че в закона ще има обикновено мнозинство за прекратяване на мандат. Щом не е записано в Конституцията квалифицирано, няма как в закона да бъде посочено квалифицирано“.

Приетият на трето четене текст на Конституцията не се различава съществено от предложеното с мотивите към първоначалния законопроект. Съгласно чл. 132а от Конституцията към ВСС се създава Инспекторат, който се състои от главен инспектор и десет инспектори. Главният инспектор на Инспектората към Висшия съдебен съвет е негов законен представител съгласно чл. 60, ал. 1, т. 1 Закона за съдебната власт (ЗСВ). Неговото представителство е определено с мандат от пет години; освен представителните функции той осъществява и общоорганизационно и методическо ръководство. Инспекторатът проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта на съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите при осъществяване на техните функции. Правомощията на Инспектората са изчерпателно уредени със Закона за съдебната власт и са свързани с осъществяването на контролни функции в съдебната система, отправянето на сигнали, предложения и доклади до други държавни органи. Съгласно чл. 54, ал. 2 ЗСВ Инспекторатът приема решения с мнозинство повече от половината от членовете си. Той е самостоятелен колективен контролен орган, функциониращ в рамките на съдебната система. Натоварен е с административни функции и не осъществява правораздавателна дейност.

<sup>4</sup> <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/225>.

<sup>5</sup> <http://betterjustice.bg/constitution/736>.

<sup>6</sup> Виж изказванията на Екатерина Михайлова на първо и второ четене, достъпни на: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/225> и на: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/254>

Действително Конституцията в чл. 132а, ал. 2 и 3 посочва конкретен срок на продължителност на мандатите на главния инспектор и инспекторите към Инспектората, а ЗСВ предвижда, че главният инспектор встъпва в длъжност в деня на изтичане мандата на главния инспектор, на чието място е избран. С цел непрекъсваемост на работата на този орган чл. 44, ал. 1 от ЗСВ изисква Народното събрание да избира главен инспектор и инспектори не по-рано от шест месеца и не по-късно от два месеца преди изтичането на техния мандат. И в Конституцията, и в ЗСВ обаче липсва уредба какво следва, в случай че преди изтичане на срока не е избран приемник – изтеклият мандат годен ли е да поддържа легитимността на органа, дейността на органа прекъсва ли, или продължава, какви корективни механизми следва да се активират, са все въпроси, които са останали извън Конституцията и закона. Обстоятелствата обаче изискват да се даде отговор, прилягащ на правната ни система. Следователно първо трябва да се изследва къде в съответствие с принципите и правилата на юридическата техника следва да бъде открит отговорът – в кой нормативен акт и от кой ранг. А ако такъв липсва, то от кой точно нормативен акт липсва – дали липсва от Конституцията, или от закон. И какви са възможните принципи, правила или стандарти, които следва да ръководят тези преценки.

Обществените отношения се характеризират с различна степен на значимост. И в съответствие с оценката на тази значимост нормативната уредба на отношенията е йерархизирана. В съответствие с традициите, изградени в правните системи, субектите имат очакване къде биха могли да открият правилата, засягащи едно или друго тяхно поведение – с други думи имат формирани и устойчиви правно-релевантни очаквания, засягащи йерархията на нормативните актове и разположението на правната материя както хоризонтално, така и вертикално. И макар понятието „конституция“ да означава значително повече от просто документ, ратифициран при официален повод, или набор от различни правила, които са еволюирали с времето, тя по своя замисъл е една обща рамка. Освен изрични правила, тя включва косвено и обичаи, имплицитни очаквания и социалнопсихологически модели на действие и вярвания<sup>7</sup>, върху които е изградено държавното управление, но целта ѝ не е да даде подробна уредба, а само най-основна конфигурация на властовите взаимоотношения и центровете на власт. По този повод Бенжамен Констан пише: „Конституциите рядко се създават по волята на хората. Времето ги прави. Те се въвеждат постепенно и по почти незабележим начин. И все пак има обстоятелства, при които е наложително да се приеме конституция. Но в нея следва да се включи само това, което е незаменимо. Да се остави място за времето и опита, така че тези две движещи сили да могат да насочат вече установените правомощия към подобряването на направеното и завършването на това, което предстои да бъде направено.“<sup>8</sup> Една от фундаменталните задачи на писаната конституция е да отразява разбирането на учредителната власт за естествените закони на социалния ред и справедливост. По необходимост конституциите са абстрактни и лаконични документи, които закрепят трайно основните положения и се въздържат да регулират подробностите. Една от причините за това са очакването и надеждата те да действат трайно дори след промяната на обстоятелствата, при които са приети. Друга е необходимостта от широко съгласие по

