

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Министерския съвет на Република България

ПО

конституционно дело № 12 за 2010 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 1 юли 2010 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 12 за 2010 г. С определението Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искане на 61 народни представители за даване на задължително тълкуване на „правната категория „мандат“ според основния закон“ и на питането „може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона“.

Вносителите на искането застъпват тезата, че мандатът е конституционна категория и като такава тя има еднакво съдържание в правото и държавното управление, съответно еднакъв е правният режим на мандатното правоотношение на лицата, избрани или назначени в предвидените както в Конституцията, така и законите държавни органи. Тяхното искане е чрез задължителното тълкуване на правната категория „мандат“ според Конституцията да се очертае еднакво съдържание и еднакъв правен режим, които да се отнасят към следните три групи органи:

- конституционни органи (Народно събрание, Висш съдебен съвет, Конституционен съд и т.н.), за които основният закон изрично посочва основанията за прекратяване на мандатното правоотношение;

- конституционни органи, чието предсрочно прекратяване на мандата е уредено в закон (Инспекторат към Висшия съдебен съвет, омбудсман, Сметна палата, местни органи и т.н.);

- държавни органи, създадени със закон, които изпълняват конституционни функции (Съвет за електронни медии, Комисия за регулиране на съобщенията, Комисия за финансов надзор, Комисия за защита от дискриминация, Комисия за защита на конкуренцията, органи за управление на Агенцията за приватизация и следприватизационен контрол).

В искането се изтъква значението на мандатността като защитен механизъм на демокрацията, както и че принципът на установяване на срока на мандата на държавните органи осигурява независимостта на мандатните членове на съответния орган. Същевременно се твърди, че в практиката се влага различно от предвиденото в Конституцията съдържание на категорията „мандат“. С това се обосновава и правният интерес от исканото тълкуване - с оглед неговата задължителност чрез изясняване в него на съдържанието на конституционната категория да се създаде безспорност в законодателния процес при приемането на законите и другите актове на държавните органи, в това число и при упражняване на законодателна инициатива.

Според вносителите на искането предсрочното прекратяване на мандата извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона, е недопустимо. По-конкретно от разбирането за еднакъв съгласно основния закон правен режим на мандатните правоотношения, в какъвто смисъл се иска задължителното тълкуване по първото питане, се прави извод, че тяхното предсрочно прекратяване с последващ закон и извън посочените в специалния закон основания е неконституционно съобразно, защото обезсмисля мандатът като конституционна категория.

Считаме, че не следва да се подкрепят застъпените в искането становища относно тълкуването на основния закон и по двете питання, както и че искането по второто питане е недопустимо.

1. Относно искането да бъде дадено задължително тълкуване на правната категория „мандат“ съгласно основния закон

Според нас мандатността при конституционните органи не е правна категория, която има еднакво съдържание съгласно основния закон.

„Мандат“ е легален термин, който Конституцията използва в разпоредбите на чл. 64, ал. 2, чл. 67, ал. 1 (задължителен мандат), чл. 95, ал. 1, чл. 97, ал. 3, чл. 99, ал. 4 (проучвателен мандат) и ал. 7, чл. 102, ал. 3, т. 2 (проучвателен мандат), чл. 130, ал. 4, ал. 8 и ал. 9, чл. 132а, ал. 4, чл. 147, ал. 2 и ал. 5 (представителен мандат) и чл. 148, ал. 1 и ал. 3. Самият конституционен законодател намира за необходимо да разкрие вложеното от него различно значение при употребата на правния термин в някои от

тези разпоредби, уточнявайки, че има предвид по-специално „проучвателен мандат“, „задължителен мандат“ или „представителен мандат“.

Проучвателният мандат, който се изразява във възлагането кандидатът за министър-председател да състави правителство, е безспорно коренно различен от мандатността при държавните органи, както и при техните членове, когато те са колективни по състав. Въз основа на уредбата в основния закон относно проучвателния мандат този отделен негов институт не може да бъде вписан в идеята за мандата като конституционна категория с еднакво съдържание в правото и държавното управление, в какъвто смисъл е искането за даване на задължително тълкуване по първото питане.

