

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СОФИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

**ОТ АНА КАРАИВАНОВА, ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР НА
ИНСПЕКТОРАТА КЪМ ВИСШИЯ СЪДЕБЕН СЪВЕТ**

по конституционно дело № 12 от 2010 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет изразява следното становище по конституционно дело № 12 от 2010 г., образувано на 25.05.2010 г., образувано по искане на група народни представители за даване на задължително тълкуване на „правната категория „мандат“, според основния ни закон” и „може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона.”

С определение от 1 юли 2010 г. Инспекторатът е конституиран като заинтересована страна в производството.

**I. За задължителното тълкуване на понятието "мандат" според
Конституцията**

1."Мандатът " като правно понятие, чието тълкуване се иска, е мандатът по смисъла на Конституцията (Конст.). А тя си служи с него като: а) го употребява изрично за мандатни органи, които създава и за техните членове; б) използва синоними за него, когато изрично не го назовава.

2. Ето накратко и конституционната уредба на мандата.

Първо, Конституцията употребява изрично "мандата" в редица свои разпоредби. Към посочените 8 конституционни разпоредби, в които това понятие се използва (вж. с.1-2 от искането), могат да се прибавят поне още 3: чл.67, ал.2 Конституцията: Обвързването със задължителен мандат от народните представители е недействително; чл.97, ал.1, т.1 и 2 Конституцията:при подаване на оставка, смърт и други обстоятелства по ал.1, съгласно ал.2 вицепрезидентът

встъпва в длъжността на президента до края на **мандата**; чл.130, ал.9 Конституцията.: При прекратяване на **мандата** на избран член на Висшия съдебен съвет на негово място се избира друг от съответната квота, който довършва **мандата**."

Правната доктрина (Б.Спасов, Парламентарно право, изд.Сиби, с.,1996, с.159-163) извежда два основни признака на конституционното понятие за мандат:

а) Мандатът е **овластяване** на лица за заемане и изпълнение на публични функции и длъжности чрез пряк избор от народа или чрез назначение от определени в Конституцията органи. Такива функции и длъжности са: президент, вицепрезидент, народни представители, конституционни съдии, членове на ВСС, председател на ВКС, председател на ВАС, главен прокурор, главен инспектор и инспектори в инспектората към Висшия съдебен съвет и др. Овластяването се извършва чрез преки избори – за президент, вицепрезидент, народни представители, или чрез избиране или назначаване от определени в Конституцията органи за конституционни съдии от Народното събрание, от президента, от общото събрание на съдиите от ВКС и ВАС и т.н.

б) С мандата се определя **срок** за упражняване на държавна власт.Този срок е продължителен - 4, 5, 7 или 9 години, през който възложената публична функция ще бъде изпълнявана. Неговото предназначение е двояко: от една страна, да позволи на съответното длъжностно лице да вложи своите сили и способности в изпълнение на възложената му публична служба; от друга страна, да му създаде сигурност, трайност и независимост в нейното изпълнение.

в) Вън от посочените по-горе признаци в конституционното понятие мандат може да се включи и един трети белег - инвестирането на **доверие** в личните професионални и морални качества на съответните лица да изпълняват публична служба в интерес на обществото и държавата (Е. Друмева, Конституционно право, III изд., изд.Сиела, 2008,с.393-394) .

Второ, има случаи, в които Конституцията, макар и изрично да не си служи с термина "мандат", използва синоними, които имат предвид мандата. Това се отнася до изрази като "пълномощия" на президента и вицепрезидента (чл.97, ал.1,2 и 3 Конституцията), на Народното събрание (чл. 64, ал.2 и 3 Конституцията), на народния представител" (чл.72, ал.1 Конституцията), предсрочното освобождаване от длъжност на председателя на ВКС, на председателя на ВАС, и на главния прокурор от президента по предложение на ВСС (чл.129, ал.3, изр.2 Конституцията) и др.под.

Трето, Конституцията създава органи с мандат чрез избор на лица за тяхното заемане от Народното събрание (чл.91 - Сметната палата, чл.91а-омбудсман) или определя срок за тяхното заемане по ред, определен в закон (чл.129, ал.6 – административните ръководители в органите на съдебната власт-5 год.), главен инспектор (5 год.) и инспектори (4 год.) в Инспектората към ВСС и др. Тези мандати Конституцията установява, но не установява на конституционно равнище основанията и реда за тяхното предсрочно освобождаване, а предоставя на закон уреждането на тези въпроси (чл.91, ал.2, чл.91а, ал.2, чл.132а, ал.10 Конст.). Това създава известна "конституционна неравномерност" в уредбата на конституционните органи в Основния закон.