---

<sup>7</sup> Вж. **Carmen, I. H.** Chess Algorithms of Supreme Court Decision Making: A Bioconstitutional Politics Analysis. Springer, достъпна на: <http://www.jstor.org/stable/586275>.

<sup>8</sup> **Constant, B.** Réflexions sur les constitutions, la distribution des pouvoirs et les garanties dans une monarchie constitutionnelle. 1814, p. 81.

основните въпроси на управлението или за „най-много щастие, за най-голям брой хора“<sup>9</sup>, В крайна сметка конституцията представлява намерението на народа, а законът – намерението на неговите представители. Слизайки надолу по йерархията, ролята на законите и подзаконовите нормативни актове е да уреждат подробно материята.

Отнесени към конкретния случай, горните разсъждения имат за цел да послужат при преценката на обстоятелството откъде точно липсва уредбата на последиците от неизпълнението на задължението на Народното събрание да избере главен инспектор и инспектори. В рамките на уредбата, която Конституцията отделя на съдебната власт, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет се откроява с по-подробна конституционна уредба в сравнение например с тази на Върховния касационен съд (ВКС) или на ВАС (чл. 124 и чл. 125). Този различен подход може да бъде отдаден на различните условия, при които е приемана самата Конституция и впоследствие промените в нея през 2006, 2007 и 2015 г., но може да бъде знак за нагласите на конституционния законодател и към доверието, което той проявява към обикновения законодател. Доколкото може да се прокара тънка червена линия по отношение на подхода на конституционния законодател, тя би била в посока на разтоварване на Конституцията от излишни подробности и делегиране на по-конкретната уредба на законодателя. Аргумент за това може да бъде наведен и в цитираните по-горе стенограми от обсъжданията, и по-конкретно изказването на проф. Екатерина Михайлова. Следвайки тази логика, твърдя, че липсата на уредба на последиците при неизбиране в срок на главен инспектор и на инспектори към Инспектората не би следвало да бъде третирана като пропуск на конституционния законодател, а като празнота в Закона за съдебната власт или респективно друг акт с ранг на закон, който урежда материята. Аргументът почива на логиката, че при наличието на толкова подробна уредба конституционният законодател едва ли неволно е пропуснал да включи уредбата на последствията от изтичане на мандатите на главния инспектор и на инспекторите. Конституцията определя изрично и недвусмислено времеви аспект на мандата на Главния инспектор и на инспекторите, а на законодателя е оставено да развие правилата и процедурите, които ще гарантират спазването на посочената времева рамка. Опит за осигуряване на законодателна гаранция, че изборът ще бъде осъществен, е направен през 2016 г., когато Законът за съдебната власт е изменен, като срокът за избор е променен от един на два месеца преди изтичане на мандата. Определянето на краен срок за избор не е единственият защитен механизъм, с който законодателят може да осигури спазването на Конституцията по отношение на продължителността на този мандат. Той може да закрепя фигурата на „изпълняващ длъжността“, да предвиди намален кворум за взимане на решения и др. Мълчанието на законодателя може да се тълкува като пропуск, но и в смисъл, че е сметнал, че в случая на Инспектората акцентът следва да е върху мандатността, а не върху осигуряването на гаранции за непрекъсваемост на държавната служба. Като допълнителен аргумент може да се посочи и логиката на разсъждения, възприета от Решение № 10 от 15.11.2011 г. по к. д. 6/2011 г., където се посочва, че „правомощието да уреди условията и реда за избирането и освобождаването им чл. 132а, т. 10 от Конституцията предоставя на законодателя и това е сторено със Закона за съдебната власт.“

