

РЕШЕНИЕ № 13 ОТ 15 ДЕКЕМВРИ 2010 Г. ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 12 ОТ 2010 Г.

Обн. ДВ. бр.102 от 30 Декември 2010г.

Конституционният съд в състав: председател: Евгени Танчев, и членове: Емилия Друмева, Владислав Славов, Димитър Токушев, Благовест Пунев, Пламен Киров, Красен Стойчев, Георги Петканов, Ванюшка Ангушева, Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 15 декември 2010 г. конституционно дело № 12 от 2010 г., докладвано от съдията Цанка Цанкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 25.05.2010 г. по искане на 61 народни представители от 41-ото Народно събрание. Искането на вносителите е да бъде дадено задължително тълкуване с петитум: "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". В искането се посочват съображения за правния интерес от тълкуването, както и за значението на мандата за организиране на държавния живот и дейността на държавните органи.

Конституционният съд е допуснал разглеждането по същество с определение от 1 юли 2010 г. и е конституирал заинтересовани страни с указание да представят писмени становища съгласно чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд.

По делото са постъпили писмени становища от конституираните като заинтересовани страни Министерски съвет, омбудсман на Република България, Сметна палата, Висш съдебен съвет, Инспекторат към Висшия съдебен съвет, Висш адвокатски съвет, фондация "Български адвокати за правата на човека". В част от становищата се взема отношение само по второто питане, предмет на делото. Вносителите на искането не са представили допълнително становище и доказателства, каквато възможност им е била предоставена.

Според Министерския съвет конституционният законодател е чужд на идеята за еднакъв правен режим на мандатното правоотношение, относим към всички лица, избрани или назначени в предвидените от Конституцията държавни органи. Принципът на мандатността предполага определени различия в правния режим. Конституцията установява различни принципи при изграждането на предвидените в нея органи, което се отразява както в уредбата относно мандатността на членовете на различните колективни органи, така и върху уредбата на мандатността на избраните или назначени като еднолични органи лица. Министерският съвет счита, че искането за задължително тълкуване може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона, съдържа въпрос, по който задължителното тълкуване е недопустимо. Освен това според него разбирането, "че предсрочното прекратяване на мандатните правоотношения с последващ закон и извън посочените в специалния закон основания е винаги неконституционно е и необосновано". Провежда разграничение между общо и индивидуално основание за прекратяване на мандата и намира, че когато то е общо, може да бъде въведено с последващ закон и спрямо лица вече избрани или назначени в държавен орган. С последващ закон може да се извърши реструктуриране на конституционен орган и при конституирането на органа, изискващо прекратяване на съществуващия, се съдържа и общото основание за прекратяване на индивидуалните мандати на заварените негови членове. В заключение, Министерският съвет по първото питане изразява становище, че "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 дава становище, че "предсрочното прекратяване на мандат основано на съобразен с Конституцията и

приет в рамките на конституционните правомощия на Народното събрание последващ закон (Закон за изменение и допълнение на Конституцията или обикновен закон) е допустимо и конституционно".

Висшият съдебен съвет изразява становище, че конституционно установеният принцип на мандатност е въведен за органите от трите власти - законодателна, изпълнителна и съдебна, и е гаранция за независимостта им. Законодателят е ограничил максимално основанията за предсрочно прекратяване на мандата и е недопустимо чрез закон да се прекратява предсрочно мандатът на органа, респективно на неговите членове, вън от конституционните основания. Нормите, регулиращи мандатността, са от категорията на конституционноправните норми, установяващи конституционни принципи.

Според Инспектората към Висшия съдебен съвет мандатността и "мандатът" по смисъла на Конституцията имат едно и също съдържание в Основния закон и в другите закони. По отношение основанията за предсрочно прекратяване на мандата се сочи, че те са изрично и изчерпателно дадени от Конституцията за органите, предвидени в нея. Когато за конституционно създадени органи не е дадена уредба за предсрочно прекратяване на мандата, основанията за това са делегирани на отделни закони. Само посочените в тях основания следва да се прилагат за предсрочно прекратяване на мандата на членовете на съответните органи.

Сметната палата изразява становище, че не може да се направи общо тълкуване относно предсрочно прекратяване на мандата на органите, чийто статут е уреден в Конституцията, и на тези, които са създадени със закон за изпълнение на определени държавни функции, поради различните функции и компетентности на тези органи, както и различното естество на дейността им. За конституционно установените и за които се предвижда приемането на отделен закон намира, че е недопустимо със закон да се променя срокът на мандата (такъв орган е и Сметната палата) и да се прекратяват предсрочно пълномощията на техните членове извън основанията, посочени в закона. В случай че се приеме, че с промяна на нормативната уредба може да се прекрати мандатът на индивидуален или колективен конституционно установен държавен орган, ще се засегнат заварени мандатни правоотношения, а преуреждането им би означавало да се засегне техният конституционен статус и би нарушило чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията.