3. Направеният кратък преглед на мандатните длъжности , установени в Конституцията, показва **разнообразие на механизмите**, с които Основният закон

ги установява. Налице е тенденция за тяхното увеличаване. С измененията на Конституцията през 2003 -2007 г. бяха създадени като мандатни: длъжностите на административни ръководители в органите на съдебната власт (чл.129, ал.6 Конст.); на омбудсмана (чл.91а Конст.);на главния инспектор и на инспекторите в Инспектората към Висшия съдебен съвет (чл.132а,ал.1 Конст.).Това потвърждава доверието на конституционния законодател в потенциала на мандатните органи.

4. Мандатни органи и длъжности се създават и от закони. В тези случаи изцяло или част от техните членове се избират от Народното събрание (в някои случаи споделено с президента) : Съвета за електронни медии за срок от 6 години (чл.29 ЗРТ), Комисия за защита дискриминация, за срок от 5 години (чл.41, ал.1 ЗЗДискр), управителя и подуправителя на НОИ за срок от 4 години от Народното събрание (чл.37, ал.4 КСО), на директора на НЗОК - от за срок от 5 години (чл. 19 ЗЗО) и др.

5. Мандатността се прилага не само в държавните органи, но и в органите на местното самоуправление и местната администрация в съответствие с повелята на чл.2, ал.1 Конст.,съгласно който "Република България е единна държава с местно самоуправление". В съответствие с това основно начало чл.138 Конст. определя общинския съвет като орган на местното самоуправление, а общинския кмет - като орган на изпълнителната власт в общината (чл.139 Конст.). Те се избират съгласно Закона за местните избори от населението в общината за срок, т.е. с мандат от 4 години. Техните функции се уреждат от Закона за местното самоуправление и местната администрация, който определя и основанията и реда за предсрочно прекратяване на техния мандат (чл.18-50 ЗМСМА).

6. При очертаната двустепенност на нормативната уредба на мандатността в различни по ранг правни източници – Конституцията и законите, многообразието на позитивноправната уредба – в разпоредби на Основния закон и в множество закони – от една страна, издадени по делегация на Конституцията (Закон за Конституционния съд, Закон за съдебната власт и др.) и, от друга - закони, които съдържат първична уредба и създават мандатни органи (Закон за радиото и телевизията, Закон за защита на конкуренцията, Закон за защита от дискриминация и др.) **налице е обоснован правен интерес** от задължително тълкуване на Конституцията по чл.149, ал.1,т.1 Конст.То ще изиграе интегрираща и стабилизираща роля за утвърждаване на върховенството на Конституцията (чл.5, ал.1 Конст.) и за създаване на единство в правоприлагането.

7.Анализът на конституционните разпоредби, които се отнасят до мандата, на основните начала на Конституцията и досегашната практика на Конституционния съд позволяват да се приеме, че мандатността и "мандатът" по смисъла на Конституцията има **едно и също съдържание** в Основния закон и в другите закони за изпълнение на публични длъжности за определен срок.

Ето и основните съображения за това.

8. Конституционното понятие "мандат" е един от основните градивни елементи на демократичната държава, която Преамбюлът на Конституцията обявява като цел за постигане от Конституцията (абз.5). Демократичната държава е държава на народовластието. Това определя генетичната връзка на мандата с демократичната държава. Тя се обуславя от крайния произход на мандата от народа. От народа произтича "цялата държавна власт", която се осъществява от

него "непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция" (чл.1, ал.2 Конст.). Тя се осъществява в прекия избор от народа на висши държавни органи- на президента и вицепрезидента, на народните представители, които образуват Народното събрание, на парламентарното управление на България (чл.1, ал.1 Конст.). Именно защото мандатът на тези органи произтича от прекия избор на народа, те участват поотделно или "съвместно" в избора или назначаването на членовете на редица мандатни органи (конституционни органи, членове на СЕМ, членове на Комисията за защита от дискриминация и др.) .

9. Мандатът по своя конституционен замисъл трябва да бъде изпълняван според изискванията на **правовата държава** (абз.5 от Преамбюла на Конституцията). Правова е държавата, която се управлява според Конституцията и законите(чл.4, ал.1 Конст.).Управлението на държавата според Конституцията и законите изисква единство и безпротиворечивост между тях и спазване на нормите за поведение, които съдържат. Това може да се постигне със създаване на единство и последователност в изпълнение на функциите, които изпълняват мандатните органи за осъществяване на техните функции в държавата и местното самоуправление в срока, за който са избрани.