Конституционното изграждане на института на народното представителство включва чрез нормата на чл. 67, ал. 1 утвърждаване на свободния мандат на народния представител - той представлява не само своите избиратели, а и целия народ, затова всяко негово обвързване със задължителен мандат (изречение второ на чл. 67, ал. 1) е недействително. Мандатът на народните представители по смисъла на чл. 67, ал. 1 е представителен мандат и съгласно чл. 147, ал. 5 например положението на член на Конституционния съд е несъвместимо именно с този мандат. Чрез цитираните разпоредби Конституцията определя само мандатът на народните представители като представителен, поради което той не се вписва в идеята за общо понятие на мандатността съгласно основния закон.

Основният закон обвързва с мандат не само народния представител. „Както Конституцията, така и Конституционният съд изрично признават мандат на Народното събрание. Между народа, в лицето на избирателите, и Народното събрание, като предвиден в Конституцията орган, възниква пряка връзка на упълномощаване“ (Решение № 5 от 2001 г. по конст. дело № 5 за 2001 г.) Така при употребата на термина „мандат“ в конституционната уредба относно народното представителство се очертават две понятия за мандатност, свързани съответно с Народното събрание като представителния държавен орган и с народните представители като негов персонален състав. Това са понятието за парламентарен мандат съгласно ал. 2 на чл. 64 и понятието за депутатски мандат съгласно чл. 67, ал. 1 и чл. 147, ал. 5.

С вота, упражнен от избирателите в парламентарните избори, се възлагат представителните пълномощия на народните представители и същевременно се учредява формираното от тях Народно събрание. И „в двата случая правопораждащият акт е актът на избора, упражнен по надлежния ред“ (Решение № 5 от 2001 г. по конст. дело № 5 за 2001 г.). С този акт се слага началото и на парламентарния, и на депутатския мандат, чиито времеви граници като общо правило съвпадат. Четиригодишният срок, за който съгласно чл. 64, ал. 1 от Конституцията се

избира Народното събрание, започва да тече от датата на изборите за Народно събрание, както е посочено в Решение № 5 от 2001 г. по конст. дело № 5 за 2001 г. В Решение № 8 от 1993 г. по конст. дело № 5 от 1993 г. се казва. „Продължителността на мандата на народния представител съвпада по принцип с легислатурата на Народното събрание. С изтичане мандата на Народното събрание се прекратяват и пълномощията на всеки един от народните представители.“ Това времево съвпадение обаче не е достатъчно основание парламентарният мандат и депутатският мандат да „загубят“ своя собствен смисъл на различни конституционни понятия, като бъдат включени в една категория с еднакво съдържание в правото и държавното управление”, в каквато насока е изразеното становище в искането за даване на задължително тълкуване.

Продължителността на депутатския мандат по правило съвпада с парламентарния мандат - с изтичането на редовната легислатура на Народното събрание приключва и срокът на пълномощията на всички народни представители в него. Всеки народен представител обаче е носител на индивидуален мандат, с оглед на което наред с общото (за целия парламент) основание за предсрочно прекратяване на депутатския мандат - разпускането на Народното събрание по чл. 99, ал. 5, Конституцията установява и лични основания за прекратяване на пълномощията на отделния народен представител. Посочените в чл. 72 основания имат "персонален" характер, защото водят единствено до предсрочно прекратяване на пълномощията на съответния народен представител, „така че настъпването им не е във връзка с изтичане мандата на Народното събрание” (Решение № 8 от 1993 г. по конст. дело № 5 от 1993 г.)

Разгледани на основата на конституционната уредба не само във времеви, но и в съдържателен план, парламентарният мандат и индивидуалният мандат на всеки народен представител не позволяват да бъдат обединени в едно цяло, наречено от вносителите на искането „правната категория "мандат" според основния закон": В конституционните разпоредби се използва „пълномощия” като синоним на парламентарния мандат - чл. 64, ал. 2 и 3 и чл. 160, ал. 3, и на депутатския мандат - чл. 68, ал. 2 и чл. 72, ал. 1, което им придава съдържание на особена публична служба, възложена пряко от избирателите. Безспорно от различен порядък са публичната служба, осъществявана от Народното събрание в рамките на конституционната му компетентност по чл. 84 и чл. 85, и публичната служба на участващите в дейността на този колегиален орган народни представители, видяна и в разпоредбите на чл. 88, ал. 1, чл. 90, чл. 150, чл. 154, ал. 1 като самостоятелни пълномощия.

