

## Преглед на практиката на Конституционния съд на Република България по въпросите на избираемостта и несъвместимостта в държавното управление

ас. д-р Зорница Йорданова

*Review of cases before the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria regarding the matters of eligibility and incompatibility in the state government: eligibility and incompatibility in the state government are two important institutes in Constitutional law. The requirements for different state officials have been subject to a number of cases before the Constitutional court of the Republic of Bulgaria. In many decisions the Court has commented and analysed the meaning of the requirements for eligibility and incompatibility for specific constitutional offices.*

**Key words:** *eligibility, incompatibility, state officials, state government, Constitutional court*

Избираемостта и несъвместимостта в държавното управление са сред важните правни институти в областта на конституционното право. Техните проявления за отделни публични длъжности са били обект на изследване и тълкуване от Конституционния съд на Република България по немалко конституционни дела. В редица свои решения съдът е коментирал и изяснявал смисъла на изискванията за избираемост и за несъвместимост спрямо конкретни установени в Конституцията длъжности.

### 1. Практика на Конституционния съд на Република България по въпросите на избираемостта

Избираемостта в конституционното право може да бъде дефинирана като набор от конституционни /в някои случаи и законови/ критерии, на които следва да отговарят кандидатите, за да заемат определена изборна публична длъжност. В Конституцията от 1991г. са предвидени следните изисквания за избираемост: гражданство и местоживеене, възраст, липса на запрещение, неизтърпяване на наказание лишаване от свобода, а към някои длъжностни лица са отправени и изисквания за професионални и нравствени качества.

Практиката на Конституционния съд по въпросите на избираемостта при заемане на публична длъжност обхваща решенията по постъпили искания за изясняване на изискванията за гражданство, уседналост, професионални и нравствени качества като условия за допускане на лицата до участие в държавното управление. Тези конституционно установени критерии за избираемост са тълкувани от съда по повод на определени длъжности. Решенията на съда по посочените изисквания ще бъдат разгледани последователно съобразно конкретния критерий за избираемост.

#### 1. 1. **Гражданство**

Един от спорните въпроси, поставян пред Конституционния съд на Република България, е този относно възможността лица с двойно гражданство да се кандидатират за конституционно установена длъжност. Правило в съвременните държави е, че като цяло политическите права са права на националните граждани, като изключения се допускат само в определени случаи. За висшите длъжности у нас българското гражданство е задължително. В допълнение, Конституцията на Република България забранява кандидатите за народни представители, президент и вицепрезидент, министри да имат двойно гражданство - чл. 65, ал. 1, чл. 93, ал. 2 и чл. 113 от КРБ. Наличието и на чуждо гражданство при тези категории лица води до неизбираемост. Конституционният съд на Република България с **Решение № 2 от 1995г.**<sup>77</sup> прекратява предсрочно пълномощията на народен представител на основание неизбираемост поради факта, че към момента на кандидатирането и на избора си същият е имал и чуждо освен българското гражданство. Съдът приема, че по-късното

<sup>77</sup> Вж. Решение № 2 от 1995 г. по к.д. №1 от 1995г.(обн.,ДВ, бр.39/1995г.)

освобождаване от другото гражданство не санира неспазването на изискването за избираемост към момента на кандидатиране, и това тълкуване като правилно следва да бъде споделено. Всъщност, подобно разрешение съществува и в други държави, а на места е допълнено с условие да е изтекъл определен срок след придобиване на гражданството /така, Конституцията на САЩ предвижда минимален срок от 7 години след придобиване на гражданството, за да се кандидатира лицето за депутат, и 9 години - за сенатор/.

**В Решение №15 от 1995г.** съдът приема, че упражняването на властта във всяка държава е елемент от държавния суверенитет, поради което е съмнително доколко упражняването на властта от лица с чуждо гражданство гарантира държавната независимост. Наличието на чуждо гражданство означава публичноправна връзка между лицето и чужда държава, изразяваща се в права и задължения, които могат да бъдат в конфликт със задълженията към българската държава. Поради това единствено българската държава е компетентна да прецени доколко и кога е допустимо упражняването на държавновластнически компетенции от лице, което има друго освен българското гражданство. Конституционният съд счита, че изричните текстове на Конституцията, забраняващи двойно гражданство за депутатите, президента и членовете на Министерския съвет, не изключват „правото на българската държава чрез закон да предвиди и други случаи, в които чуждото гражданство е пречка за предоставянето на пасивно изборително право“. Към тази категория разпоредби спада и чл. 4 ЗМИ /отм. /. Чуждото гражданство не е външно, натрапено качество на пълнолетния, дееспособен български гражданин. Когато този гражданин желае да участва в упражняването на властта в Република България, достатъчно е да се освободи от чуждото си гражданство и да запази само българското. Ето защо разпоредбата на чл. 4 ЗМИ /отм. /, предвиждаща пасивно изборително право на местни избори у нас само за лицата, които нямат друго гражданство, „по същество не ограничава изборителното право на българските граждани, а пасивното изборително право на чужди граждани, които се кандидатира за участие в местната власт на територията на Република България“<sup>78</sup>. Впоследствие с Изборния кодекс се въвеждат изисквания кандидатите за кметове, общински съветници и членове на Европейския парламент да нямат гражданство извън Европейския съюз. Същото е атакувано пред КС, но съдът в Решение № 4 от 2011г. не успява да формира мнозинство относно конституционността на оспорената разпоредба<sup>79</sup>.

