DOI 10.69085/si20262191

КЪМ КОНСТИТУЦИОННИ ГАРАНЦИИ ЗА МАНДАТНОСТТА НА ЧЛЕНОВЕТЕ НА ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ

Доц. д-р Деяна Марчева
Нов български университет

Резюме: *Статията обосновава необходимостта мандатността да бъде взета насериозно като конституционен принцип, без който демократичното управление е немислимо. Повод е кризата с Висшия съдебен съвет, който от октомври 2022 г. функционира с изтекъл мандат, тъй като Народното събрание не успява да събере квалифицирано мнозинство за избор на своята квота. Критично е анализиран изведеният от Конституционния съд „принцип на непрекъснатост на държавната власт“, който не е ясно определен дори в практиката на самия съд и не намира опора в сравнителното конституционно право. Въз основа на сравнителноправни изследвания и на френския, италианския и испанския опит се извежда, че безсрочното продължаване на правомощията след изтичане на мандата е форма на заобикаляне на мандатните ограничения. Като конституционна гаранция, съобразена с българското парламентарно управление от хибриден тип, се предлага отблокиращ механизъм: при неизпълнение на задължението на Народното събрание се задейства резервното правомощие на пряко избрания президент да назначи временни членове на незаетите места.*

Ключови думи: *мандатност; непрекъснатост на държавната власт; Висш съдебен съвет; prorogatio; отблокиращ механизъм*

TOWARDS CONSTITUTIONAL GUARANTEES FOR THE TERM OF OFFICE OF THE MEMBERS OF THE SUPREME JUDICIAL COUNCIL

Assoc. Prof. Deyana Marcheva, PhD
New Bulgarian University

Abstract: *The article argues that limited terms of office must be taken seriously as a constitutional principle indispensable to democratic government. Its occasion is the crisis of the Supreme Judicial Council, operating with an expired mandate since October 2022 because the National Assembly has failed to muster the qualified majority to elect its quota. It critically examines the Constitutional Court's "principle of continuity of state power", which is not clearly defined even in the Court's own case law and finds no support in comparative constitutional law. Drawing on comparative research and French, Italian and Spanish experience, it concludes that indefinitely extending powers after a mandate expires is a form of term-limit evasion. As a constitutional guarantee adapted to Bulgaria's hybrid parliamentary system, it proposes an anti-deadlock mechanism: if the National Assembly fails to act, the directly elected President's reserve power to appoint temporary members to the vacant seats is triggered.*

Keywords: *term of office; continuity of state power; Supreme Judicial Council; prorogatio; anti-deadlock mechanism*

Увод

Пет от общо шестте поправки[1] на българската Конституция от 1991 г. са в главата, посветена на съдебната власт, като всички те засягат ключовия кадрови и управленски орган – Висшия съдебен съвет (ВСС). Две от тези изменения и допълнения провеждат структурна реформа на ВСС, която през 2015 г. разделя ВСС на Съдийска и Прокурорска колегия, а през 2023 г. е направен неуспешен опит за задълбочаване на това разделение чрез създаването на два отделни органа – Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет, изменение, обявено за противоконституционно.[2] Правомощията и начинът на функциониране на ВСС претърпяват множество промени в Закона за съдебната власт[3]. Въпреки това както политическите субекти, така и съсловните организации в съдебната власт продължават да настояват за необходимостта от допълнителни реформи в редица направления, без ясна концепция как да се запази конституционният баланс между демократичния принцип, правовата държава и разделението на властите.

След въведеното през 2015 г. изискване за квалифицирано мнозинство от две трети от народните представители при избор на членовете на ВСС, формирането на парламентарната квота в състава е значително затруднено. В крайна сметка, след като през октомври 2022 г. изтича мандатът на ВСС, Народното събрание не успява да конституира своята квота от членове на ВСС. Това обстоятелство спира и встъпването в длъжност на членовете, избрани от професионалната квота, тъй като според Конституционния съд „мандатът на съдебната и парламентарната квота във ВСС не може да започва и да изтича в различни моменти“[4]. През есента на 2026 г. ВСС продължава да работи, макар мандатът му отдавна да е изтекъл. Членовете му фактически са изкарали четири пети от втори мандат, макар Конституцията изрично да забранява това.[5]

Според последните социологически данни от Евробарометър за 2025 г.[6] близо две трети от българските граждани (63%) дават негативна оценка на съдебната система, като 33% я определят като „сравнително лоша“, а 30% – като „много лоша“. Съгласно анкетата на Европейската мрежа на съдебните съвети сред съдии относно независимостта на съдебната власт от 2025 г. българският ВСС получава „много ниска“ оценка 4 по десетобална система.[7] ВСС е във фокуса и на най-новия доклад на Европейската комисия за върховенството на правото в България от 2025 г., в който се подчертават проблемите с изтеклия мандат на

[1] Става дума за поправките на Конституцията, приети през 2003 г., 2006 г., 2007 г., 2015 г., 2023 г.

[2] Решение № 13 от 26.07.2024 г. на КС по к. д. № 1/2024 г.).

[3] Едно от съществените изменения в Закона за съдебната власт през 2007 г. засяга статуса на членовете на ВСС, които до този момент продължават да упражняват своята юридическа професия и след встъпването си в длъжност. С приетите законови промени се въвежда изискване за пълна заетост и забрана членовете на ВСС да продължават да упражняват своето занятие. Тази промяна е изрично потвърдена от Решение № 10 от 15.11.2011 г. на Конституционния съд, к. д. № 6/2011 г., според което членовете на ВСС трябва да напуснат заеманите от тях длъжности и да преминат на работа по трудово правоотношение с ВСС. КС допълнително уточнява, че „членовете на ВСС, избрани от съдебната квота, с факта на избора им заемат нов статус и загубват качеството си на съдии, прокурори и следователи за времето на мандата си“.

[4] Решение № 1 от 14.01.1999 г. на КС по к. д. № 34/1998 г.

[5] Чл. 130, ал. 4 КРБ

[6] Вж. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3432

[7] Само в Испания оценката е по-ниска: 3,4. Вж. https://pgwrk-websitemedia.s3.eu-west-1.amazonaws.com/production/pwk-web-encj2017-p/Report%20ENCJ%20Survey%20on%20Independence-compressed_0.pdf

съвета[8] и липсата на напредък в нормативната уредба, който да осигури надлежното му функциониране. Комисията препоръчва „да се възобнови реформирането на ВСС, в частност неговия състав, с цел осигуряване на независимостта и ефективността му, като се вземат предвид европейските стандарти за съдебни съвети“[9].

Извънмандатният ВСС като проблем

Демокрацията е управление *pro tempore*[10], при което властта се упражнява за определено време и всяко нейно продължаване трябва да бъде изрично и ограничено. Спазването на предвидените в Конституцията мандати е сред основните гаранции за институционалната легитимност и стабилност на публичната власт, както и за ефективното действие на принципите на правовата държава и независимостта на съдебната власт. Мандатът е източникът, който оправомощава органа да упражнява властта си, поради което излизането извън неговите времеви предели поражда съмнения относно съответствието на дейността му с конституционния замисъл. В тази перспектива публичен орган, който продължава да функционира след изтичане на своя мандат, неизбежно се характеризира с дефицит на легитимност.

Българската конституционна юриспруденция намира „оправдание“ за търпимостта към такива органи, като противопоставя на принципа на мандатност в демократичните конституционни системи т.нар. принцип на „непрекъснатост на държавната власт“. В Решение № 12/27.09.2022 г. по к. д. № 7/2022 г. Конституционният съд (КС) приема, че главният инспектор и инспекторите в Инспектората към ВСС (ИВСС) изпълняват своите функции до избиране от Народното събрание на нови. Подчертава също, че е конституционно недопустимо главният инспектор и инспекторите автоматично и за неопределено време да прекратят дейността си само защото срокът на пълномощията им е изтекъл, а Народното събрание не е избрало нов състав на Инспектората.