Без да се навлиза в подробности, относно разликите между тълкуването на конституционни и законодателни норми, е достатъчно да се припомни основното правило

---

<sup>9</sup> Перифраза на принципа на утилитаризма, или принципа на ползата, синтезиран от Джеръми Бентам. Цитирано по: **Кели, Дж. М.** Кратка история на западната теория на правото. С.: Рива, 1998, с. 196.

при тълкуването на основния закон: „Съдът може да разкрие само онова, което вече се съдържа (...) в конституцията“<sup>10</sup>. Аргументите на искателя по отношение на допустимостта на питането се свеждат до обстоятелството, че Конституцията посочва срока на мандата на главния инспектор и на инспекторите, но не посочва изрично какво следва, в случай че не са излъчени приемници. Като следствие от това, съдилищата, както и съдийската колегия на ВСС, приемат, че Инспекторатът действа противоправно две години след изтичането на мандата му.

Конституционният законодател не предвижда какво следва при бездействие от Народното събрание, но не предвижда и последствия за самото изпълнение. Това от своя страна води до пренебрегване на факта на неизпълнението и опит за саниране на фактическото положение чрез тълкуване на празнота на Конституцията. Това, което се получава, е, че същинският проблем, състоящ се в неизпълнението на конституционно задължение на Народното събрание, се подминава без последствия и се иска изправително тълкуване на Конституцията. Мандатността, разбирана като „предоставяне на правна възможност за определен период от време да се осъществяват определени функции“ (Реш. № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12/2010 г.), е един от основните механизми, заложи в Конституцията, целящ балансирането на разделените власти. И необходимостта от непрекъсваемостта на държавната власт не поглъща потребността от противотежести и задръжки<sup>11</sup>, които да служат за възпиране на една власт от друга. В логична системност следователно е и изводът, че преценката за това чия е отговорността да се произнесе по въпроса за неизпълнението на определено задължение от орган на властта, принадлежи на обикновените съдилища. При натрупване на противоречива съдебна практика по определени въпроси съществува механизъм за отстраняването ѝ с тълкувателни решение на върховните съдилища.

Конституционното мълчание по дадени въпроси не възниква, защото те са били пренебрегнати. Колизии между принципи в Конституцията са не само възможни, но и допускани. Такива законодателни решения оставят място на системата да се саморегулира и са наложителни, защото играят ролята на стратегия за разрешаване на конфликти. Разбирането, че конфликтите не може да бъдат изчерпателно предвидени или избегнати, е свидетелство за зряла правна култура. В някои случаи те се налагат, за да се оправдае и доразвие тази неяснота, като вид стратегия за разрешаване на конфликти, и са белег за напреднала конституционна култура, която е в състояние да асимилира различни и дори противоречиви принципи на управление в рамките на политическата солидарност<sup>12</sup>.

В своята монография „Адвокатът, Конституцията и приложимото право“<sup>13</sup> проф. Пенчо Пенев теоретизира, че допустимост на задължително тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията може да се обоснове и когато трябва да се установи съотношението между конституционни норми и да се даде приоритет на някоя от тях при прилагането им. Той обосновава това с наблюдението, че макар и всички конституционни норми да имат характеристиката на върховно право, всяка от тях има различна степен и стойност в рамките на Конституцията, разглеждана като единен нормен комплекс. Като примери той

---

<sup>10</sup> Вж. **Freiesenhahn, E.** Wessen und Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit. Цитирано в **Kommers, D., R.A Miller.** The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. 3<sup>rd</sup> ed. Durham and London, 2012, p. 64.