10. Единното разбиране на мандата по Конституцията и другите закони се определя и от **върховенството на Конституцията** (чл.5, ал.1 Конст.), на която другите закони не могат да противоречат. Върховенството на Конституцията изисква съдържанието на нейните разпоредби и на понятията, които въвежда да бъдат използвани и прилагани в смисъла, който тя установява за тях. Част от него е и единството в разбирането на мандата и мандатността в Конституцията и в другите закони.

11. Единното разбиране на понятието мандат в духа на изискванията на правовата държава се подкрепя и от правилата, установени в **Закона за нормативните актове** и Указ № 883 от 1974 г. за неговото прилагане. Съгласно чл.37, ал.1 цит.Указ "Думи и изрази с утвърдено правно значение се използват в един и същ смисъл във всички нормативни актове". Когато се налага отклонение от тях, с отделна правна разпоредба се определя смисълът им за съответния нормативен акт (чл.37, ал.2 и 3 цит.Указ). В българското правно и политическо мислене "мандатът" е с утвърдено правно значение на изпълнение на възложена обществена функция за определен срок от лице, което се ползва с доверие. В разпоредбите на Конституцията това разбиране последователно се провежда. А в законите, които установяват мандатни органи и длъжности не се съдържат отклонения от конституционното значение на мандата.

12. Застъпването разбиране следва и от принципа за **политическия плурализъм** (чл.11, ал.1 и 2 Конст.), като "крайъгълен камък за упражняването на публичната власт и основните политически права на гражданите" (Е.Танчев, Въведение в конституционното право, изд.Сиби, с., 2003, с.302). Той намира израз в свободата на сдружаване в политически партии (чл.12 и 44 Конст.), в многопартийния облик на обществото, и на Парламента, в наличието на опозиция в него като коректив на парламентарното мнозинство, във възможността за коалиционно управление и др. "Мандатността" дава живот и на една друга **основна повеля** на Конституцията, която има характер на конституционна забрана: "Никоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност не може да присвоява

осъществяването на държавния и народния суверенитет" (чл. 1, ал.3 Конст.). Това осигурява приемственост и стабилност в осъществяването на държавната власт, преодолява опасността от политически чистки и произволно предсрочно прекратяване на "заварени мандати", които разчистват път към монополно еднопартийно управление, които Конституцията, като отчита историческия опит, категорично забранява и под никаква форма не допуска.

13. Конституционният съд, следвайки буквата и духа на Конституцията, **защищава мандатността** още от първите години на дейността си. В решение № 9 от 30 септември 1994 г. по к.д. № 11 от 1994 г. (обн.ДВ,бр.87 от 1994 г., РОКС 1999, с.115-116) приема: "Мандатността гарантира стабилност и независимост на съответния публичноправен орган. Предсрочното прекратяване на мандата е допустимо по изключение и само при настъпване на такива обстоятелства, които обективно отнемат възможността да се изпълняват задълженията, възложени с мандата, както и при подаване на оставка". Това решение е постановено по повод на предсрочно прекратяване на индивидуални мандати на членове на ВСС. И понеже по това време (1994 г.) Конституцията не е предвиждала изрично и изчерпателно установяване на тези основания, Конституционният съд продължава: "Тези основания обаче не могат да се различават от основанията, при които би могло да бъдат освобождавани лица на други изборни длъжности с определен мандат, като например народните представители (чл.72, ал.1 от Конституцията), на конституционните съдии (чл.148, ал.1 от Конституцията).... Във всички тези случаи основанията за предсрочно прекратяване на мандати са обективни причини – смърт, влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията за определен срок (включително тежко физическо или психическо заболяване, последното водещо до поставяне под запрещение) или пък подаване на оставка. От посочените по-горе текстове на Конституцията се установява, че конституционният законодател, отдавайки необходимото значение на мандатността, е ограничил максимално основанията за нейното предсрочно прекратяване. Всяко разширяване на тези основания със закон трябва да се възприема като **нарушение на Конституцията.**"

С допълненията на Конституцията през февруари 2007 г. основанията за предсрочно прекратяване на мандата на членовете на ВСС бяха изрично предвидени и максимално ограничени в чл.130, ал.8 Конст. И макар че конкретният повод за постановяване на решение № 9 от 1994 г. на Конституционния съд вече не съществува, остава неговата принципна позиция, която и днес има актуално значение и задължителна сила за мандатността като "гаранция за стабилност и независимост на съответния публичноправен орган".

14. Изложеното до тук позволява да се вземе отношение и към поставените други въпроси в искането.

II. Може ли чрез закон да се прекратява предсрочно мандатът на орган, респективно на неговите членове, извън посочените в Конституцията основания ?