По същия казус обаче Съдът на Европейския съюз (СЕС) излиза с коренно противоположно решение на 30 април 2025 г., в което подчертава, че подобно продължаване на изпълнението на функциите от членове на орган на съдебната власт за неопределено време застрашава съдийската независимост[11]. На 8 май 2025 г. ИВСС излиза с официална позиция,

[8] Коментиран е във връзка с измененията от януари 2025 г. в Закона за съдебната власт, които забраняват на ВСС с изтекъл мандат да избира нов главен прокурор и нови председатели на Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

[9] Strasbourg, 8.7.2025 SWD(2025) 902 final. Вж. https://commission.europa.eu/document/download/bf8ab464-f2c9-4ddc-a3bd-cda819467b8b_en?filename=6_1_63937_coun_chap_bulgaria_en.pdf (последен достъп: 18.10.2026 г.).

[10] Linz, J. J. Democracy's Time Constraints. – International Political Science Review, 1998, vol. 19, no. 1, pp. 19–37.

[11] Решение на Съда на Европейския съюз от 30 април 2025 г. по съединени дела C-313/23, C-316/23 и C-332/23, Inspektorat kam Visshia sadeben savet, ECLI:EU:C:2025:303: „Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че принципът на независимост на съдиите не допуска практиката на държава членка членовете на орган на съдебната система на тази държава членка - които са избрани от нейния парламент за определени мандати и имат правомощия да проверяват дейността на магистратите при осъществяване на техните функции, да извършват проверки за почтеност и липса на конфликт на интереси при магистратите и да предлагат на друг орган на съдебната система образуването на дисциплинарно производство с оглед на налагането на дисциплинарни наказания на магистратите - да продължат да изпълняват функциите си след края на установения в конституцията на посочената държава членка мандат и до избора от този парламент на нови членове, когато продължаването на изтеклите мандати не почива на изрично правно основание в националното право, съдържащо ясни и точни правила, които да регламентират изпълнението на тези функции, и когато не е гарантирано, че това продължаване на практика е ограничено във времето“.

че основната последица от решението на СЕС е ограничаването на възможността да упражнява „някои от най-съществените му правомощия, свързани с изпълнение на професионалните задължения на магистратите и с установяването на нарушения на тези задължения, които са основание за реализиране на дисциплинарна отговорност – правомощието на ИВСС по чл. 54, ал. 1, т. 6 ЗСВ да прави предложения за налагане на дисциплинарни наказания на магистрати и по чл. 54, ал. 1, т. 8 ЗСВ да извършва проверки за почтеност, конфликт на интереси, установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на съдиите, прокурорите и следователите, доколкото те пряко касаят ангажирането на дисциплинарната отговорност на магистратите."

С други думи, конституционният орган ИВСС запазва своето институционално съществуване, но не и способността си да осъществява съществена част от своите конституционни правомощия. Това развитие само по себе си поставя под съмнение тезата на КС, че „принцип на непрекъснатост" на държавната власт или дейност има приоритет пред мандатността в конституционната система. Ако въпросът за извънмандатното функциониране на ВСС достигне до СЕС, има сериозни основания да се очаква аналогично разрешение. Като се има предвид, че ВСС разполага със значително по-широки кадрови и дисциплинарни правомощия с пряко отражение върху независимостта на магистратите, няма как да се оправдае функционирането му извън времевите предели на мандата като конституционно търпимо.

В настоящото изследване ще подложа на критичен анализ изведения от КС „принцип на непрекъснатост на държавната власт". Наред с това ще обоснова защо е необходимо да се отнасяме към „мандатността" сериозно в конституционната система[12] и как обезценяването ѝ създава предпоставки за заобикаляне на конституционно установените времеви ограничения върху упражняването на публична власт. Що се отнася до кризата на мандатността при конституционните органи на съдебната власт, и по-специално при Висшия съдебен съвет[13], ще бъдат разгледани възможните механизми за преодоляване на институционалния блокаж, резултат от невъзможността да се сформира необходимото парламентарно мнозинство.

Има ли всеобщ принцип на непрекъснатост на държавната власт или дейност?

В особеното мнение на конституционните съдии Атанас Семов и Красимир Влахов, които не са съгласни с мнозинството, приело Решение № 12/27.09.2022 г. по к. д. № 7/2022 г., се подчертава, че „Универсален и приложим за всички държавни органи принцип на непрекъсваемост на функциите, който да дерогира времевото ограничаване на упълномощаването за времето на мандата, Конституцията обаче не предвижда."[14] Те развиват подробна аргу-

[12] Използваният тук израз „да вземем мандатността насериозно" представлява съзнателна препратка към известното съчинение на Роналд Дуоркин. Вж. Dworkin, R. Taking Rights Seriously. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1977. Аналогично на защитаваната от Дуоркин теза, че правата не следва да бъдат третирани като съображения, които могат лесно да бъдат жертвани в името на политическата целесъобразност, в настоящото изследване се поддържа, че принципът на мандатността не е процедурна формалност, а фундаментална конституционна гаранция, която не може да бъде дерогирана чрез позоваване на съображения за институционална непрекъснатост.

[13] Предложеният отблокиращ механизъм не е универсален и за всеки отделен орган следва да се направи самостоятелен анализ с оглед спецификата на неговото място в конституционната система.

[14] Достъпно на: https://www.constcourt.bg/bg/act-9384

ментация, че там, където непрекъсваемостта е необходима, тя е предвидена изрично чрез конкретни конституционни разпоредби[15]. Нещо повече, всеки държавен орган има различна конституционна функция и режим на мандатност, поради което не може автоматично да се пренася решение, валидно за един орган, върху всички останали.

В отделно особено мнение конституционният съдия Янаки Стоилов изразява становище, че „в съизмерима степен е недопустимо както автоматично прекратяване на даден орган при липса на нов, което влече след себе си прекъсване на изпълнението на определени функции, така и продължаване на дейността му извън предвидения срок без всякакви правни изисквания за това". Той подчертава своето разбиране, че за основните правни принципи, за разлика от правилата, е характерно, че „един принцип може да взема превес над друг, но не и да го изключва и пренебрегва". А решението на мнозинството в КС „налага принципа на непрекъснатост на дейността на държавните органи изцяло за сметка на зачитане на техните мандати". Затова и предлага решение, което не води до разформироване на ИВСС в наличния му състав, но и не допуска неограничена във времето възможност да издава правно валидни актове, по следния начин: „правомощията на главния инспектор и на инспекторите от Инспектората към Висшия съдебен съвет не се прекратяват автоматично с изтичане на мандата, но изпълнението на тези правомощия извън разумен период след края на мандата противоречи на Конституцията, особено когато Народното събрание не е предвидило нормативно основание за това".

Внимателният анализ на Решение № 12/27.09.2022 г. по к. д. № 7/2022 г. на КС и особените мнения по него разкрива съществена непоследователност при обозначаването на т.нар. принцип на непрекъснатост по отношение на неговия носител и предмет на защита. В мотивите на решението се използват различни формулировки: ту се говори за „принцип на непрекъснатост на държавната власт", ту за „непрекъснатост на функционирането на конституционно установените държавни органи", ту за „непрекъснатост на осъществяването на функциите", ту за „непрекъснатост в дейността". Тези изрази обаче съвсем не са взаимнозаменяеми, защото визират различни неща и предполагат различен конституционноправен фокус. В единия случай непрекъснатостта се отнася до държавната власт като цяло, в другия – до съществуването и функционирането на конкретни органи, в третия – до упражняването на определена компетентност, а в четвъртия – може да се касае и за фактическата дейност на органите.