Основният закон предвижда мандатност не само при Народното събрание, но и при други конституционни органи, съответно обвързва с мандат не само народните представители, но и членовете на други колективни държавни органи, предвидени от него.

Подобно на мандатността при Народното събрание, мандатът на общинските съветници, както и мандатът на самия общински съвет, е 4 години. Двата вида мандат - на органа на местното самоуправление в общината и на избраните в него чрез местните избори съветници, макар времево и по принцип също да съвпадат, се отличават по своята правна природа, което не позволява те да бъдат обхванати в единното цяло, наречено от вносителите на искането „правната категория "мандат" според основния закон”.

Както е посочено в Решение № 3 от 1992 г. по конст. дело № 30 за 1991 г., „В Конституцията се съдържат два подхода относно предсрочното прекратяване на мандата”, като и „двата подхода се отнасят за индивидуални мандати на членове на съответния орган”. Подобно на народен представител общинският съветник е носител на индивидуален мандат, но за разлика от депутатския мандат личните основания за предсрочното прекратяване на пълномощията на съответния общински съветник са установени не в основния закон, а в обикновен закон - в Закона за местното самоуправление и местната администрация, чието приемане е предвидено в конституционната разпоредба на чл. 146. Сам по себе си направеният от конституционния законодател избор да приложи различни подходи относно предсрочното прекратяване на индивидуалните мандати прави необоснована идеята за наличието на правната категория "мандат" според основния закон, дори ако от понятието за мандат бъде изключена мандатността на конституционните органи и то бъде сведено до индивидуалния мандат на техните членове, когато те са колективни.

Различните подходи са съответно и аргумент за липсата на установен от Конституцията еднакъв правен режим на мандатното правоотношение на лицата, избрани или назначени в предвидените от нея държавни органи. Считаме, че основният закон установява не еднакъв, а различен правен режим на мандатното правоотношение за лицата, избрани или назначени в съответните конституционни органи по следните съображения:

1. Конституционният законодател е чужд на идеята за еднакъв правен режим на мандатното правоотношение, относим към всички лица, избрани или назначени в предвидените от него държавни органи. Правното положение на тези лица, в това число и особеностите на техния индивидуален мандат, са поотделно определени в разпоредби - системна част на уредбата относно съответния орган. Техният статус е различен не само на основа на позитивното конституционно право, но различното

съдържание, което има мандатното им правоотношение, може да бъде видяно и посредством практиката на Конституционния съд, в това число и в посочените по-долу решения.

2. Безспорно при установяването на конституционните норми се съблюдава мандатността като общоважаш принцип, „въведен в Конституцията спрямо органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт”, за да се „гарантира стабилност и независимост на публичноправния орган” (Решение № 3 от 1992 г. по конст. дело № 30 за 1991 г.) Същевременно индивидуалният мандат при различните органи не е с една и съща, а е с различна продължителност: за народните представители, общинските съветници и кметовете на общините - 4 г., за президента на републиката и изборните членове на Висшия съдебен съвет - 5 г., за главния прокурор и председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд - 7 г., за конституционните съдии - 9 г. Сама по себе си тази различна мандатност при различните конституционни органи изключва представата за унифициран правен режим на мандатната длъжност съгласно основния закон. По-важното е, че конституционният законодател е не само чужд на идеята за такъв режим, предвиждайки различни срокове. Той не установява различните срокове самоцелно, а за да може по този начин да впише индивидуалните мандати на отделните висши държавни длъжности в единната конституционна схема на мандатността, чието предназначение е да не допусне тяхното заемане и/или овакантиране в един и същ момент и при управлението на една политическа сила.

Възприетият в основния закон принцип на мандатността предпоставя определени различия в правния режим на мандатните правоотношения на лицата, избрани или назначени в предвидените от него държавни органи, но като цяло в основата на тези различия са други конституционни положения и други конституционни принципи, свързани преди всичко с изграждането на съответния орган.

3. Върху правния режим на мандатните правоотношения на народните представители и на общинските съветници, а също и на кмета като орган на изпълнителната власт в общината се отразява мандатността на Народното събрание, съответно на общинския съвет.