Като допълнително условие към президента Конституцията поставя изискването същият не само да има единствено българско гражданство, но и да е придобил българското си гражданство „по рождение“. Съгласно **Решение № 12 от 1996г.** на Конституционния съд, този критерий следва да се тълкува в следния смисъл: „Разпоредбата на чл. 93, ал. 2 от Конституцията на Република България поставя условието президентът на републиката да е български гражданин и да е станал такъв по

<sup>78</sup> Вж. Решение № 15 от 13 септ. 1995 г. по КД № 21 от 1995 г. (Обн., ДВ, бр. 85 от 1995 г.)

<sup>79</sup> Според шестима от съдиите ограничението за лица с двойно гражданство, от които едното българско, а другото - извън ЕС, да се кандидатира на местни избори и избори за членове на Европейския парламент е дискриминационно и противоречи на конституционния принцип за равенство пред закона. С него се дава възможност публичната власт у нас да бъде упражнявана и от лица, които са граждани на държава-член на Европейския съюз, дори когато те не са български граждани, а в същото време български граждани се лишават от пасивно изборително право в случаите, когато освен българското имат и друго гражданство, но на държава извън ЕС - това според тази група конституционни съдии е недопустимо. Според останалите шест съдии гражданството на ЕС не измества националното, а го допълва. Директива 93/109/ЕО изрично предвижда, че гласоподавателите на ЕС упражняват правото си да бъдат избирани или в държавата-членка по пребиваване, или в държавата-членка по произход. Поради това, в случая липсва основание за обявяване на противоконституционност или противоречие с международните договори или общопризнатите принципи на международно право. Предвид липсата на мнозинство, искането е отхвърлено. - вж. Решение № 4 от 4 май 2011г. по к.д. №4 от 2011 г. /обн., ДВ, бр.36 от 2011г./.

рождение. Българско гражданство по рождение (по произход или по месторождение) се придобива по право в момента на раждането и не се предшества от каквото и да е друго гражданство. Български гражданин по рождение по смисъла на чл. 93, ал. 2 от Конституцията може да бъде само лице, което в момента на раждането си по действашото към този момент българско законодателство придобива българско гражданство по произход или по месторождение<sup>80</sup>. Това решение на Конституционния съд предизвика спорове във връзка с определянето на приложимия закон за гражданството по рождение и принципа за непосредствено действие на разпоредбите на Конституцията<sup>81</sup>. Б. Спасов намира въвеждането на подобно изискване у нас за уместно - според него държавният глава следва да е българин по кръв, по произход<sup>82</sup>. Тази проблематика е несъмнено дискуссионна, но следва да се посочи, че решението у нас не е уникално. В редица други държави съществува аналогично изискване спрямо държавния глава - той следва да е гражданин на страната по силата на раждането си. Друг е въпросът, че изискванията за придобиване на гражданство са се променяли в исторически план, поради което би било уместно в спорните случаи да се вземат предвид и изискванията на действащата Конституция по въпроса.

### 1. 2. Уседналост

Уседналостта /местоживеенето/ представлява критерий за избираемост, приложим само спрямо отделни конституционно установени длъжности. При това, могат да бъдат очертани две степени на това изискване - живеене в страната и живеене в определена административно-териториална единица или населено място. Първото условие се предявява към държавния глава, а второто - към кандидатите за длъжност в местните органи. И двете форми на уседналост са тълкувани и изяснявани от Конституционния съд.

- Чл. 93, ал. 2 от Конституцията поставя изискване кандидатът за президент /или вицепрезидент/ да е живял в страната през последните пет години, като това условие е тълкувано от Конституционния съд. Според трактовката на съда в Решение № 3 от 2001г. изискването трябва да се разбира в смисъл кандидатът да е живял фактически и трайно на територията на страната през повече от половината от всяка от петте години, предхождащи избора<sup>83</sup>. Съдът приема, че за такъв период от време кандидатът е запознат с живота в държавата, за да може да упражнява функциите си на държавен глава съобразно интересите на народа и ефективно да олицетворява единството на нацията. Съществуват особени мнения по това решение, от гледна точка на прецизността на използвания фактически критерий, както и идеи за намаляване на изискуемия срок с оглед прогресивното развитие и мобилността на съвременните общества<sup>84</sup>. Към момента обаче все още няма изменения в Конституцията в тази насока.