Висшият адвокатски съвет дава обобщено определение на мандата като "предоставена от електората или от определен в Конституцията или закона орган власт, състояща се от конкретни правомощия, които ще се изпълняват за определено време". За мандатите, възлагани от Конституцията, гаранциите за независимост са изчерпателно уредени в Основния закон, освен ако самата Конституция е предвидила подробната уредба на статут и възлагането на други функции да става със закон. По въпроса може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона, отговорът е отрицателен. Не съществува конституционна пречка чрез изменение на закон да се променят условията за предсрочно прекратяване на публичноправни мандати, които не са регламентирани от Конституцията.

Омбудсманът на Република България намира, че не може чрез последваща промяна на закона, респ. приемане на изцяло нов закон, да се създаде нормативно основание за предсрочно прекратяване на мандата. Това би съставлявало посегателство върху независимостта и автономното осъществяване на правомощията на съответния мандатен орган.

Фондация "Български адвокати за правата на човека" разглежда мандата като единна по същността си категория на българското конституционно право, която може да има различна качествена и количествена характеристика. Признава "дискреционната власт на Народното събрание да моделира тайминга и времевото разпределение на властите". Ако изрично или имплицитно е допуснато регламентацията да бъде дадена на текущия законодател, "парламентът е оправомощен да моделира по своя преценка мандата на съответните органи при спазване на изискванията на висшестоящите норми". Възможно е чрез промяна на основание делегацията от

страна на учредителната власт, фиксирана в Основния закон, да се извършат промени, но те трябва да важат не за актуалните титуляри на съответния орган, а при бъдещи избори, респ. назначения на титуляр или титуляри.

Останалите конституирани като заинтересовани в производството страни - президент на Република България, Народно събрание, главен прокурор, Върховен касационен съд, Върховен административен съд, Български Хелзинкски комитет, Асоциация за европейска интеграция и права на човека, Национално сдружение на общините в Република България, не са представили становища.

I.

1. За да се произнесе по поставените питання, Конституционният съд трябва да отговори на няколко предварителни въпроса, имащи отношение към искането за тълкуване. Първият е относно пределите на компетентността на Конституционния съд да даде задължително (нормативно, абстрактно) тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. В тази връзка да отговори трябва ли да има неяснота и противоречия в прилагането на конституционните разпоредби или подлежат на задължително тълкуване и "ясните" разпоредби. Вторият - възможно ли е да се тълкуват от Конституционния съд разпоредби на закон, основан на изрична разпоредба на Конституцията, установяваща създаването на държавен орган или институция, която ще осъществява публични функции. Трето, допустимо ли е Конституционният съд в хипотезата на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията да извършва тълкуване по аналогия на конституционни разпоредби, а при положителен отговор на втория въпрос, и на законови разпоредби. Поставя се и въпросът може ли при нормативното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията да се запълват празнини по аналогия. Всички тези въпроси са свързани с компетентността на Конституционния съд да даде исканото от вносителите тълкуване.

С чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд е натоварен с правомощието да дава задължителни тълкувания на Конституцията, когато субектите, на които е признато правото да го сезират, сторят това (чл. 150 от Конституцията). Това автентично тълкуване е средство за осъществяване на върховенството на Конституцията и е израз на превантивен подход за осигуряване конституционносъобразност на бъдещи закони, което не означава, че се възпрепятства извършването на конкретна проверка за установяване на противоконституционност на конкретния закон или други актове на Народното събрание, както и на актовете на президента (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията). За българското конституционно право не стои проблемът за възможността да се извършва това тълкуване, наречено от самата Конституция "задължително" и определяно като "абстрактно" и "нормативно". И двете наименования са коректни, тъй като с първото се означава, че Конституционният съд има право да дава тълкуване във от правен спор за конституционносъобразност на конкретен акт, каквото е тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, и се провежда разграничение между правомощията на съда. С второто се акцентира върху правното значение и ефекта на извършеното тълкуване - тълкувателният резултат е източник на обективното конституционно право.

От редакцията на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията могат да се направят два общи извода: Конституционният съд може да тълкува нормативно само конституционни разпоредби, защото като обект на задължително тълкуване е посочена само Конституцията. Държавната власт се осъществява съгласно чл. 1, ал. 2 от Конституцията и за органите, "предвидени в Конституцията", може да се даде нормативно тълкуване (арг. Решение № 5 от 1994 г., к.д. № 3 от 1994 г.). Тези органи се формират по установен от Конституцията ред и е предвидена мандатност. Позитивно изразено, това означава всички нейни разпоредби, включително преходни, заключителни, препращащи. Изразено негативно: Конституционният съд не може да тълкува абстрактно законови разпоредби. Нормативното тълкуване на закон е недопустимо, защото изрично е посочен възможният му обект - Конституцията.

Правилото на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията следва да се прилага стриктно.