Употребата на израза „принцип на непрекъснатост на държавната власт" е най-проблематична, тъй като той е едновременно най-общият и най-неопределеният сред използваните в Решение № 12/27.09.2022 г. по к. д. № 7/2022 г. на КС. За разлика от формулировки като „непрекъснатост на функционирането на държавните органи" или „непрекъснатост на осъществяването на функциите", които насочват към относително конкретен обект, понятието „държавна власт" оставя неяснота, какво именно следва да бъде непрекъснато. В известен смисъл говоренето за „непрекъснатост на държавната власт" е тавтологично, доколкото самото съществуване на държавата предполага съществуването на държавна власт. Именно върху тази предпоставка обаче се изгражда аргументация за конкуренция с прин-

[15] Пак там: „Така чл. 64, ал. 2 предвижда продължаване на пълномощията на Народното събрание – по изключение и само в случай на война, военно или друго извънредно положение; чл. 111, ал. 3 осигурява непрекъсваемост при ръководството и осъществяването на външната и вътрешната политика в лицето на Министерския съвет; чл. 97, ал. 3 и 4 осигуряват непрекъсваемост при осъществяването на функциите на държавния глава."

ципа на мандатност, което разкрива и методологическия проблем на формулировката. Позоваването на „непрекъснатостта на държавната власт“ в решението на КС изглежда като своеобразна концептуална злоупотреба с понятието. От обстоятелството, че държавната власт като атрибут на държавността съществува непрекъснато, не следва автоматично, че всеки конкретен държавен орган трябва да функционира без прекъсване или извън конституционно установените мандатни граници.

Конституционните съдии Семов и Влахов в особеното мнение използват като синоними „непрекъснатост“ и „непрекъсваемост“, като сравнително последователно ги отнасят към осъществяването на функциите на държавните органи[16]. Янаки Стоилов реферира към „непрекъснатост на държавната дейност“. Проблемът не е само терминологичен, а засяга самия предмет, обхват и нормативен смисъл на предполагаемия принцип. Липсата на яснота относно това какво именно трябва да бъде „непрекъснато“ не е само фразеологичен недостатък. В този контекст е невъзможно да се очертаят границите на действие и защита. Ако предмет на защита е държавната власт като цяло, тогава принципът би могъл да служи като аргумент за гарантиране на държавността. Ако обаче става дума за непрекъснатост на функционирането на конкретни органи, възниква въпросът дали тя следва да бъде осигурявана във всички случаи и независимо от конституционно установените мандатни ограничения. По този начин различните формулировки предпоставят различни отговори относно съдържанието, адресатите и практическите проявления на принципа.

Терминологичната разнородност поставя под съмнение доколко въобще може да се говори за ясно формиран и концептуално завършен конституционен принцип, приложим към действащата демократична Конституция от 1991 г. Конституционният принцип предполага относително стабилно и определимо съдържание, докато в случая самият обект на непрекъснатостта остава колеблив и варира между държавната власт, държавното управление, държавните органи, държавните функции и държавната дейност. Това създава впечатление, че т.нар. „принцип на непрекъснатост“ се използва по-скоро като общо оправдателно основание за отнапред определени конституционни изводи.

Следва също така да се отбележи, че термините „държавна власт“ и „държавно управление“ са водещи не в конституционните демокрации, а в социалистическата държавноправна доктрина в България, утвърдена в периода 1944 – 1989 г.[17] Тя отрича принципа на разделение на властите и утвърждава ленинския принцип на единство на властта, който разглежда Народното събрание на „върха на държавната йерархия“[18] и приема, че „взаимоотношенията между представителните органи, от една страна, и изпълнително-разпоредителните, съдебните и прокурорските органи, от друга, се изграждат на типичната за държавното управление йерархична съподчиненост“[19]. Живко Миланов постулира непрекъснатост на държавната власт като израз на нейното единство: „Държавният съвет е постоянно действуващ орган на държавната власт. В тази формулировка има дълбок теоретичен и практически смисъл. Касае се за това, че държавната власт като организираща функция

[16] Има и едно отстъпление от тази логика в изречението: „Безспорно самата идея за държавност изисква непрекъснатост на държавното управление чрез система от установени в Конституцията и законите държавни органи.“
[17] Миланов, Ж. Държавна власт и държавно управление, С., Наука и изкуство, 1976 (Milanov, Zh. Darzhavna vlast i darzhavno upravlenie, S., Nauka i izkustvo, 1976)
[18] Пак там, с. 108
[19] Пак там, с. 107

на обществото е постоянна. Тя трябва да се осъществява без прекъсване, защото самият процес на общественото битие е непрекъсваем.“[20] Така в социалистическата доктрина непрекъснатостта е свойство на държавната власт като единна цялост, а не на функциите на отделните органи. Именно това характерно за тоталитаризма разбиране е проникнало в мисленето на българските конституционни съдии. Те са изобретили универсален принцип за непрекъснатост на държавната власт или дейност, който е изкривено отражение на нещо, което демократичните конституционни доктрини допускат само по изключение: органи с изтекъл мандат да продължат да изпълняват функциите си.

В този контекст е необходимо да бъде изяснена терминологичната и концептуалната рамка, чрез която юриспруденцията на утвърдените конституционни демокрации и правната доктрина осмислят въпроса за мандатността и за продължаването на функциите на органи с изтекъл мандат.

„Да се отнасяме към мандатността сериозно“

Обезценяването на мандатността не е специфично българско явление. Сравнителното конституционно право отдавна изследва различните начини, по които носителите на публична власт заобикалят конституционно установените времеви ограничения. Систематичното изследване в тази насока правят Том Гинзбърг, Джеймс Мелтън и Захари Елкинс, които анализират редица известни случаи на заобикаляне на ограниченията на мандата на изпълнителната власт[21]. Макар изследването им да не се отнася до колегиалните органи на съдебната власт, изведените от тях аргументи за смисъла на мандатните ограничения имат по-общо значение и позволяват да се изясни какво се губи, когато мандатът престане да се приема насериозно.

Гинзбърг, Мелтън и Елкинс изтъкват, че фиксираният мандат осигурява на носителя на властта период на защита от краткосрочните колебания в политическите настроения, но тази защита е ограничена от периодичните избори, които потвърждават легитимността на органа и осигуряват неговата отчетност[22]. По отношение на ВСС тази логика има важно значение. Определеният петгодишен мандат гарантира независимостта на членовете на съвета от политическата конюнктура, но само доколкото е съчетан с периодично обновяване на състава. Безсрочното продължаване на правомощията след изтичане на мандата премахва ключовото за демокрацията обновяване на орган, от който се очаква да поддържа институционалната независимост на съдебната власт. Това води не само до делегитимация на конституционния орган, но и до безотчетност, при която проектираната от Конституцията независимост се превръща в недосегаемост.

Ограничението на мандата следва да се разглежда като предварителен ангажимент, чрез който политическата общност ограничава собствената си воля за в бъдеще, защото предвижда, че по-късно преценката ѝ може да бъде изкривена[23]. Ротацията на носителите на властта намалява залога на политическата борба и насърчава институционален, а не

[20] Пак там, с. 114.

[21] Ginsburg, T., Melton, J., Elkins, Z. On the Evasion of Executive Term Limits. University of Chicago Public Law & Legal Theory Working Paper No. 328, 2010.

[22] Пак там, с. 5.

[23] Пак там, с. 8. Авторите се позовават на Holmes, S. Passions and Constraint: On the Theory of Liberal Democracy. Chicago, University of Chicago Press, 1995.