Що се отнася до народните представители, за тях не се изисква минимален срок на пребиваване на територията на страната или живеене в избирателния район, от който са излъчени. Всъщност, при обсъждането на проекта на Конституцията

<sup>80</sup> Решение № 12 от 23 юли 1996 г. по КД № 13 от 1996 г. (Обн., ДВ, бр. 67 от 1996 г.).

<sup>81</sup> Вж. особените мнения по делото, а също така сборник „Конституция на Република България. Коментар“. С., 1999, с.258, както и статиите: **Пенев, П.** Гражданство по рождение според Конституцията на Република България. - Съвременно право, 1996, №5,7-13, и **Тодоров, Т.** Гражданство по рождение по чл.93, ал.2 от Конституцията. - Правна мисъл, 1996, № 4, 7-14. Непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията /което е и основен аргумент на особените мнения/ е анализирано от авторите **Б. Спасов** в „Учение за конституцията“, **П. Пенев** - в „За прякото действие на конституционните норми в дейността на Конституционния съд и съдилищата“/ Правна мисъл, 1998, № 2, 27–35/, **Св. Маринова** в „Принципите на правото“, С., 2011, с. 82.

<sup>82</sup> Вж. **Спасов, Б.** Конституционно право на Република България. Част втора. С., 2002, с. 210.

<sup>83</sup> Вж. Решение № 3 от 8 февруари 2001 г. по КД № 16 от 2000 г. (Обн., ДВ, бр. 15 от 16.02.2001г.).

<sup>84</sup> В Литва например срокът е 3 години.

от 1991г. е направено предложение кандидатите за народни представители да живеят постоянно на територията на избирателния район, от който се кандидатира, но същото е отхвърлено<sup>85</sup>.

- За кандидатите за общински съветници и кметове Изборният кодекс предвижда изискване за уседналост – да са живели в съответното населено място най-малко през последните 6 месеца. Това законодателно разрешение е предмет на разглеждане от Конституционния съд по **к. д. № 4 от 2011г.** В мотивите към решението си по делото съдът утвърждава разбирането, че упражняването на избирателното право в интерес на обществото „... предполага и връзка/съпричастност на избирателя с конкретната общност, чийто органи на управление се формират чрез неговото гласоподаване на местни или национални избори“. В българското изборно право изискването за уседналост според съда е с установени традиции, свързано е с мястото на упражняване на активното избирателно право /а не със забрана за гласуване изобщо/, като формалните критерии в исторически план са се променяли с оглед действащите правила за гражданска регистрация<sup>86</sup>. Изискването за уседналост според КС не дописва чл. 42 от Конституцията и не нарушава принципите на избирателното право, то само определя мястото за гласуване, стига определеният минимален срок да не е прекомерен с оглед установените международни стандарти.

### **1. 3. Професионални качества и опит**

Изискване за професионални качества /определено по вид образование, професионален опит и стаж по специалността/ по правило съществува при специализирани длъжности, където политическият избор е изместен от необходимостта от подбиране на квалифицирани лица в конкретна област на познанието. Критерият «високи професионални качества» е положителен юридически факт с трайно действие и представлява изискуемо правно качество. В преобладаващия брой случаи такова изискване у нас се предявява не към изборни, а към назначаеми органи - тези, чийто персонален състав се формира от горестоящ административен или кадрови орган и при които липсва широка политическа легитимация. Условия за професионална подготовка и опит са предвидени в законодателството спрямо следните установени от Конституцията длъжности - магистрати, членове на Конституционния съд, на Сметната палата, на Управителния съвет на Българската народна банка. По отношение членовете на ВСС и Конституционния съд изискванията за професионален опит са предвидени в разпоредбите на чл. 130, ал. 2 и чл. 147, ал. 3 от Конституцията, а за останалите длъжности са уредени в закона.