В Решение № 5 от 2001 г. по конст. дело № 5 за 2001 г. се посочва:

„Народното събрание се избира за срок от четири години. Отношението на представителство е срочно... Характерът на органа (определен от Конституцията като представителен) и начинът на учредяването му (чрез избор) определят правното значение на срока, неговото начало и край. Срокът не е самоцелен... той отразява присъщата на демократичното конституционно управление необходимост от периодично актуализиране на политическата воля на избирателите...Ето защо, както

смисълът на срока, така и началото на неговото изчисляване не могат да бъдат отделени от акта на избора”.

Без да е необходимо да са установени с изрична конституционна разпоредба, индивидуалните мандати на народните представители, а също и на избраните чрез местни избори общински съветници се разполагат като правило в същия времеви диапазон - със същото начало и със същия край, в който е и мандатът на съответния представителен орган. В този смисъл срокът на техните пълномощия може да бъде определен като производен на мандата на органа, в който те участват.

4. Мандатността на съответния общински съвет се отразява и върху правния режим на мандатните правоотношения на кмета като орган на изпълнителната власт в общината.

Еднолични по своята структура държавни органи, за които Конституцията е предвидила мандат, са кметовете на общините - чл. 139, ал. 1, а така също и председателят на Върховния касационен съд, председателят на Върховния административен съд и главният прокурор - чл. 129, ал. 2. При предсрочно прекратяване на мандата на тези органи обаче във втория случай новоназначените председател на Върховния касационен съд, председател на Върховния административен съд или главен прокурор са за срок от седем години, независимо от срока, в който са упражнявали правомощията си назначените преди тях лица. Новоназначените лица „не встъпват в срока на правомощията на предшествениците си и не довършват техния мандат, а се назначават за самостоятелен и отделен седемгодишен срок” (Решение № 1 от 2004 г. по конст. дело № 1 за 2004 г.) Напротив, при предсрочно прекратяване пълномощията на кмет на община новоизбраният чрез частични избори или от общинския съвет кмет довършва мандата на предшественика си, който приключва едновременно с този на общински съвет. Отчитайки различната по правни характеристики мандатност при двете групи еднолични органи, Конституционният съд в цитираното решение уточнява:

„Неуместно е да се прави аналогия и с установената практика по прилагането на чл. 139, ал. 1 от Конституцията при провеждането на частични местни избори след предсрочно прекратяване на мандата на кмет. Такъв извод налагат обстоятелствата за конституционноустановената структура на местното самоуправление, в която кметът е орган на изпълнителната власт в общината и срокът на пълномощията му е еднакъв с този на общинския съвет, от чиито актове се ръководи в дейността си”.

Докато във времеви план мандатността при народните представители и общинските съветници е производна на срока на пълномощията на съответния орган и тази обвързаност предопределя в голяма степен нейния правен режим, то при други

конституционни органи - Конституционния съд и Висшия съдебен съвет, които също са колективни по състав, но не и мандатни органи, подобна обвързаност не е налице.

5. Определящи за правния режим на мандатното правоотношение на членовете на Конституционния съд и на Висшия съдебен съвет са установените в основния закон принципи за тяхното конституиране. „За Конституционния съд те са квотният принцип и принципът на периодично обновяване на неговия състав... За Висшия съдебен съвет такъв конституционен принцип е квотният принцип” (Решение № 1 от 2004 г. по конст. дело № 1 за 2004 г.)

В диспозитива на Решение № 8 от 2000 г. по конст. дело № 9/2000 г. се посочва: „При предсрочно прекратяване на мандата на съдия в Конституционния съд в случая по чл. 148, ал. 1, т. 6 от Конституцията, т. е. поради смърт на съдията, на неговото място се избира, респективно назначава, друг съдия от съответната квота за срок до края на мандата на починалия съдия.”