<sup>11</sup> На английски терминът е *checks and balances*. В превод се среща и като „проверки и баланси“

<sup>12</sup> Вж. **Loughlin, M.** The Silences of Constitutions. Oxford University Press and New York University School of Law, 2018.

<sup>13</sup> Вж. **Пенев, П.** Адвокатът, Конституцията и приложимото право. С.: Фабер, 2018, с. 54 – 55.

посочва случаите, в които една конституционна норма ограничава или изключва приложението на друга.

Ако обаче се разгледат двата принципа като механизми за залагане на противотежести между властите, тяхното противоположно действие може да се възприеме като едно динамично равновесие. Ако бъде възприет един холистичен подход и двата принципа бъдат разгледани като едно цяло, а не като два отделни и самостоятелни постулата, тяхното противоборство придобива друг смисъл. Това е така, защото е съвсем ясно, че държавната власт не би могло да бъде прекъсвана, но и никой не може да я упражнява безсрочно. Това са две противоположни сили, които си взаимодействат трайно, за да създадат хармонично протичане на управлението<sup>14</sup>. Поради това смятам, че изкуственото и окончателното поставяне на приоритет на който и да е от двата принципа за сметка на другия ще доведе винаги до неблагоприятни и нежелани последствия, както между впрочем е илюстрирано и от особените мнения към Решения № 12.

Балансът между двата принципа зависи от определяеми фактори. На първо място е от значение в рамките на коя от трите власти са активирани и съобразно изпълнението на какви задачи. От значение е да се прави разлика между осъществяване на държавна власт и управлението ѝ<sup>15</sup>. В границите на законодателната власт например Конституцията дава предимство на принципа на непрекъснатостта единствено в хипотезата на война, военно или друго извънредно положение. В този случай пълномощията на Народното събрание се продължават до отпадането на съответните обстоятелства (чл. 64, ал. 2 Конст.). При обичайни обстоятелства принципът на мандатността има повече тежест – правомощията на Народното събрание се прекратяват и законодателната власт не се упражнява изобщо. По отношение на изпълнителната власт е обратното – Конституцията установява ясно принципа на непрекъснатостта на държавното управление, като въвежда фигурите на „правителство в оставка“ (чл. 111, ал. 3) и „служебно правителство“ (чл. 99, ал. 7). Сходно е разрешението и по отношение на съдебната власт – за съдиите, прокурорите и следователите е въведен статут на несменяемост, а основанията за освобождаването им от длъжност за изчерпателно изброени (чл. 129, ал. 3), отразявайки идеята на законодателя, че функцията, която те изпълняват, не може да бъде прекъсвана при никакви обстоятелства.

На второ място са факторите, свързани със структурата и правомощията на органите на държавната власт. В поредица свои решения Конституционният съд е очертал значението на фактори, които имат отношение към числеността, като липсата или наличието на заместник, възможността да се функционира в намален състав и др. (Решение № 4 от 21.04.2005 г. по к. д. №11/2004 г.; Решение № 1 от 07.03.2006 г. по к. д. 8/2005 г.). В тези случаи принципът на мандатността ще е водещ, тъй като са предвидени компенсаторни механизми, които да осигуряват непрекъсваемостта при изпълнението на функциите. Характерът на правомощията също е от значение в случаите, когато органът изпълнява регистрационни, разрешителни и/или регулаторни функции, предписани от специални закони, т. е. изпълняват пряко функции по държавното управление. Тези обстоятелства също влияят върху динамиката между двата принципа при преценката кой от тях следва да вземе превес.

---

<sup>14</sup> Пример за подобно съотношение е напрежението между свободата на словото и защитата на личния живот.