персонализиран модел на управление[24]. Забраната членовете на Висшия съдебен съвет да бъдат преизбирани за непосредствено следващ мандат (чл. 130, ал. 4 от Конституцията) е именно такъв предварителен ангажимент. Тя цели да предотврати окопаването на определени лица и мрежи в органа, който решава кариерата на съдии, прокурори и следователи. Когато съставът на съвета продължава да упражнява правомощия за срок, близък до този на следващ мандат или дори по-дълъг срок, този предварителен конституционен ангажимент се обезсмисля по-радикално, отколкото при изрично повторно избиране. Гинзбърг, Мелтън и Елкинс отбелязват, че ограниченията на мандата могат да бъдат формално спазени, но заобиколени по смисъл[25]. Подобно е положението и при ВСС, защото на пръв поглед забраната за непосредствено повторно избиране е спазена и никой от членовете му не е преизбран, но същите членове продължават да упражняват правомощията си за срок, сравним с втори мандат. Така се постига именно резултатът, който забраната цели да предотврати.

Гинзбърг, Мелтън и Елкинс предлагат ограниченията на мандата да се разглеждат не като абсолютна забрана, а като „правило по подразбиране“ (default rule)[26]. Според Конституцията след изтичането на мандата носителят на властта напуска поста, освен ако не бъде взето изрично решение за друго. За да запази своите правомощия, той трябва да промени самото правило, т.е. да постигне изменение на Конституцията. Така оставането на поста не е изключено, но е възможно само ако зад него стои широко политическо съгласие[27]. От тази гледна точка продължаването на мандата чрез конституционно изменение е относително безпроблемно, за разлика от случаите, в които конституцията е подменена изцяло или просто пренебрегната. В българския казус тази логика е обърната. Продължаването на правомощията на ВСС не е резултат нито от изменение на Конституцията, нито от каквото и да е изрично решение на парламента, а от неговото бездействие, легитимирано впоследствие от тълкуването на Конституционния съд. Ако Народното събрание не вземе решение, последицата не е напускането на поста от членовете с изтекъл мандат, а оставането на него, докато не бъдат избрани нови. Изискването за квалифицирано мнозинство от две трети, предвидено като гаранция за широко съгласие при избора на нови членове, на практика превръща всяко малцинство с повече от една трета от народните представители в блокиращо малцинство, чието бездействие запазва стария състав на съвета. Такъв вид заобикаляне на мандата е особено проблематичен, защото не е подкрепен от никакво демократично решение.

Изследователите на способите за заобикаляне на мандатните ограничения посочват като отделен способ за това неформалното изменение на конституцията чрез тълкуване от конституционния или върховния съд[28]. Същевременно признават, че техните данни не обхващат този способ, тъй като той не променя текста на конституцията[29]. Именно затова той е най-трудно забележим, а българският случай е именно такъв: продължаването на право-

[24] Пак там, с. 8.
[25] Пак там, с. 26.
[26] Пак там, с. 12. Авторите заимстват понятието от Ayres, I., Gertner, R. Filling Gaps in Incomplete Contracts: An Economic Theory of Default Rules. – Yale Law Journal, 1989, vol. 99, pp. 87–130.
[27] Пак там, с. 13, 25.
[28] Пак там, с. 14.
[29] Пак там, с. 25, бел. 91.

мощията на органа извън мандата не е предвидено в Конституцията, а е изведено чрез тълкуване на Конституционния съд.

Гинзбърг, Мелтън и Елкинс обясняват ефективността на мандатните ограничения с тяхната простота и яснота. Макар определянето на мандата в години да съдържа елемент на произвол, ясното правило дава възможност на всички – гражданите, политическите сили, съдилищата – да разберат еднозначно кога то е нарушено и да реагират срещу нарушението. Именно затова то се спазва в повечето случаи[30]. Това е един от съществените аспекти на проблема с това, че българският Конституционен съд противопоставя на мандатността неясен и терминологично нееднороден принцип на непрекъснатост на държавната власт или дейност и го превръща в съображение, което може да бъде претеглено, така че да дерогира мандатността. „Да се отнасяме към мандатността сериозно“ означава да я признаем за конституционен принцип, без който демократичното управление е немислимо, а не за съображение, което може да отстъпи пред институционалната целесъобразност[31]. Непрекъснатостта на функциите на държавните органи не е принцип от същия ранг, а цел, на която служат изрично предвидени и ограничени изключения. Принципът на мандатността се конкретизира в ясно определени срокове и именно тази яснота го прави ефективен. Затова позоваването на непрекъснатостта, за да се оправдае безсрочното упражняване на власт с изтекъл мандат, лишава мандатността не само от нейната тежест като принцип, но и от яснотата, на която се основава спазването ѝ. В този смисъл непрекъснатостта на функциите на органите е съображение от порядъка на институционалната целесъобразност, което не може да дерогира принципа на мандатността.

Мандатните ограничения на представителните органи в демокрациите в голямата си част се спазват, защото са самоизпълняващи се: при изтичането на мандата изборите се провеждат автоматично и мястото се заема от новоизбрания носител. При колегиалните органи, чийто състав се избира от друг орган, тази автоматичност обаче липсва и спазването на мандата зависи от волята на избиращия орган. Затова тук мандатността не може да бъде гарантирана само чрез ясно определен срок. Тя изисква и механизъм, който да се задейства, когато избиращият орган не изпълни задължението си. Преди да се обсъдят възможните механизми обаче, е необходимо да се провери какво е съотношението между мандатност и непрекъснатост на функции на публичните органи в другите държави.

Мандатност v. непрекъснатост в сравнителноправен план

Никъде в конституционните демокрации не съществува общ принцип на непрекъснатост на държавна власт или държавна дейност. Най-близкият чуждестранен аналог на онова, което българският КС противопоставя на мандатността като „принцип на непрекъснатост на държавната власт“, е френското понятие за приемственост на държавата (continuité de l’État)[32]. То обаче е формулирано като мисия на президента, а не като самостоятелна норма за продължаване на осъществяването на функциите след изтичане на ман-

[30] Пак там, с. 39.

[31] Роналд Дуоркин разграничава принципите, които изразяват изисквания на справедливостта и правата, от политиките, които преследват колективни цели, и приема, че принципите не могат да бъдат жертвани в името на политиките. Вж. Dworkin, R. Op. cit.

[32] Съгласно чл. 5 от Конституцията на Френската република от 4 октомври 1958 г. президентът следи за спазването на Конституцията и чрез своя арбитраж осигурява редовното функциониране на държавните органи, както и приемствеността на държавата (la continuité de l'Etat).

дата. Във френската конституционна система континуитетът на държавата се осигурява чрез временно заместване и ограничени правомощия, които са изрично уредени в Конституцията[33]. Предвиден е и извънреден режим на правомощия на президента по чл. 16, който може да се приложи само при наличието на две кумулативни условия: първо, институциите на Републиката, независимостта на нацията, целостта на нейната територия или изпълнението на международните ѝ задължения трябва да са застрашени по сериозен и непосредствен начин, и, второ, редовното функциониране на конституционните публични власти да е прекъснато. Тогава президентът „предприема мерките, изисквани от тези обстоятелства, след официална консултация с министър-председателя, с председателите на двете камари на Парламента, както и с Конституционния съвет“, които „трябва да бъдат продиктувани от волята да се осигурят на конституционните държавни органи във възможно най-кратки срокове средствата за изпълнение на тяхната мисия“. Въпросните изключителни правомощия подлежат на преразглеждане от Конституционния съвет след тридесет дни от тяхното упражняване, за да се провери дали условията на извънредност продължават да са налице. Непрекъснатостта има и друго проявление във френската конституционна система – Конституционният съвет е извел принцип на непрекъснатост на обществената услуга (continuité du service public), който служи за баланс с правото на стачка[34], а не като противовес на мандатността на държавните органи.

Италианската конституция предвижда продължаване на правомощията на конкретни конституционни органи, като Парламента, чрез института prorogatio[35]. В доктрината той се определя като изключение от принципа на срочност на мандата (temporaneità), обосновано с необходимостта от непрекъснатост (esigenza di continuità) на функциите[36].