За органите на съдебната власт изискването за юридическо образование е напълно оправдано, като в много случаи същото е съчетано и с критерии за минимален професионален опит и стаж по специалността. У нас минималният юридически стаж за заемане на самостоятелна магистратска длъжност е три години. Професионален опит не се изисква за младшите съдии и прокурори. За по-висшите постове в съдебната власт условията за стаж нарастват, като такива на конституционно ниво съществуват за членовете на Висшия съдебен съвет. В Закона за съдебната власт е предвиден минимален юридически стаж от 15 години за главния инспектор и 12 за инспекторите към ВСС, а за най-висшите магистратски длъжности също се изискват 12 години юридически стаж<sup>87</sup>. Понастоящем законодателството ни не предвижда потесен критерий за магистратите, касаещ конкретна специализация, профил или професия. Първоначално в Закона за Висшия съдебен съвет /отм. / е съществувала забрана действащи адвокати да бъдат избирани за членове на ВСС, но същата е отменена. Конституционният съд с **Решение № 3 от 1992г.** подкрепя отмяната, тъй като такава забрана влиза в противоречие с изричния текст на Конституцията. Спо-

<sup>85</sup> Вж. Михайлова, Е. Парламентаризъм и правова държава в България. С., 2004, с. 91.

<sup>86</sup> Вж. Решение № 4 от 4 май 2011г. по к.д. №4 от 2011 г. /обн., ДВ, бр.36 от 2011г./.

<sup>87</sup> Вж. Закона за съдебната власт, чл. 42 и чл. 164.

ред КС понятието "юристи", употребено в конституционния текст, обхваща всички юристи, включително действащите адвокати, тъй като чл. 130 от Конституцията не предвижда други ограничения относно избираемостта. Не може със закон да се въвеждат ограничения по тесен профилиран белег на юридическата професия. За членове на Висшия съдебен съвет могат да бъдат избирани съдии, прокурори, следователи, юрисконсулти, адвокати, научни дейци и други юристи /включително пенсионирани/. Конституционният съд не възприема съображението, че действащите адвокати като членове на ВСС могат да окажат въздействие върху съдиите, прокурорите и следователите с оглед участието им по конкретно дело<sup>88</sup>. В друго решение, **№ 8 от 1994г.**, КС приема, че „изискването за специален юридически стаж е конкретизация на конституционна основа на изискването за високи професионални качества. Специалният стаж е част от общата продължителност на изискуемия стаж и се придобива при изпълнение на юридическа дейност като съдия, прокурор, следовател или хабилитиран научен работник по право. То е изискване на основание признака „професионализъм“ и е допустимо с оглед повишаване професионалното равнище на членовете на ВСС. Това е съвместима с Конституцията законова целесъобразност. Безспорно професионалните качества се придобиват въз основа на съответна подготовка, способности и опит в определена област. Продължителността на общия и специален юридически стаж не е абсолютен критерий за професионализъм, но е предпоставка за него. Обемът и характерът на предоставените правомощия на ВСС изискват неговите членове да имат стаж в тази област на юридическа дейност“<sup>89</sup>.

В **Решение № 17 от 1998г.** Конституционният съд обосновава прилагането на образователни /съответно и професионални/ изисквания спрямо кандидатите за определени публични длъжности. Наличието на образователен ценз за специализирани длъжности според съда не нарушава конституционния принцип за равенство пред закона. За извършване на определени дейности е необходимо притежаването на образование и опит в конкретна област и до тези дейности имат достъп само лицата, отговарящи на поставените критерии. Въвеждането на такива условия е въпрос на законодателна целесъобразност и не представлява противоконституционно ограничение в правата на лицата, които не притежават такова образование и опит<sup>90</sup>. Изискването за добро и компетентно управление в случая ограничава кръга на субектите, притежаващи пасивно избирателно право, но приоритет е даден на общия интерес и свързаното с него условие публичните длъжности да се заемат от квалифицирани лица.

#### **1.4. Нравствени качества**

Изискване за високи нравствени качества у нас съществува на конституционно ниво за членовете на ВСС и за съдиите в Конституционния съд. През 1994г. Конституционният съд на Република България е сезиран с искане за тълкуване на понятието „високи нравствени качества“ и за обявяване противоконституционност на указ за назначаване член на самия КС поради претендирана липса на такива качества. В **Решение № 11 от 1994г.** съдът приема, че преценката за тези качества се прави от избиращия, респективно назначаващ орган<sup>91</sup>. Това понятие не може да бъде дефинирано с юридически критерии, а с етични и философски ориентири, и произнасянето относно наличието или липсата на подобни качества не може да бъде от компетентността на КС. Понятието "високи нравствени качества" е понятие на етиката, поради което морални трябва да бъдат и критериите при дефинирането му. Според КС е невъзможно с едно решение да се развие цялата сложна, обемна и философски

<sup>88</sup> Вж. Решение № 3 от 1992 г. по к.д. № 30 от 1991 г. /обн., ДВ, бр. 30 от 1992 г./.

<sup>89</sup> Вж. Решение № 8 от 15.09.1994г. по к.д. № 9/1994г. на КС /обн., ДВ, бр.78/1994г./.