<sup>15</sup> Повече по конкретно този въпрос, свързан с конкретния казус може да се открие в становището на Съюза на съдиите в България, предоставено по конкретното дело и достъпно на сайта на Конституционния съд. <https://www.constcourt.bg/bg/case-614>

На трето място, макар и с ограничено значение, е обстоятелството дали във формирането на органа има пряка роля политическа власт. Това има непосредствено приложение при активирането на структуралисткия<sup>16</sup> подход при тълкуването на Конституцията и законодателството, и по-конкретно към принципа за разделение на властите и поставените в съответствие с него механизми на противотежести и задръжки. В конфигурацията, в която законодателната власт има правомощие да възпира една от другите две власти, това правомощие по аналогия на законодателния процес<sup>17</sup> следва да се възприема като ограничено в периода на действие на съответна легислатура. Логиката за това е свързана с периодичната смяна на политическата власт чрез избори, в които народът избира посоката, в която управлението следва да се насочи. В този процес на обновяване всички кадрови решения следва да се смятат на предходната власт и следователно подменени, за да може процесът по взаимно възпиране между властите да се поддържа успешен, а не фиктивен. Тук роля играе и мандатността като легитимно очакване към управлението. Мандатът в сравнителноконституционен план носи в себе си отгласи от разделянето на представителите на пратеници и попечители (*delegates and trustees*). Разликата между тях се определя от обема на мандата, който те притежават – ако повече хора са гласували за тях, то те са попечители, т.е. са свободни да правят това, което смятат за редно, а ако са по-малко, са задължени да изпълняват поръченията на своите избиратели. В българската конституционноправна теория тази разлика е отразена в понятията – обвързан (императивен) и свободен мандат. Това смислово натоварване на термина е от значение за употребата му и в практически, и правен смисъл, защото предполага определени очаквания, дори несъзнавани, които попадат отвъд чисто речниковата или легалната му дефиниция. Мандатът за българското конституционно право и съдебна практика е „осъществяване на властнически правомощия (пълномощия, ако се акцентира на предоставянето на власт от възлагащия или учредяващия тези правомощия) в област от трите власти – законодателна, изпълнителна и съдебна, за определен период от време (срок). Двата елемента – пълномощия и срок, дават характеристиката на мандата. Първата е съдържателна, втората – времева.“<sup>18</sup> Отпадането на единия от двата елемента санира едно фактическо положение, което е трябвало да бъде избегнато, и създава нова правна фигура, която няма характеристиката на мандат.

В конституционно дело № 7 казусът възниква заради неизпълнението на конституционно установеното задължение на Народното събрание да излъчи главен инспектор и инспектори към Инспектората в съответствие с изискванията на чл. 132 а, ал. 2 и 3 от Конституцията и чл. 44, ал. 1 от ЗСВ. Законодателно пределът на възможната забава е определен на четири месеца – най-рано шест и най-късно два, преди изтичането на мандата. Следователно след изтичането на тези срокове вече става въпрос за неизпълнение на императивно установено задължение. Последиците от това засягат функционирането на цялата система, тъй като мандатите в Конституцията са по такъв начин замислени, че да осигуряват политическия плурализъм при осъществяването на държавните функции – без

---

<sup>16</sup> Структурализъмът е метод на тълкуване, който отчита взаимовръзките и специфичните баланси между трите власти.

<sup>17</sup> Народното събрание не е обвързано от действията и решенията на предходното и не продължава неговата законодателна дейност. Ако прецени да разгледа някой внесен, но недовършен законопроект, трябва да започне законодателния процес от първа фаза.

<sup>18</sup> Спасов, Б., Конституционно право на Република България, част II. София: Юриспрес, 2002, с. 150; Решение № 13 от 15.10.2010 г. по к. д. №12/2010 г.; Решение № 3963 от 21.03.2014 г. по адм. Д. № 10272/2013 г. на ВАС;



прекомерно съсредоточаване на власт в едновременно протичащи мандати. Парадоксално е, че санкция за органа, който бездейства, няма да има, санкцията ще е за обществото и в случая, в който органът продължи да действа безсрочно, докато бъде избран нов, и в случая, в който органът ще остане нефункциониращ, отново докато бъде избран нов. И отново от обществото и неговата гражданска култура ще зависи доколко съответният орган ще понесе единствената възможна отговорност в случая – политическата.