Същото разбиране е застъпено от Конституционния съд и по отношение на членовете на Висшия съдебен съвет в мотивите на Решение № 16 от 1999 по конст. дело 10/1999: „Ако мандатът на някой се прекрати предсрочно, новоизбраният довършва мандата на предишния член на Висшия съдебен съвет”. Съответно на това разбиране е даденото в диспозитива на същото решение задължително тълкуване, а именно: „По смисъла на чл. 130, ал. 4 от Конституцията избран член на Висшия съдебен съвет независимо от това колко време е участвал в него и на какво основание е прекратено неговото участие, не може да бъде преизбран веднага в следващ състав на Висшия съдебен съвет.”

6. Довършването на мандата на предсрочно освободеното лице не е общоважашо положение, което може да бъде вписано в идеята за еднакъв съгласно основния закон правен режим на мандатното правоотношение на лицата, избрани или назначени в конституционните органи. От една страна тази правна фигура не е предвидена при всички конституционни органи. Наред с това основният закон предлага различни решения при различните органи. Така например ако пълномощията на президента на републиката са прекратени предсрочно, до края на мандата на тази длъжност встъпва не избрано чрез нов избор лице, а вицепрезидентът съгласно чл. 97, ал. 3. Напротив, новата ал. 9 на чл. 130 (ДВ, бр. 12 от 2007 г.) предвижда при прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет на негово място да се избира друг от съответната квота, който довършва мандата. По-важно обаче е да се подчертаят не самите различия в правния режим във връзка с предсрочното прекратяване на мандата при отделните конституционни органи, а конституционните основания за тези различия.

В Решение № 1 от 2004 г. по конст. дело № 1 за 2004 г. се казва:

„Трябва да се отбележи, че чл. 97, ал. 3 от Конституцията не съдържа принципи, които по аналогия могат да се приложат при тълкуването... Тази разпоредба действително осигурява една приемственост на пълномощия... Приемствеността обаче е възможна с оглед на конституционната уредба, отнасяща се до вицепрезидента, който се избира едновременно, в една листа и при условията за избор на президент, подпомага президента в дейността му и след надлежно възлагане може да изпълнява някои от правомощията на президента (чл. 94, чл. 92, ал. 2 и чл. 104). Тази приемственост е неотнормирана към чл. 129, ал. 2 от Конституцията, по реда и при условията на която се назначават председателите на двете съдилища и главният прокурор, но не и други лица, подпомагащи дейността им или изпълняващи функциите им“.

Когато довършването на мандата не е изрично предвидено в конституционна разпоредба за определен конституционен орган, то може да бъде изведено (при Конституционния съд и Висшия съдебен съвет - на основата на квотния и другите принципи, съобразно които те се конституират) или отказано (при председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и главния прокурор)

7. Конституцията установява различни принципи при изграждането на предвидените в нея органи, което се отразява както върху уредбата относно мандатността на членовете на различните колегиални органи, така и върху уредбата относно мандатността на избраните или назначени като еднолични органи лица. Това е и виждането на Конституционния съд, който в мотивите на Решение № 1 от 2004 г. по конст. дело № 1 за 2004 г. изрично отбелязва: „същественото различие в цялостната конституционна уредба на мандата на съдиите от Конституционния съд и избраните членове на Висшия съдебен съвет, от една страна, и срока на правомощията на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор, от друга страна. Конституционният съд и Висшият съдебен съвет са постоянно действащи органи и предвиденият мандат е за лицата от техния състав, като е подчинен на определени, съдържащи се в Конституцията, принципи за конституирането на тези органи. За разлика от тях лицата по чл. 129, ал. 2 от Конституцията се назначават за срок, който не е подчинен на посочените или на други принципи, изискващи продължителността му да се постави в зависимост от наличието на предходно предсрочно освобождаване от длъжност“.

От практиката на Конституционния съд могат да бъдат посочени и други решения, в които са застъпени негови виждания, открояващи различията в мандатността при отделните конституционни органи. Тази практика обосновава по същество различния конституционен режим на мандатното правоотношение при

отделните конституционни органи в противовес на идеята за мандат с еднакво съдържание и еднакъв режим за правото и държавното управление, в какъвто смисъл е искането за даване на задължително тълкуване на основния закон.

2. Относно искането за даване на задължително тълкуване по въпроса може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона

Считаме, че в тази си част искането съдържа въпрос, по който задължителното тълкуване е недопустимо. Независимо от това застъпеното в него виждане, в какъвто смисъл се иска и задължителното тълкуване, че предсрочното прекратяване на мандатните правоотношения с последващ закон и извън посочените в специалния закон основания е винаги неконституционно, е и необосновано.