<sup>90</sup> Вж. Решение № 17 от 18.06.1998г. по к.д. № 15/1998г./обн., ДВ, бр. 73 от 1998г./, както и сборника „Конституционен съд. Юриспруденция 1997-2006г.“ София, 2010, с. 179.

<sup>91</sup> Вж. Решение № 11 от 20.10.1994г. по КД № 16 от 1994 г.,(Обн., ДВ, бр. 92 от 1994 г.).

мотивирана система, определяща нравствените критерии и качества, които характеризират едно общество.

В няколко свои решения Конституционният съд се произнася, че принадлежността в миналото към структурите на тоталитарните тайни служби не е безусловна индикация за липса на нравствени и/или професионални качества и не може да бъде критерий за ограничаване достъпа до публична длъжност. Въвеждането на подобни изисквания нарушава принципа за равенство пред закона, установен в чл. 6, ал. 2 от Конституцията /вж. Решения №№8/1992г., 14/1992г. ; 2/1999г., 1/2005г., 11/2009г. и 11/2011г. /. С **Решение № 12 от 1999г.**<sup>92</sup> КС постановява, че не противоречи на Конституцията изменение в Закона за местните избори /отм. /, съгласно което кандидатите за кметове и общински съветници се проверяват по Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност, тъй като с случая няма ограничаване на правата на кандидатите, а разпоредбата е с по-скоро морален характер. Партиите и коалициите следва да преценят, при наличие на данни за участие на лицето в службите на ДС, дали да задържат кандидата в листата или не<sup>93</sup>.

## 2. Практика на КС по въпросите на несъвместимостта

Несъвместимостта в държавното управление обхваща тези длъжности и дейности, които лицата на публична служба не могат да заемат или осъществяват едновременно с поста си в държавния апарат под страх от загуба на длъжността. Несъвместимостта може да бъде уредена като забрана или ограничение за заемане на правни позиции или придобиване /респективно реализация/ на правни качества в частния живот на лицето, или като забрана за паралелно осъществяване на различни по функции и място в държавния апарат позиции /длъжности/.

За разлика от избираемостта, при която основанията са уредени в Конституцията, несъвместими длъжности и дейности могат да бъдат установявани и със закон. Поради това практиката на КС по посочения въпрос е не само тълкувателна, а обхваща по необходимост и законови разпоредби.

Конституционният съд има решения по следните аспекти на несъвместимостта:

### 2. 1. Несъвместимост между парламентарен мандат и министерски пост

У нас съгласно чл. 68, ал. 2 от Конституцията е налице само относителна несъвместимост между депутатския мандат и министерска длъжност. Народен представител, избран за министър, прекъсва пълномощията си за времето, през което е министър. Съгласно тълкуването на Конституционния съд в **Решение № 8/1993г.** това прекъсване настъпва в момента, когато народният представител бъде избран за министър, и трае само за времето, през което е министър. Докато трае прекъсването, положението на народен представител се губи, с преустановяването на министерските функции то се възстановява. За времето, през което един народен представител е министър и пълномощията му на депутат са прекъснати, той се замества по ред, който се определя не от Конституцията, а от закона<sup>94</sup> /понастоящем – от Изборния кодекс/. Това е единствената „друга държавна служба“ по смисъла на Конституцията, чието осъществяване не води до прекратяване мандата на народния представител на основание чл. 72, ал. 1, т. 3, предп. 2 от Основния закон.

### 2. 2. Несъвместимост между парламентарен или министерски пост и друга държавна служба

Съгласно чл. 68, ал. 1 от КРБ народните представители не могат да изпълняват друга държавна служба. В този смисъл дейността им като депутати е възприета от

<sup>92</sup> ДВ, бр.77 от 1999г.

<sup>93</sup> Вж. Конституционен съд. Юриспруденция 1997-2006г.София,Отворено общество, 2010, с. 145.

<sup>94</sup> Вж. Решение № 8 от 6 май 1993 г.по к.д. № 5 от 1993 г./Обн., ДВ, бр. 41 от 14.05.1993 г./.

Следва да се посочи, че в парламентарните републики посочените две длъжности по-често са съвместими.