Неизпълнението е безспорно, но не е безспорно, че от него произтича директна необходимост за тълкуване на разпоредбата на чл. 132а Конст. Нещо повече, липсата на акт по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституц. на практика препятства възможността за произнасяне на Конституционния съд в рамките на нормен контрол за конституционност дори и когато създалото се положение е противоконституционно. А прибягването до абстрактно тълкуване на въпрос, който е останал извън обхвата на Конституцията се налага да бъде самостоятелно обосновано. И при преценката на тази необходимост да се държи сметка за естественото място на подобна регламентация, както е уточнено по-горе.

В своето Решение по дело № 7 КС приема, че тълкуването е допустимо и по същество то засяга принципа на разделение на властите, като посочва, че „възможността за взаимно противодействие и балансиране на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, като иманентна страна на съдържателния обхват на принципа на разделение на властите, обаче не означава възможност за блокиране на нормалното функциониране на властта.“ Позицията му е, че не трябва да се допуска конституционно установен орган „да се отърве“ от друг чрез бездействието си. Според съда в тези случаи се активира един своеобразен „защитен механизъм“, който може да бъде извлечен от духа на Конституцията. Съдът определя продължаването на изпълнението на функциите като едно несъщинско удължаване на определен мандат, „защото не засяга установения срок и реда за избиране на съответния държавен орган, така както са предвидени в Основния закон.“

Особените мнения по делото застъпват противоположната теза.

Съдия Янаки Стоилов посочва, че принципът на мандатността не може да се пренебрегва без риск за демокрацията, и като поставя изискване за разумен срок, който следва да се преценява по няколко критерия, свързани с характера на правомощията на органа, продължителността на самия мандат, наличието или отсъствието на завишени критерии при осъществяването на избора, както и обстоятелствата, които са станали причини да не се направи изборът, той смята, че е в ръцете на обикновените съдилища да преценяват за всеки отделен случай законосъобразността на актовете, издадени от такъв орган, като освободят преценката си от формализъм и прилагат критерия „разумен срок“.

Съдиите Атанас Семов и Красимир Влахов смятат<sup>19</sup>, че конституционносъобразното упражняване на властнически функции след изтичане на срока на мандата е допустимо само в случай че Конституцията или законът изрично предвиждат такава възможност. Те подчертават, че „непрекъсваемостта при осъществяването на държавната функция не е естествено и подразбиращо се състояние на всички държавни органи, а принципна необходимост, която следва да бъде обезпечена преди всичко нормативно по преценка на законодателя, а след това – посредством предприемане на дължимото активно поведение за избор или назначаване на персонални състав (на) съответните органи“.

В сравнителен план не е установен международен стандарт, който да забранява едното или другото разрешение. Венецианската комисия в „Компиляция на мнения и препоръки, относно конституционното правосъдие“ очертава подобни стандарти за

<sup>19</sup> <https://www.constcourt.bg/bg/Acts/GetHtmlContent/e7c44435-0e76-407f-a965-7a3914ad25e1>