15.Така формулиран въпросът е: дали мандатът на органи, предвидени в Конституцията, включително мандатът на членовете на тези органи може да се

прекрътява на основания, извън установените за тях в Конституцията. Такива основания има изрично и изчерпателно предвидени в Конституцията, съответно за народните представители в чл.72, ал.1 Конст., за съдиите в Конституционния съд – в чл.148, ал.1 Конст., и за членовете на Висшия съдебен съвет - в чл.130, ал.8 Конст., за председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор (чл.129,ал.3). Основания за предсрочно прекрътяване на мандата са предвидени в чл.103, ал.1 Конст. и за предсрочно прекрътяване на мандата на президента и вицепрезидента и предвиден особен ред за неговото осъществяване (чл.103, ал.2-4 Конст.), поради което се посочва за пълнота, и др.

16. При тази конституционна уредба не е допустимо предсрочното прекрътяване на мандата нито на органа - съответно на Конституционния съд или на Висшия съдебен съвет, като колегиални органи, нито на мандата на техните членове - на конституционните съдии, съответно на членовете на ВСС, от която и да е от неговите части - парламентарна или изборна (от квотата на съдиите, прокурорите и следователите) и др. В тези случаи Конституцията като върховен закон (чл.5, ал.1 Конст.) изрично и изчерпателно е уредила основанията за предсрочно прекрътяване на мандата им и никакво разширяване на тези основания със закон не е допустимо. Това е изцяло конституционна материя, която Основният закон е "запазил за себе си", поради което всеки опит на закона да навлезе в нея противоречи на Конституцията. Конституцията в чл.130, ал.1-3 е предвидила реда за попълване състава на Висшия съдебен съвет, в чл.147 - е уредила комплектуването на състава на Конституционния съд, а в чл.130, ал.8, съответно в чл.148, ал.1 – е установила единствените основания, на които може да бъде прекрътяван мандата на техните членове и т.н..

III. Може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в закона ?

17. Този въпрос се отнася за: а) мандатните органи, които Конституцията създава, но за предсрочното прекрътяване на мандата на чийто членове или длъжностни лица, които ги заемат, не предвижда изрично основания. За тези случаи Конституцията делегира създаването на такива основания на отделни закони. Това се отнася за председателя и членовете на Сметната палата, на омбудсмана и административни ръководители в органите на съдебната власт; б) за мандатните органи, които първично се създават от отделни закони: СЕМ по Закона за радиото и телевизията, Комисия за защита от дискриминация - по Закона за защита от дискриминация и др..

19. Основанията за предсрочно прекрътяване на мандата и на двете групи от тези органи и на техните членове и длъжностните лица, които ги изпълняват, са предвидени изрично и изчерпателно в съответните закони (чл.12, ал.1 ЗСмП, чл.15, ал.1 ЗОмб,чл.30, ал.2 ЗРТ, чл.44, ал.1 ЗЗДискр и др.). В духа на конституционната идея за мандат тези основания трябва строго да се спазват, да не се разширяват и само те да се прилагат за предсрочно прекрътяване на мандата на членовете на съответните органи и длъжностни лица. Обстоятелството, че тези закони са приети от Народното събрание не освобождава Парламента от задължението да ги спазва и изпълнява. Спазването на законите е задължително и за Народното събрание и за всяка негова следваща легислатура по отношение на законите, приети от предходното Народно

събрание. Това повелява принципа на правовата държава. Основното начало, предвидено в чл.4, ал.1, изр.2 Конст., съгласно което Република България се управлява според Конституцията и законите, е задължително и за Народното събрание. Нещо повече. Като единствен законодателен орган Народното събрание трябва да дава пример за тяхното спазване.

20. Това принципно разрешение се отнася и за органите на местното самоуправление и местната администрация. Конституцията определя 4-годишен мандат и за тях (чл.138 и чл.139, ал.1 Конст.), по ред, определен "в закон". Техните правомощия са определени в Закона за местното самоуправление и местната администрация, а редът за произвеждане на изборите – в Закона за местните избори. В ЗМСМА са определени и основанията за предсрочно прекратяване на техния мандат (чл.30, ал.4 и чл.42, ал.1 ЗМСМА). Тяхното основно предназначение е да гарантират сигурност, стабилност и независимост при изпълнение на функциите на органите на местното самоуправление и местната изпълнителна власт. Те са изчерпателно изброени и са задължителни за прилагане, така както са задължителни и основанията за предсрочно прекратяване на мандатите на членовете на другите мандатни органи, предвидени в съответните закони.

ГЛАВЕН ИНСПЕКТОР
АНА КАРАИВАНОВА