През 1992 г. италианският Конституционен съд приема[37], че продължаването на правомощията на административни органи с изтекъл мандат е допустимо само ако е изрично предвидено в закон и в границите, определени от закона. Подчертава, че безсрочното продължаване без законова основа противоречи на принципа на добро функциониране и безпристрастност на администрацията по чл. 97 от Конституцията на Италианската република[38].

---

[33] Например, съгласно чл. 7 от Конституцията на Франция, в случай на вакантност на поста президент на Републиката по каквато и да е причина или при пречка, установена от Конституционния съвет, функциите на президент на Републиката, с изключение на предвидените в членове 11 и 12 от Конституцията, се изпълняват временно от председателя на Сената, а ако той на свой ред е възпрепятстван да изпълнява тези функции – от правителството.

[34] Conseil constitutionnel, décision n° 79-105 DC du 25 juillet 1979, Loi modifiant les dispositions de la loi n° 74-696 du 7 août 1974 relatives à la continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail, Rec. p. 33, cons. 1

[35] Съгласно чл. 61, ал. 2 от Конституцията на Италианската република, докато не се съберат новите Камари на парламента, се удължават правомощията на предходните (sono prorogati i poteri delle precedenti).

[36] Romano, A. A. La prorogatio negli organi costituzionali (con premesse generali). Milano, Giuffrè, 1967; Marrama, R. Titolari degli organi pubblici e principio di continuità (sul problema della c.d. prorogatio dei poteri). Milano, Giuffrè, 1969; Marini, F. S. Il principio di continuità degli organi costituzionali. Milano, Giuffrè, 1997; Arena, A. I. La prorogatio nella forma di governo dello Stato. Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2026.

[37] Corte costituzionale, sentenza 16 aprile 1992 (dep. 4 maggio 1992), n. 208 (ECLI:IT:COST:1992:208), Pres. Corasaniti, Rel. Caianiello, in Gazzetta Ufficiale, 1ª serie speciale, 13 maggio 1992, n. 20, p. 4.6 del Considerato in diritto. Вж. https://www.cortecostituzionale.it/stampa-pdf-pronuncia/1992/208 (последен достъп: 7.11.2026 г.).

[38] Конституция на Италианската република, чл. 97: Публичните администрации, в съответствие с правния ред на Европейския съюз, осигуряват равновесието на бюджетите и устойчивостта на публичния дълг.

Следователно и в италианската конституционна система не се извежда общ принцип за безсрочно продължаване на правомощията на държавните органи с цел да се осигури непрекъснатост на функциите им. Следва да се отбележи, че след решението от 1992 г. италианският законодател приема закон[39], с който ограничава удължаването на правомощията на административните органи с изтекъл мандат до не повече от 45 дни от изтичането на мандата. През този период органите могат да приемат само актове по текущото управление и спешни, неотложни актове, а всякакви други актове са нищожни[40]. След изтичането на законовия срок за prorogatio органите, които не са конституирани в нов състав, отпадат и всички техни актове са нищожни[41].

За настоящия анализ на съотношението между мандатността и непрекъснатостта на конституционните органи е съществено, че италианският законодател изрично изключва от приложното поле на 45-дневното правило органите с „конституционно значение" и органите, чиито членове се назначават от Парламента[42]. Режимът на тези органи произтича пряко от Конституцията или от специален закон. За конституционните съдии *prorogatio* не се прилага. С изтичането на деветгодишния мандат съдията престава да заема длъжността и да упражнява функциите си[43]. Ако местата не бъдат заети навреме, италианският Конституционен съд продължава да работи в намален състав, докато в заседанията участват най-

Публичните служби се организират съгласно разпоредбите на закона така, че да се осигурят доброто функциониране и безпристрастността на администрацията. В устройството на службите се определят присъщите на длъжностните лица сфери на компетентност, правомощия и отговорности. Достъпът до длъжностите в публичните администрации става чрез конкурс, освен в случаите, предвидени в закона.

[39] L. 15 luglio 1994, n.444, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 maggio 1994, n. 293, recante disciplina della proroga degli organi amministrativi, in Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 165 del 16 luglio 1994.

[40] Пак там. Съгласно чл.3 от Декрет-закон № 293 от 16 май 1994 г. административните органи, които не са конституирани в нов състав в срок, продължават да изпълняват функциите си за не повече от четиридесет и пет дни, считано от деня на изтичането на същия срок. През периода на продължаване органите с изтекъл мандат могат да приемат единствено актове по текущото управление, както и спешни и неотложни актове, като конкретно посочват основанията за спешността и неотложността. Всички останали актове, приети през периода на продължаване, са нищожни.

[41] Пак там. Съгласно чл. 6, озаглавен „Отпадане на органите, които не са конституирани в нов състав – режим на актовете – отговорност", ако максималният срок на продължаване изтече, без органите да са конституирани в нов състав, административните органи отпадат. Всички актове, приети от отпадналите органи, са нищожни. Лицата, компетентни да конституират органа в нов състав, а в случаите по чл. 4, ал. 2 от закона – председателите на колегиалните органи, отговарят за вредите, настъпили вследствие на отпадането, когато то е причинено от тяхното поведение. Във всички случаи се запазва индивидуалната наказателна отговорност за бездействие.

[42] Пак там, чл. 1. Приложно поле...

2. От приложното поле на настоящия декрет се изключват представителните органи на регионите, провинциите, общините и планинските общности, както и органите, които по какъвто и да е начин имат конституционно значение.

3. Изключват се също органите, чиито членове се назначават от Парламента.

[43] Конституция а Италианската република. Чл. 135. Конституционният съд се състои от петнадесет съдии. Една трета от тях се назначават от президента на Републиката, една трета от Парламента на съвместно заседание и една трета от висшите общи и административни съдилища. Съдиите в Конституционния съд се избират измежду магистратите от висшите общи и административни съдилища, включително пенсионираните, редовните университетски професори по правни науки и адвокатите с поне двадесет години практика. Съдиите в Конституционния съд се назначават за девет години, които за всеки от тях текат от деня на клетвата. Те не могат да бъдат назначавани повторно. С изтичането на срока конституционният съдия престава да заема длъжността и да упражнява функциите си.

малко 11 съдии[44]. По отношение на членовете на Висшия съвет на магистратурата на Италия[45] законът предвижда, че мандатът изтича в края на четиригодишния срок, но докато новият Съвет не встъпи, старият продължава да функционира[46]. Правомощията на италианския Съвет с изтекъл мандат обаче, за разлика от тези на административните органи, не са ограничени изрично със закон.

Испанският законодател избира друг подход в отговор на кризата с мандатността на испанския Генерален съвет на съдебната власт[47], която продължава години след 2018 г. поради невъзможността на Конгреса и Сената да сформират мнозинство три пети и да изберат нови членове. Органичният закон за съдебната власт[48] също принципно предвижда, че Съветът с изтекъл мандат продължава да изпълнява функциите си до встъпване на новия[49], но допълнително изрично урежда в отделна законова разпоредба[50] какви са правомощията на органа, действащ след изтичане на мандата. Списъкът включва най-вече текущи и технически дейности, като подбор и обучение на съдии, повишаване по задължителни критерии, дисциплинарна отговорност, инспекции, изготвяне и изпълнение на бюджета и становища по законопроекти. Сред правомощията на съвета с изтекъл мандат са също предлагането на двама съдии в Конституционния съд и нормотворчеството в точно определени области, например публичността на съдебните действия, режима на дежурствата на съдебните органи и заседанията извън седалищата. Списъкът е широк, а законът добавя и обща клауза, която позволява на съвета да извършва „действия, които са необходими за обичайното функциониране на органа“. Сравнението с пълния списък на правомощията на Генералния съвет показва, че извън компетентността на съвета с изтекъл мандат остават изборът на нов председател, дискреционните назначения на висши съдебни длъжности във Върховния съд и на председатели на съдилища, уреждането на Центъра за съдебна документация, сезирането на Конституционния съд със спор за компетентност

[44] Legge 11 marzo 1953, n. 87, Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale, in Gazzetta Ufficiale n. 62 del 14 marzo 1953. Вж. чл. 16, ал. 2. Съдът функционира с участието на най-малко единадесет съдии.