конституционните съдии<sup>20</sup>. Преобладаващата част от посочените мнения, публикувани от Венецианската комисия, засягат необходимостта от установяване на механизъм, който ще гарантира, че след приключване на мандата на съдия длъжността няма да остане вакантна за продължителен период от време и че органът ще продължи да е в състояние да функционира. Върховният съд на Северна Каролина заема позицията, че възможност длъжност да остане вакантна не е предвидена от Учредителното събрание. В решението се посочва: „...отказваме да одобрим тълкуване, което би довело до овакантиране на длъжността и прекратяване на работата на назначен служител веднага след обявяването на правоприменник. Отмяната на действията, предприети от длъжностно лице, заемащо длъжността, във времето между обявяването на правоприменник и полагането на клетва от този правоприменник, би могла да доведе до смущения и забавяне на приключването на важната работа, която вече е извършена от името на държавата. Не виждаме причина да действат в противоречие с мотивите, изложени в *Markham v. Simpson*<sup>21</sup>, или да заключим, че незабавното прекратяване на правомощията на държавен служител би представлявало по-разумна обществена политика. Вместо това стигаме до заключението, че законната рамка, изрично предвидена от Общото събрание, мъдро и ясно избягва този проблем с незаетите длъжности и е в съответствие с Конституцията.“<sup>22</sup> А Федералният конституционен съд на Германия разглежда въпроса за абстрактната допустимост и по-конкретно дали е възможно да съществуват различни правила на национално и регионално ниво по отношение на мандатите на съдии<sup>23</sup>. В българската правна доктрина е любопитно да се спомене аргументираното с трудовоправни доводи мнение на Ивайло Стайков, което защитава тезата, че главният инспектор и инспекторите продължават да изпълняват своите функции, докато Народното събрание не избере нови.<sup>24</sup>

Следователно отговорът, ако до такъв еднозначно би могло да се достигне, следва да се търси в детайлите. Ако се приеме, че делото е било допустимо, доколкото необходимост от тълкуване не може да бъде директно извлечена от нарушението на основния закон от страна на Народното събрание, следващата стъпка е да се изследва какви са функциите на Инспектората и дали са от такова естество, което налага да натежи мандатността или непрекъснатостта. На първо място той е орган, установен не със законова, а с конституционна норма и това му отрежда специално място сред държавните органи. От друга страна, правомощията му са свързани с вътрешноадминистративната дейност на съдебната власт, а не със същинското правораздаване. Оттам прекъсването на правомощията на Инспектората потенциално може да затрудни администрирането и отчитането на органите на съдебната власт, но не и да доведе до преустановяване на дейността им. Следователно прекъсването на дейността на Инспектората не застрашава

<sup>20</sup> Вж. Compilation of Venice Commission opinions, reports and studies on constitutional justice (updated), 14 April 2020:

[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)004-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)004-e)

<sup>21</sup> *Markham v. Simpson* (1918), достъпно на: <https://casetext.com/case/markham-v-simpson?resultsNav=false>

<sup>22</sup> <https://caselaw.findlaw.com/nc-supreme-court/1510164.html>

<sup>23</sup>

Вж.

<https://static1.squarespace.com/static/5502d30ee4b0f063546540ec/t/62d1bd9f7910d532b74cac96/1657912736995/%D0%A0%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%2C+%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD+%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D0%BD+%D1%81%D1%8A%D0%B4%2C+10.07.1990.pdf>

<sup>24</sup> Стайков, Й. Становище относно конституционно дело № 7 от 2022 г. – трудовоправна аргументация. Съвременен право, 2022, № 1, 32 – 48.

държавността, за да се налага да се придаде тежест на принципа на непрекъснатостта. Нещо повече, системното тълкуване на Конституцията и по-конкретно на чл. 132а, ал. 4, който предвижда, че главният инспектор и инспекторите могат да бъдат избирани повторно, но не и за два последователни мандата, е индикация за това, че Основният закон придава особено значение на темпоралния елемент.

Извън обхвата на този обзор остават възможните компенсаторни механизми, които може да бъдат предпочетени от законодателя за поправяне на аналогични ситуации. Такива са например спадащите мнозинства за избор, предвиждането на заместници, на фигурата на „изпълняващ длъжността“ или дори ексцентричната идея за лотария. Естествено, отворен остава и пътят за конституционна отмяна на нормата, която изисква квалифицирано мнозинство за избор на главния инспектор.

В заключение, доколкото такова е от значение при постановено вече решение на Конституционния съд, следва да се подчертае, че принципът на мандатността не следва да се изпразва от съдържание с надеждата да се компенсира бездействието на орган от системата. Това не решава проблема, а създава още един. Неспазването от страна на държавата на ограничения, поставени от самата нея, поставя под съмнение нейната правост и това е най-тежкият извод от развилия се казус.