конституционния законодател като вид „държавна служба“, макар и непопадаща в приложното поле на Закона за държавния служител. Конституционният съд се произнася по смисъла на това понятие в **Решение № 5 от 1993г.**<sup>95</sup>. Според съда, тъй като Конституцията не определя вида на държавната служба /например според мястото и значението ѝ в системата на държавното управление или сферата, в която това управление се проявява - икономика, вътрешни работи, външни отношения и др. /, следва да се приеме, че изпълнението на всяка държавна служба е несъвместимо с положението на народния представител. В няколко свои разпоредби Конституцията посочва конкретни несъвместими публични длъжности, например съгласно чл. 68, ал. 2 от КРБ е налице относителна несъвместимост между парламентарен мандат и участие в правителството на страната; чл. 147, ал. 5 и чл. 95, ал. 2 изрично забраняват членовете на Конституционния съд, Президентът и вицепрезидентът да са едновременно и народни представители. Забраната по чл. 68 от КРБ касае едновременно упражняване на депутатски мандат и служба в държавния апарат (публична функция по-общо). Съдът посочва, че в конституционното развитие на държавите този вид несъвместимост исторически е възникнал най-рано. Забраната за друга държавна служба според Решение № 5 от 1993г. трябва да гарантира спазването на принципа за разделение на властите, и най-вече да предотврати възможна непозволена намеса на изпълнителната власт в сферата на законодателната власт. „За да може да изпълнява функциите си в интерес на обществото, въз основа на Конституцията и законите и в съответствие със своята съвест и убеждение, всеки орган на държавна власт трябва да е свободен от всякаво друго обвързване, най-напред от служебно обвързване“. Изводът на съда е, че разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от Конституцията създава забрана за народните представители да изпълняват каквито и да е функции на държавата (без оглед на предмета и формата им) извън сферата на законодателната власт. Забраната се отнася както до службата в държавните учреждения, така и до службата в управлението на публични предприятия (държавни и общински), без оглед на правно-организационната им форма. Така този аспект на несъвместимостта обхваща и участието в управлението на публичноправни юридически лица извън държавните органи. Също така, народните представители не могат да изпълняват функции, като: членове на правителствени комисии, съвети, агенции, центрове и други подобни държавни структури; членове на органи на държавни и общински предприятия, фирми, търговски дружества с държавно и общинско имущество, възлагани им с актове (разпореджения, заповеди, решения) на органи на изпълнителната власт и свързаните с тях договори за управление<sup>96</sup>. Следователно, възприетото от съда тълкуване на понятието „държавна служба“ е значително по-широко от определението в чл. 2 от Закона за държавния служител, съгласно което „Държавен служител е лице, което по силата на административен акт за назначаване заема платена златна длъжност в държавната администрация и подпомага орган на държавната власт при осъществяване на неговите правомощия“.

В становището си към посоченото решение на Конституционния съд, съдия Н. Неновски тълкува използвания в науката термин „публична функция“. С този термин се изразява специфичната, присъщата на органа дейност като съчетание на фактически и правни елементи. Всеки държавен орган и държавен служител имат определени функции - резултат от разделиението на труда в държавния апарат. Функцията обхваща дейността /основните ѝ характеристики и насоки/ и правните форми на дейността /правомощия, актове и т. н. /. В понятието "функция" ("публична функция") акцентът се поставя не върху правната форма сама за себе си, а върху дейността

<sup>95</sup> Решение № 5 от 6 април 1993 г. по к.д. № 6 от 1993 г., /Обн., ДВ, бр. 31 от 13.04.1993г./.

<sup>96</sup> Пак там. Според изразеното от съдия Н. Неновски становище по делото, само при едноличните търговски дружества с държавно имущество държавата /изпълнителната власт/ проявява ясно изразени административни функции и правомощия спрямо органите им за управление, което също дава основание за прилагане на първата забрана по чл. 68, ал. 1 от Конституцията.

като нещо интегрално - фактическо плюс юридическо. В публичното право функцията може да изрази това, което в частното право изразяват понятията "правоспособност" и "дееспособност", взети в единство ("праводееспособност"). В този смисъл, следва да се приеме, че всякаква друга публична функция е забранена за народните представители, както се произнася и Конституционният съд.

При установена несъвместимост мандатът на народния представител се прекратява предсрочно с решение на Конституционния съд. Така, с **Решение № 2 от 1992г.** съдът прекратява предсрочно пълномощията на народен представител поради несъвместимост със заеманата длъжност генерален директор на държавно предприятие, съставляваща „държавна служба“ по смисъла на Конституцията<sup>97</sup>. В друг подобен случай, с решение **№ 4 от 1993г.** КС приема, че председателят на Общото събрание на ООН, избран в качеството му на член на българската делегация в организацията, не губи с избора си за председател на сесията на ОС качеството представител на българската държава. Като ръководител на българската делегация, той продължава да осъществява държавна служба в сферата на международните отношения, която е несъвместима с положението на народен представител. Впоследствие с **Решение № 10** от същата година КС прекратява пълномощията на лицето, заемащо едновременно посочените две длъжности<sup>98</sup>.