[45] Съгласно чл. 104 от Конституцията на Италианската република Висшият съвет на магистратурата се председателства от президента на Републиката и в него участват по право първият председател и главният прокурор на Касационния съд. Останалите членове се избират, както следва: две трети от всички магистрати от общата юрисдикция измежду принадлежащите към различните категории и една трета от Парламента на съвместно заседание измежду редовни университетски професори по правни науки и адвокати с поне петнадесет години практика. Съветът избира заместник-председател измежду членовете, посочени от Парламента. Изборните членове на Съвета се избират за четири години и не могат да бъдат преизбрани за непосредствено следващ мандат.

[46] L. 24 marzo 1958, n. 195, Norme sulla costituzione e sul funzionamento del Consiglio superiore della magistratura, in Gazzetta Ufficiale n. 75 del 27 marzo 1958. Чл. 30 е озаглавен „Прекратяване на Съвета в края на четиригодишния срок“. Той регламентира, че мандатът на Висшия съвет изтича в края на четиригодишния срок и, „докато новият Съвет не встъпи в длъжност, предишният продължава да функционира“.

[47] Съгласно чл. 122, ал. 3 от Конституцията на Кралство Испания Генералният съвет на съдебната власт се състои от председателя на Върховния съд, който го председателства, и от двадесет членове, назначавани от краля за срок от пет години. От тях дванадесет се избират измежду съдиите от всички категории по реда, установен в органичния закон. Четирима се избират по предложение на Конгреса на депутатите и четирима по предложение на Сената, и в двата случая с мнозинство от три пети от членовете на камарата, измежду адвокати и други юристи с призната компетентност и с повече от петнадесет години професионален опит.

[48] Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, Boletín Oficial del Estado núm. 157, de 2 de julio de 1985.

[49] Пак там, чл. 570. 2. Ако нито една от двете камари не е избрала в законоустановения срок членовете, които ѝ се полагат, Съветът с изтекъл мандат продължава да изпълнява функциите си до встъпването в длъжност на новия, като дотогава не може да се пристъпва към избор на нов председател на Генералния съвет на съдебната власт.

[50] Пак там, чл. 570 bis.

между конституционни органи, приемането на нормативни актове относно управлението на съдилищата и разпределението на делата, както и определянето, съвместно с Министерството на правосъдието, на системите за измерване на натовареността на съдиите и др.

Испанският Конституционен съд приема, че законодателят може да ограничи правомощията на Съвета с изтекъл мандат, за да не „обвърже бъдещата способност за вземане на решения" на органа на управление на съдебната власт там, където решенията имат „висока степен на дискреция и ниско съдържание на обикновено управление"[51]. Възприетият от испанския законодател подход обаче е подложен на сериозна критика в доктрината като неефективен, тъй като не успява да прекрати блокажа при конституирането на Генералния съвет на съдебната власт. До този извод стигат както автори, които смятат законовите ограничения на правомощията за противоконституционни[52], така и онези, които ги намират за конституционосъобразни.[53]

Сравнителноправният анализ показва, че в нито една от разгледаните конституционни системи непрекъснатостта не е самостоятелен принцип, който сам по себе си да обосновава продължаването на функциите на държавен орган след изтичането на мандата му. Непрекъснатостта не е противостоящ на мандатността принцип, а цел, на която служат конкретни правни институти. Тези институти по необходимост имат производен и изключителен характер, защото предпоставят мандатността като принцип. Мандатът е формата, в която се осъществява периодичното обновяване на органите и чрез която те получават и подновяват своята легитимация. Продължаването на функциите след изтичането му е оправдано само дотолкова, доколкото служи за преминаването към нов мандат, а не като негов заместител. Когато продължаването на мандата стане безсрочно и неограничено по обхват, изключението се превръща в правило. Тогава институтът, предназначен да защити непрекъснатостта, започва да подкопава мандатността, тъй като премахва стимула органът, който трябва да избере новия състав, да изпълни задължението си навреме. Затова същинският конституционноправен проблем не е дали да се допусне продължаване на правомощията, а как да се гарантира своевременното обновяване на органа. Ограничаването на правомощията на органа с изтекъл мандат е само един от възможните отговори, и при това, както показва испанският опит, недостатъчен. Това налага да се разгледат механизмите, които биха могли да предотвратят самия блокаж.

---

[51] Tribunal Constitucional, Sentencia 128/2023, de 2 de octubre de 2023, BOE núm. 261, de 1 de noviembre de 2023. Вж. също STC 15/2024, de 30 de enero de 2024, и STC 139/2024, de 6 de noviembre de 2024.

[52] Delgado del Rincón, L. E. Régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial en funciones: observaciones críticas a la STC 128/2023, de 2 de octubre, que lo declara constitucional. – Revista Española de Derecho Constitucional, 2025, no. 133, pp. 289–320. Според Делгадо дел Ринкон законовата мярка с ограниченията на правомощията на извънмандатния орган е неефективна и вредна и не постига целта да бъде стимул за обновяването на Съвета, и в този смисъл е „лекарство по-лошо от болестта". Цитира доклада на Европейската комисия за върховенството на правото от 2023 г., според който „над 30% от местата" във Върховния съд са незаети, а съдът постановява с 1230 акта по-малко годишно. Авторът подчертава, че Генералният съвет на съдебната власт не е политически орган, поради което не би трябвало да се сравнява с правителството в оставка. Изтъква, че щом като съветът е постоянен орган, трябва да упражнява функциите си пълно и непрекъснато. Счита, че ограниченията го превръщат в орган за „административно управление", зависим от законодателя, който може да му отнема и връща правомощия.

[53] Martínez Alarcón, M. L. La designación parlamentaria de los vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial. El problema no es el modelo. – Revista Española de Derecho Constitucional, 2026, no. 136, pp. 47–81. Основната цел на статията е да защити парламентарния избор на 12-те членове сред съдиите в провеждащия се дебат дали да не се върне моделът от 1980 г., при който 12-те съдии в Съвета се избират пряко от съдиите. Мартинес Аларкон смята, че проблемите не се дължат на модела, а на неговото прилагане.

Към възможен отблокиращ механизъм в българската Конституция при неизпълнение на конституционното задължение на Парламента да избере членове на ВСС

По отношение на испанския Генерален съвет на съдебната власт следва да се изясни една съществена отлика от българския модел на Висш съдебен съвет, чиито изборни членове се конституират поравно от парламента (политическа квота) и пряко от самите магистрати (професионална квота). Испанската конституция препраща към органичния закон да уреди начина, по който ще се избират 12-те съдии, членове на Генералния съвет на съдебната власт. Законът, действащ в периода 1980 – 1985 г.[54], предвижда изборът да се прави пряко от самите съдии, а сега действащият закон от 1985 г.[55] предоставя техния избор на парламента. В този смисъл всички изборни членове на испанския Съвет се избират от парламента, като 12 от тях трябва да са съдии, а останалите 8 - адвокати и други юристи с призната компетентност. В този контекст испанският дебат относно мандатността се поставя и на друга плоскост – дали да не се върне моделът от 1980 г. и 12-те съдии да се избират пряко от съдиите вместо от Парламента.