Конституционните норми поотделно уреждат индивидуалния мандат при различните държавни органи. При това положение тезата на вносителите на искането за еднакъв правен режим на мандатното правоотношение на всички лица, избрани или назначени в предвидените както в Конституцията, така и в законите държавни органи, конкретизирана като отделен въпрос чрез второто питане, може да бъде защитавана единствено чрез основано на аналогия задължително тълкуване на конституционни текстове.

Нещо повече, смисълът, в който се иска тълкуване, предпоставя разкриване съдържанието на действащи или бъдещи законови разпоредби (регулиращи предсрочното прекратяване на мандат както на конституционен, така и на създаден със закон орган) по аналогия със съответно уредените чрез норми на основния закон индивидуални мандати.

Чрез тълкуването по аналогия се разширява обхвата на закона (в хипотезата съгласно питането както на Конституцията, така и на обикновения закон) чрез наподобяване, като от предвидения в текста случай решението се разпростира върху друг, макар и на пръв поглед подобен случай. Считаме, че единствено наличието на длъжност, предвидена като мандатна, далеч не е достатъчно основание да се твърди подобие, което да обхваща многобройни органи в държавата, принадлежащи и към трите власти, независимо дали са конституционни или създадени със закон. Най-малко такова твърдение не би съответствало на конституционния принцип за разделение на властите.

Конституционният съд, давайки с Решение № 1 от 2004 г. по конст. дело № 1 за 2004 г. задължително тълкуване на разпоредби относно мандата на конституционни органи, е имал повод многократно да отбележи, че аналогията с уредената за другите конституционни органи мандатност е неуместна.

Що се отнася до прилагането на изведена от конституционни норми аналогия, чрез която да се разкрие възможното съдържание на законови разпоредби, следва да се отбележи, че съгласно чл. 149 от основния закон в правомощията на Конституционния съд е да дава задължително тълкуване на Конституцията, но не и на закони, още по-малко - на законодателни инициативи по смисъла на чл. 87, ал. 1. Иначе чрез подобно тълкуване той би ограничил законодателните правомощия на Народното събрание и законодателната инициатива на народните представители и на Министерския съвет. По същество подобно задължително тълкуване би имало значението на указания за участниците в законодателния процес, каквато всъщност е и целта на вносителите, изложена в допълнението към тяхното искане при обосноваването на правния интерес то да бъде дадено.

В противовес на тези виждания на вносителите на искането Конституционният съд при произнасяне във връзка с мандатността при държавните органи, е отбелязал следното:

„Конституцията не ограничава възможността на законодателя да предвижда мандат с произтичаща от него несменяемост и за извън посочени в нея длъжности, включително и назначаеми" (Решение № 1 от 1999 г. по конст. дело № 34 за 1998 г.)

„Няма конституционна разпоредба, която да изключва възможността мандат да имат и други органи освен изрично посочените в Конституцията. Щом няма забрана, не може да се говори за нарушаването ѝ, за противоконституционност. За случаите, посочени в нейните разпоредби, Конституцията изисква задължително мандат за определени органи. Това не означава, че за други случаи Народното събрание със закон не може да предвиди мандатност" (Решение № 33 от 1998 г. по конст. дело № 30 за 1998 г.)

"Законодателят е длъжен сред различните възможни модели за създаване на НСРТ да избере този от тях, който в най-голяма степен съответства на характера на органа, неговата независимост и значението му за цялото общество. Извън компетентността на съда е да дава указания за начина на използване на различните принципи (квотен, паритетен, ротационен и др., по отделно или в съчетание) при създаване на независими органи" (Решение № 10 от 1999 г. по конст. дело № 36 за 1998 г.)

Считаме също, че не може да бъде подкрепен предложението от вносителите на искането еднозначен отрицателен отговор по поставеното питане, дори и ако той бъде ограничен в рамките конституционната допустимост на исканото тълкуване. Извън уредбата на мандатността при отделните държавни органи съгласно основния закон не съществува мандат като конституционна категория със собствен смисъл и съдържание, който противоконституционно да бъде „обезсмислен" посредством

предсрочното му прекратяване при всички - конституционни или създадени със закон органи.