В **Решение №12 от 2011г.** Конституционният съд сочи, че изискванията за несъвместимост на министерския пост са същите, които важат и за депутатския мандат /чл. 113, ал. 1 от КРБ/, като за министрите Конституцията допуска законодателят да въведе по-строги несъвместимости. Такива изрично посочени в закон несъвместимости са рядкост. Липсва основание за касиране на изборите, когато министър ръководи предизборния щаб на политическа партия, докато е в законоустановен отпуск<sup>99</sup>. С **Решение №18 от 2001г.** съдът постановява, че „несъвместимостта по чл. 113, ал. 1 КРБ изключва заемането на длъжността кмет на община от членове на Министерския съвет и това ограничение за съвместяване не отпада при ползването на отпуск от заемачите тази длъжност“<sup>100</sup>.

### **2. 3. Несъвместимост между публична длъжност и дейност в тайните служби**

КС е произнасял множество решения по искания за изясняване правните последици от участието в службите на бившата Държавна сигурност. Спорове пред Конституционния съд е предизвиквала възможността сътрудници /настоящи или бивши/ на разузнавателните служби да заемат публична длъжност. Такива въпроси са повдигани пред съда във връзка със Закона за достъп до документите на бившата Държавна сигурност и неговите изменения и допълнения. Интерес от гледна точка на несъвместимостта като конституционноправен институт представлява едновременното заемане на публична длъжност и пост в разузнавателните служби. В решение **№ 14 от 2001г.** по к. д. №7 от 2001г.<sup>101</sup> съдът приема, че изменението на ЗДДБДС в частта, с която се обявява за несъвместимо заемането на публична длъжност от лице, което извършва дейност като щатен или нещатен сътрудник на **действаща** българска служба за разузнаване, не ограничава правата на гражданите

<sup>97</sup> Вж. Решение № 2 от 26 февруари 1992 г. по к.д. № 2 от 1992 г./Обн., ДВ, бр. 18 от 1992 г./.

<sup>98</sup> Вж. Решение № 4 от 1993 г. по к.д. № 3 от 1993 г. и Решение №10 от 1993г. по к.д. №10/1993г.

<sup>99</sup> Вж. Решение № 12 от 2011 г. по к.д. № 11 от 2011г./обн., ДВ, бр. 99 от 16.12.2011 г./

<sup>100</sup> Ползването на отпуск, сочи КС, е конституционно право на работниците и служителите. Неговото упражняване не може да бъде основание за преустановяване заемането на длъжността. Заемането на длъжността продължава и през времетраенето на надлежно разрешение и ползван отпуск. Ето защо, ако съществува ограничение за съвместяването ѝ от изпълняващите определени функции - примерно от народни представители или членове на Министерския съвет, това ограничение не отпада при ползването на отпуск.- вж.Решение № 18 от 2001 г. по к.д. № 15 от 2001г./обн.ДВ, бр. 94 от 02.11.2001 г./.

<sup>101</sup> ДВ., бр. 52 от 2001г.; вж. също така „Конституционен съд. Юриспруденция 1997-2006г. София, Институт"Отворено общество", 2010, с. 52.



и не съставлява нарушение на чл. 6, ал. 2 от Конституцията. Според Конституционния съд се касае за законодателна целесъобразност, която е допустима при уреждането на несъвместимостите за длъжностите, които не са конституционно уредени. Житейски и правно необосновано е личностите, изпълняващи публични длъжности, да бъдат едновременно сътрудници на специалните служби за сигурност, чиято дейност освен това е строго поверителна. Съдът приема, че зависимостта, естествено възникваща при работа в такива служби, би довела до невъзможност за осъществяване на конституционните или законови задължения на посочените лица.

#### **2. 4. Несъвместимост между парламентарен мандат и частноправни дейности**

За народните представители чл. 68, ал. 1 от Конституцията на Република България посочва, че те не могат да извършват дейности, които по закон са несъвместими с тяхното правно положение. Съгласно мотивите на Конституционния съд към цитираното Решение № 5 от 1993г. тук се имат предвид хипотези, които касаят съединяване в едно лице на публичната (държавната) власт и на икономическата такава. В подобни случаи според съда обичайно се жертва държавният интерес, появява се възможност за развитие на корупция в държавния апарат, престижът на държавните органи се застрашава. Затова и най-често срещаната забрана за извършване на дейност в частната сфера има предвид някои от стопанските дейности, които придават особено силна икономическа мощ и които могат да поставят в зависимост определени звена на държавния апарат, ако с тях е ангажиран или лично заинтересуван носителят на властнически правомощия. Този род дейности са подчинени на изискванията на частното право, за разлика от забраната за друга държавна служба, която се отнася по дейности, подчинени изключително на изискванията на публичното право<sup>102</sup>. У нас, въпреки изричната конституционна разпоредба, че несъвместимите длъжности и дейности за народните представители се определят със закон, още не е приет закон, определящ изчерпателно дейностите, несъвместими с положението на народен представител, които не съставляват държавна служба, а касаят частната сфера. В Правилника за организацията и дейността на НС са предвидени отделни несъвместими дейности - народният представител не може да получава друго възнаграждение по трудово правоотношение, но може да получава хонорар или възнаграждение по граждански правоотношения /които не са ограничени по предметен критерий, за разлика от разпоредбите в други държави/; няма право да участва в управителни или надзорни органи на търговски дружества и кооперации, но може да продължи участието си в колективни управителни органи и научни органи на висшите училища и Българската академия на науките с изключение на еднолични ръководни длъжности. Народният представител няма право да дава съгласие или да използва служебното си положение за рекламна дейност /подобна забрана всъщност е установена в Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси за всички лица, заемащи публични длъжности/.