Поддръжничката на парламентарния избор на 12-те съдии членове на испанския Генерален съвет на съдебната власт Мартинес Аларкон смята, че органичният закон трябва да уреди подробна процедура със срокове за всеки етап от обновяването на Съвета, в която кандидатите за квотата от 12 съдии следва да се номинират първо сред самите съдии, като всеки трябва да събере определен брой подписи в своя подкрепа. Ако Парламентът пропусне сроковете и блокажът продължи определено, „във всички случаи кратко“ време, 12-те членове се определят чрез жребий[56] измежду номинираните кандидати. Тъй като жребият нито облагодетелства, нито ощетява която и да е политическа сила, може да действа като решаващ и окончателен стимул за партиите да се споразумеят, преди да загубят контрол над избора.

Различна роля на жребия предвижда отхвърлената на референдума от 22–23 март 2026 г. италианска конституционна реформа[57], според която членовете на Висшия съвет на магистратурата, избирани от Парламента, следва да се определят чрез жребий от списък, предварително съставен от камарите. Макар жребият там да не е мярка срещу блокаж[58], а

[54] Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial, Boletín Oficial del Estado núm. 11, de 12 de enero de 1980, pp. 837–842.

[55] Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, Boletín Oficial del Estado núm. 157, de 2 de julio de 1985.

[56] Идеята е заимствана от Lucas Murillo de la Cueva, P. La independencia y el gobierno de los jueces. Un debate constitucional. Madrid, Reus, 2018 (Colección de derecho constitucional), p. 51.

[57] Конституционна реформа Norme in materia di ordinamento giurisdizionale e di istituzione della Corte disciplinare (Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 253 del 30 ottobre 2025), отхвърлена на конституционния референдум от 22–23 март 2026 г. Вж. https://temi.camera.it/leg19/temi/norme-in-materia-di-ordinamento-giurisdizionale-e-di-istituzione-della-corte-disciplinare.html (последен достъп: 8.11.2026 г.)

[58] В Италия Парламентът избира една трета от изборните членове на Висшия съвет на магистратурата, а останалите две трети се избират пряко от магистратите (чл.104, ал.4 от Конституцията). Забавянията при избора на членовете от Парламента са сравнително кратки. При последното обновяване изборът е отложен от 13 декември 2022 г. за 17 януари 2023 г. и членовете с изтекъл мандат остават в режим на prorogatio около четири месеца. През 2014 г. са били необходими четиринадесет тура на гласуване. Вж. De Carlo, L. L'elezione dei membri laici del Consiglio Superiore della Magistratura alla prova della riforma dell'ordinamento giudiziario. – Forum di Quaderni Costituzionali, 2023, no. 3, pp. 6, 9. Вж. https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2023/08/01-De-Carlo-FQC-3-2023.pdf (последен достъп: 8.11.2026 г.)

основен начин за избор, италианската доктрина обосновава, че и при този модел е необходимо политическо съгласие и блокаж може да настъпи на етапа на съставяне на списъка за жребий, поради което са необходими допълнителни гаранции[59]. Следователно ефективността на жребия като механизъм срещу блокажа зависи от това дали етапът, който го предхожда, е защитен от политическо бездействие. В модела на Мартинес Аларкон това е постигнато, тъй като кандидатите се номинират от самите съдии и жребият се прилага автоматично след изтичането на сроковете.

Жребият като механизъм за преодоляване на блокажа обаче има своята цена. Когато политическото решение бъде заменено със случайност, съответната квота губи парламентарната си легитимация и връзката с основанията, поради които конституцията е предоставила определянето ѝ именно на представителното събрание. Участието на Парламента в конституирането на съдебния съвет не е просто процедурно решение, а израз на демократичната основа на органа, който управлява независимата съдебна власт. Независимостта на съдебната власт не означава нейното обособяване в затворена общност, която сама определя органите си на управление и носи отговорност само пред себе си. Именно за да не се превърне самоуправлението на магистратурата в съсловно самоуправление, конституционните модели в Италия, Испания и България съчетават в съдебния съвет магистрати с юристи извън магистратурата, избирани от Парламента. Последните внасят в органа различни от съдийските гледни точки за правосъдието[60] и осигуряват връзката между съдебната власт и обществото, от чието име тя се упражнява. Жребият прекъсва тази връзка. При невъзможност на парламента да формира необходимото квалифицирано мнозинство[61] за избор на членове на Съвета преминаването към случайността на теглене на номинираните кандидати всъщност означава, че никой не носи политическа отговорност за избора. По този начин мярка, предназначена да санкционира бездействието на политическите сили, в крайна сметка отслабва демократичната основа на Висшия съдебен съвет и засилва риска от съсловното му затваряне – тъкмо онова, което смесеният състав трябва да предотврати.

Следователно отблокиращият механизъм трябва да отговаря на две изисквания едновременно: да лишава бездействащия орган от контрола върху избора и същевременно да запазва демократичната легитимация на членовете, които заместват неизбраните. Жребият удовлетворява първото, но не и второто изискване. Механизъм, който удовлетворява и двата критерия, е временното прехвърляне на правомощието към друг орган с демократична легитимация, какъвто е президентът в българската конституционна система. Подобно решение, за разлика от жребия, запазва връзката с демократично легитимиран орган и персонализира политическата отговорност за избора[62]. Същевременно лишава пар-

[59] De Carlo, L. Il sorteggio dei componenti laici del CSM e dell'Alta Corte: il nodo irrisolto della "compilazione mediante elezione". – La Rivista "Gruppo di Pisa", 2026, no. 1, pp. 40–42

[60] Martínez Alarcón, M. L. Op. cit., с. 51

[61] В Испания и Италия мнозинството е три пети, а в България е по-голямо: две трети. В Полша, ако не се постигне мнозинството три пети, е въведено спадащо абсолютно мнозинство. Следва да се отбележи, че спадащото квалифицирано мнозинство не може да се разглежда като отблокиращ механизъм, защото няма гаранции за постигането му.

[62] Още Хамилтън обосновава предимството на едноличния орган с това, че при колективните органи множествеността „води до прикриване на грешките и размиване на отговорността", докато при едноличния носител на властта отговорността може да бъде ясно установена. Вж. Hamilton, A. The Federalist No. 70: The Executive Department Further Considered. – The New York Packet, 18 March 1788. Вж. https://avalon.law.yale.edu/18th_century/fed70.asp (последен дос-

ламентарните сили от възможността да извлекат полза от бездействието си, тъй като блокажът вече не продължава мандата на стария състав, а предоставя избора на друг орган. В този смисъл е и една от препоръките на Венецианската комисия.[63]

В българската конституционна система президентът е най-подходящият орган за създаване на отблокиращ механизъм поради няколко основания. На първо място, той се избира пряко от народа и черпи демократичната си легитимация независимо от Народното събрание[64]. В парламентарното управление от хибриден тип[65] това означава, че при бездействие на Народното събрание изборът не се предоставя на случайността, а на другия орган, който получава своята власт пряко от избирателите.

На второ място, Конституцията вече възлага на президента участие в конституирането на една трета от Конституционния съд и има конституционна роля при назначаването на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор по предложение на ВСС, като има и правото да връща за ново обсъждане предложените назначения. Временното назначаване на членове на съдебния съвет от политическата квота не е чуждо на конституционната му роля, а е нейно продължение. В сравнителната литература за съдебните съвети се приема, че разпределянето на правомощията по конституирането им между няколко органа е съществена гаранция срещу завладяването им от една политическа сила[66].

На трето място, президентът изпълнява резервна функция[67], която се задейства, когато другите конституционни механизми не могат да осигурят функционирането на конституционния ред. Резервните правомощия са израз на традиционната роля на държавния глава като неутрална власт, която не управлява, а възстановява функционирането на другите власти[68]. Класическият пример за резервно правомощие е назначаването на служебно правителство, когато парламентът не успее да състави правителство.