Избраният от конституционния законодател подход при установяването на основанията за предсрочно прекратяване на мандата - с конституционни или законови норми, предполага и различен отговор по питането. Безспорно противоконституционно би било всяка предвиждане с обикновен закон на основания за предсрочно прекратяване на мандат в допълнение на предвидените такива за съответния орган в основния закон. За случаите, когато това не е предвидена от Великото Народно събрание материя или в допълнение на дадената от него уредба, обикновеното Народно събрание чрез допълнение в самата Конституция установява основания, респ. нови основания за предсрочно прекратяване на мандат при конституционни органи - Законът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 12 от 2007) и Законът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 85 от 2003 г.).

В рамките на конституционните си правомощия по чл. 84, т. 1 да „приема, изменя, допълва и отменя законите“ и за случаите, когато това не е уредена от Конституцията материя, Народното събрание установява, респ. изменя, допълва или отменя основания за предсрочно прекратяване на мандат при конституционни органи - Законът за местното самоуправление и местната администрация, претърпял многократни промени, в това число и относно основанията за предсрочното прекратяване на пълномощията на общинските съветници и кметовете на общините. На същото конституционно основание и в още по-голяма степен това е допустимо по отношение установяването на основанията за предсрочно прекратяване при мандатни органи, които самият законодател е създал като такива (Решение № 10 от 1999 г. по конст. дело № 36 за 1998 г., Решение № 11 от 2000 г. по конст. дело № 13 за 2000 г.)

Противното - без преценка по същество, предварително и по принцип, да се определят законодателни решения като неконституционни, би означавало да се игнорират конституционните правомощия на Народното събрание по чл. 84, т. 1.

Отрицателният отговор по поставеното в искането питане, предложен като еднозначен от неговите вносителите, не може да бъде подкрепен и защото той не съобразява, че основанията при индивидуалния мандат са от различен порядък: общи основания, свързани със съществуването и промените в органа, и лични основания, които могат да водят единствено до предсрочно прекратяване на мандата на отделното лице, избрано или назначено в него. С оглед вида на основанието - когато то е общо, допустимо е неговото въвеждане с последващ закон и спрямо лица, вече избрани или назначени в държавен орган.

Конституционният съд последователно провежда това разграничение:

От една страна с Решение № 8 от 1994 г. по конст. дело. № 9 за 1994 г. той приема, че въведеното с последващ закон ново изискване за пет години специален юридически стаж и за заварените членове на Висшия съдебен съвет не би могло да бъде основание за предсрочно прекратяване със същия закон на техния мандат, като казва: „Предсрочно могат да бъдат освобождавани само отделни членове на ВСС“, когато основанието има персонален характер, но е конституционно недопустимо въвеждането на такова основание с обратна сила.

От друга страна обаче последващ закон може да предвижда реструктуриране на конституционен орган - например, във връзка с премахване на противоконституционна забрана за участие в него (Решение № 3 от 1992 по конст. дело № 30 за 1991 г.) или във връзка с „окончателното влизане в реално действие на конституционно определената организация на съдебната власт“ (Решение № 1 от 1999 г. по конст. дело № 34 за 1998 г.). В новото конституиране на този орган, изискващо прекратяване на досега съществуващия, се съдържа и общото основание за прекратяване на индивидуалните мандати на заварените негови членове.

По посочените съображения и в отговор на тълкувателните питання, с които е сезиран Конституционният съд, Министерският съвет изразява следното становище:

По първото питане:

Конституционните норми поотделно уреждат индивидуалния мандат при различните държавни органи, както и мандат за някои от тях. Извън тази уредба на мандатността съгласно основния закон не съществува мандат като правна категория с еднакво съдържание, както и Конституцията не установява еднакъв правен режим на мандатното правоотношение на лицата, избрани или назначени в предвидените от нея органи.

По второто питане:

Предсрочното прекратяване на мандат, основано на съобразен с Конституцията и приет в рамките на конституционните правомощия на Народното събрание последващ закон (Зкон за изменение и допълнение на Конституцията или обикновен закон) е допустимо и конституционно.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ



Бойчо Борисов