Конституционният съд коментира и забраните за свободна, търговска и друга платена професионална дейност, приложими спрямо членовете на Висшия съдебен съвет, в Решение № 9 от 1994г., прието при действието на отменения ЗСВ. Тук основанията не са конституционно установени, а предвидени със закон. Според КС, изискванията за несъвместимост следва да бъдат еднакви за всички членове на ВСС, а не да се отнасят само за част от тях<sup>103</sup>.

#### **2.5. Несъвместимост между президентския пост и ръководни политически длъжности**

По конституция е лимитирана и политическата дейност на президента на Република България. За разлика от конституционните съдии, чл. 95 от Конституцията

<sup>102</sup> Вж. Решение № 5 от 6 април 1993 г. по к.д. № 6 от 1993 г. /ДВ, бр. 31 от 13.04.1993г./.

<sup>103</sup> Вж. Решение № 9 от 30 септември 1994г. по к.д. №11 от 1994 г. /ДВ, бр.87 от 25.10.1994г./.

ограничава политическата активност на държавния глава само частично - президентът може да запази членството си в политическа партия, стига да не участва в ръководните ѝ органи /на централно или местно ниво/. Неведнъж е поставян въпросът дали е възможна колизия между тази възможност и изискването Президентът да олицетворява единството на нацията. Конституционният съд се произнася<sup>104</sup>, че държавният глава не е деполитизиран държавен орган, той може да издава актове със съществени политически последици, да прави изявления и обръщения с важно политическо значение. Дали със свои политически изявления държавният глава е нарушил Конституцията е въпрос, който следва да бъде преценяван конкретно при повдигнатото обвинение по чл. 103 от КРБ. Така, макар и косвено, съдът се произнася по въпроса за политическата дейност на президента.

С практиката си Конституционният съд на Република България спомогна за изясняването и утвърждаването на критериите за избираемост и несъвместимост в държавното управление. Съдът коментира връзката на тези институти с избирателните права на гражданите, както и с изискванията на доброто и ефективно управление. Тълкуванията, които Конституционният съд на Република България даде на съществуващите критерии за избираемост и несъвместимост, допринесоха за развитието на конституционноправната теория и практика у нас.

#### ЛИТЕРАТУРА:

- [1]. Конституция на Република България. Коментар. С., 1999
- [2]. Конституционен съд. Юриспруденция 1997-2006г. /сборник/. София, 2010.
- [3]. **Маринова, Св.** Принципите на правото. С: УИ „Стопанство“, 2011.
- [4]. **Михайлова, Е.** Парламентаризъм и правова държава в България. С., 2004.
- [5]. **Пенев, П.** Гражданство по рождение според Конституцията на Република България. - Съвременно право, 1996, №5,7-13.
- [6]. **Пенев, П.** За прякото действие на конституционните норми в дейността на Конституционния съд и съдилищата. - Правна мисъл, 1998, № 2, 27–35
- [7]. **Спасов, Б.** Конституционно право на Република България. Част втора. С., 2002.
- [8]. **Спасов, Б.** Учение за конституцията. С., 1993.
- [9]. **Тодоров, Т.** Гражданство по рождение по чл. 93, ал. 2 от Конституцията. - Правна мисъл, 1996, № 4, 7-14.

#### За контакти:

Ас. д-р Зорница Йорданова, Катедра „Публичноправни науки“, Юридически факултет, Русенски университет „Ангел Кънчев“, e-mail: [ziordanova@uni-ruse.bg](mailto:ziordanova@uni-ruse.bg)

*Настоящият доклад е подготвен в рамките на проект 2012-ЮФ-02 „Интердисциплинарни изследвания на пространството на свобода, сигурност и правосъдие в Европейския съюз“ на Юридическия факултет на Русенския университет „Ангел Кънчев“, финансиран от Фонд „Научни изследвания“.*

<sup>104</sup> Вж. Решение №25 от 1995г. по к.д. № 27/1995г. /обн.. ДВ, бр. 6 от 19.02.1996г./.