тъп: 11.11.2026 г.) В сравнителната политология сходната идея е развита чрез понятието за яснота на отговорността (clarity of responsibility). Вж. Powell, G. B., Whitten, G. D. A Cross-National Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context. – American Journal of Political Science, 1993, vol. 37, no. 2, pp. 391–414

[63] Венецианска комисия, Становище относно проекта за изменение на Конституцията на Република България, CDL-AD(2023)039, прието на 136-ата пленарна сесия (Венеция, 6 – 7 октомври 2023 г.), § 50 и бел. 47, с препращане към Становище CDL-AD(2020)035, § 56. Вж. също § 130.

[64] Съществуването на два пряко избрани органа поражда т.нар. двойна демократична легитимност. Линц я разглежда като източник на конфликти в президентските системи. Вж. Linz, J. The Perils of Presidentialism. – Journal of Democracy, 1990, vol. 1, no. 1, pp. 51–69. В парламентарното управление от хибриден тип обаче тя може да изпълнява и противоположна функция: да осигури алтернативен демократично легитимиран източник на решение, когато парламентът не може да изпълни конституционното си задължение.

[65] Танчев, Е., Белов, М. Сравнително конституционно право, С., Сиби, 2009, с. 449 (Tanchev, E., Belov, M. Sravnitelno konstitutsionno pravo, S., Sibi, 2009, s. 449). В част от англоезичната литература обаче системи, подобни на българската, се включват в по-широкото понятие за полупрезидентско управление. Вж. Elgie, R. Semi-Presidentialism: Sub-Types and Democratic Performance. Oxford, Oxford University Press, 2011. Българската доктрина обаче разграничава полупрезидентското управление от парламентарното управление от хибриден тип.

[66] Вж. Garoupa, N., Ginsburg, T. Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence. – American Journal of Comparative Law, 2009, vol. 57, no. 1, pp. 103–134

[67] Танчев, Е., Белов, М., Цит. съч., с. 468. За класическата теория на резервните правомощия на държавния глава вж. Evatt, H. V. The King and His Dominion Governors. Oxford, Oxford University Press, 1936; за съвременен сравнителен анализ вж. Twomey, A. The Veiled Sceptre: Reserve Powers of Heads of State in Westminster Systems. Cambridge, Cambridge University Press, 2018

[68] Constant, B. Principes de politique applicables à tous les gouvernements représentatifs et particulièrement à la constitution actuelle de la France (1815). – In: Constant, B. Écrits politiques. Éd. par M. Gauchet. Paris, Gallimard, 1997

Предлаганият механизъм следва същата логика: правомощието преминава към президента субсидиарно и временно и единствено поради неизпълнение на задължението на парламента. За разлика от служебното правителство обаче въвеждането на едно такова резервно правомощие по отношение на неизбраната част от парламентарната квота в състава на ВСС няма да го превърне в „служебен". Половината от изборните членове на ВСС се избират от магистратите като професионална квота и по отношение на тях отблокиращият механизъм няма да се прилага, а по-скоро ще гарантира, че избраните от тях членове на ВСС ще встъпят в длъжност, а няма да зависят от това дали Народното събрание ще изпълни своите задължения по отношение на политическата квота. Освен това парламентът може да избере част от членовете от своята квота, при което временните членове заемат само останалите незаети места, и то само докато Народното събрание успее да ги запълни.

Дали подобен отключващ механизъм е съобразен с формата на държавно управление, заложена в Конституцията от 1991 г. и дали не води до прекомерна концентрация на власт у държавния глава? Подобен тип възражения, ако въобще са добросъвестни, очевидно надценяват значението на едно допълнително резервно правомощие с временен характер с ограничено приложно поле по отношение само на онази част от парламентарната квота, за която не може да се постигне квалифицирано мнозинство. Целта на резервната функция на президента е да преодолее кризата в мандатността на ключов орган за управлението на съдебната власт. Българското парламентарно управление не е в чиста форма и президентът изначално разполага с редица конститутивни и резервни функции. Тяхната цел е да гарантират непрекъснатото функциониране на конституционния ред, а не да превърнат президента в самостоятелен център на политическа власт. Допълването им с едно субсидиарно, временно и ограничено по обхват правомощие не нарушава конституционния баланс, а го възстановява, тъй като гарантира мандатността на органа, който управлява съдебната власт. Нещо повече, още в първоначалната редакция на Конституцията от 1991 г. създателите ѝ предоставят на президента правомощието да назначава служебно правителство по своя преценка. Щом това далеч по-силно правомощие е част от формата на държавно управление, възприета от Седмото Велико Народно събрание, трудно може да се приеме, че правомощието временно да назначава отделни членове на Висшия съдебен съвет на незаетите места от парламентарната квота би я променило.

Друго възможно възражение е, че временното положение може да се превърне в трайно. Това опасение обаче се отнася с още по-голяма сила до сега действащия режим на безсрочно продължаване на мандата, който на практика води до упражняване на правомощия за срок, надхвърлящ един пълен мандат, въпреки конституционната забрана за непосредствено повторно избиране. Въпросът следователно е дали да се възстанови принципът на мандатността, без който няма демократично управление, или да се запази режим, който на практика възнаграждава неизпълнението на конституционното задължение на парламента. Продължаването на функциите има смисъл само като преход към нов мандат и границите му произтичат от принципа на разумност. Безсрочното продължаване на правомощията извън мандата губи тази връзка, а отблокиращият механизъм я възстановява.

Що се отнася до опасенията, че президентът може да се превърне в активен кадровик в съдебната власт, самата възможност изборът да премине у президента би стимулирала народните представители да постигнат необходимото от Конституцията мнозинство, за да запазят контрола върху избора. Механизмът е ефективен именно когато не се налага да

бъде приложен[69]. Освен това рискът може да бъде ограничен с допълнителни процедурни гаранции, като президентът назначава временните членове измежду кандидатите, които вече са номинирани и изслушани в Народното събрание.

Заключение

Кризата с мандатността на ВСС не е единичен случай на неуспешен парламентарен избор, а израз на по-обща уязвимост на българския конституционен дизайн. Когато Конституцията възлага избора на членовете на независим орган на парламента и изисква за него квалифицирано мнозинство, тя създава гаранция за широко съгласие, но и възможност за блокаж. Когато не предвижда последиците от несъбирането на необходимото парламентарно мнозинство, мандатността се оказва „счупена“ в контекста на посттоталитарното държавноправно мислене на мнозинството български конституционни съдии, което оправдава безкрайното продължаване на правомощията на стария състав с принцип на непрекъснатост на държавната власт или дейност, какъвто не съществува в българската Конституция от 1991 г. Непрекъснатостта може да е цел, на която служат изрично предвидени и ограничени изключения, а не принцип, който може да дерогира мандатността. Продължаването на правомощията на стария състав няма друго основание освен бездействието на парламента. То настъпва без каквото и да е решение и не засяга онези, които осуетяват избора, а цената му плащат членовете от професионалната квота на ВСС, които са избрани, но не могат да встъпят в длъжност, и съдебната власт като цяло, чийто орган на управление функционира с изтекъл мандат. Предлаганият отблокиращ механизъм се състои в активиране на резервно правомощие на президента да посочи временни членове на ВСС, така че да се гарантира мандатността на органа. Така цената на бездействието се понася от онези, които го причиняват: парламентарните сили губят контрола върху избора, членовете от професионалната квота могат да встъпят в длъжност, а незаетите места се заемат от лица, назначени от орган с пряка демократична легитимация. Механизмът с участието на президента не противопоставя мандатността на непрекъснатостта, а ги съчетава: той осигурява функционирането на органа, като възстановява мандатността му, без да жертва демократичната легитимация на политическата му квота.

[69] Ефективността на механизма се основава на правдоподобната заплаха, която променя поведението на страните, без да е необходимо да бъде осъществена. Вж. Schelling, T. C. The Strategy of Conflict. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1960.