Недопустимостта за тълкуване се отнася до всички законови разпоредби, включително и до тези, създадени на основание изрично овластяване от Конституцията. Законовите разпоредби се тълкуват от Конституционния съд казуално, при осъществяване на нормен контрол за конституционносъобразност по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Целта на тълкуването е да се установи дали законова разпоредба е в съответствие с Конституцията. То няма задължителната сила на тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. При казуалното тълкуване на разпоредби на закон, независимо дали Конституцията изрично е предвидила създаването му или не, се търси съответствие с всички конституционни разпоредби, които имат отношение към предмета на тълкуване, а не само съответствието с конституционната овластяваща разпоредба, в зависимост от искането за обявяване на противоконституционност на закона изцяло или в негови части и разпоредби. При това Конституционният съд не е ограничен с посоченото от вносителите основание за несъответствие с Конституцията (чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционния съд).

На тълкуване, нормативно и казуално, подлежи и всяка овластяваща конституционна разпоредба. Овластяващата норма може да има различна диспозиция, съдържание и смисъл и те трябва да се разкрият, за да се определят условията, обемът и рамките на овластяването и основните положения, които следва да се зложат в закона. Конституционна норма може да има учредителен характер - създаване на държавния орган с посочени публичноправни функции. Такива норми на Конституцията са: член 91 - за Сметната палата; чл. 91а - за омбудсмана; чл. 133 - за Висшия съдебен съвет; чл. 132а - за Инспектората към Висшия съдебен съвет; чл. 146 - за местното самоуправление и местната администрация; чл. 152 - за Конституционния съд. Според чл. 84, т. 8 от Конституцията Народното събрание избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон. Конституционната норма, която е насочена към създаване от закон на държавен орган, може да предоставя и учредителни правомощия на създавания от нея орган.

Конституционното овластяване (конституционна делегация) е широко застъпено и се отнася за всички сфери на общественния живот. Става дума за законови уредби, предоставени от Основния закон за осъществяване на дейност и постигане на целите, определени от Конституцията. С него се задават параметрите на правно регулиране от обикновеното законодателство, за чиито разпоредби е недопустимо тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, а установяването на тяхната конституционносъобразност е задача на нормения контрол по ал. 1, т. 2 на същия. Особеното е, че винаги има момент на целесъобразност - преценка на законодателя. Този подход на конституционния законодател осигурява гъвкавост и разнообразие в нормативното решение и съобразява областта на регулиране и дейността на съответния държавен орган. Това се отнася и до конституционните разпоредби, установяващи мандатност.

Законът, основан на конституционно овластяване, може да бъде обект на казуално тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, но не и на абстрактно тълкуване. Тълкуването на закона не е в обхвата на задължителното тълкуване, поради това, че компетентността на Конституционния съд е изрично ограничена до тълкуване на Конституцията. Нейните разпоредби обаче, включително и тези, които насочват и изискват изрично законова уредба, на общо основание влизат в приложното поле на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Това се отнася и до разпоредбите относно мандата, за да се извлекат границите и критериите, правният режим на мандата на съответния орган, установени от конституционната разпоредба, и безпротиворечивото разбиране на овластяващата норма. Няма съмнение, че законът във всички свои разпоредби, включително и тези относно мандатите, трябва да е съобразен с Конституцията и може да бъде атакуван като неконституционносъобразен, ако нарушава нейни разпоредби (арг. чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията; чл. 22, ал. 1, изр. 2 от Закона за Конституционния съд).

С оглед на това искането на вносителите, формулирано във второто питане като "в

Конституцията и закона", следва да се разглежда като допустимо само в частта, отнасяща се до разпоредбите на Конституцията. Какво е заложено в закона, дори когато той се основава на конституционна делегация, е вън от тълкувателните правомощия на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Тълкува се първичният източник на конституционното право, а не законовият източник, който е последица и обусловен от конституционна разпоредба. Затова искането за абстрактно тълкуване в тази част е недопустимо. Разглеждано като казуално, извършването на тълкуване също е недопустимо, защото не би имало предмет. Поначало следва да се излиза от положението, че законът съответства на Конституцията и противоконституционността трябва да се обоснове чрез съпоставката на съществуваща законова разпоредба в нейния точен смисъл с конституционна разпоредба.

2. Първото питане на вносителите съдържа два подвъпроса: първият е за категорията мандат; вторият се съдържа в тезата за еднаквия режим на мандата.

2.1. От конституционната уредба на държавните органи се вижда, че е установена мандатност на органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт и уреждането на мандатите е съобразно съвременните демократични принципи на изграждане и осъществяване на държавната власт. Изключена е безсрочността при упражняване на власт и това е завоевание на демократичната държава. В крайна сметка всяка власт произтича от суверена и е израз на народовластие. Безсрочността е негово отрицание. Мандатността е въведена в Конституцията и е относима за законодателната, изпълнителната и съдебната власт за осъществяване на предоставените властнически правомощия по изпълнение на държавната политика в определена област на обществените отношения. Мандатността е механизъм, установен от Конституцията или от закон, за демократично конституиране, устройство и функциониране на държавните органи чрез предоставянето им на определени правомощия за определен период от време. Това е способ за отразяване на политическата воля на народа (суверена) при конституирането им и осъществяването на тази воля. Затова мандатността се определя като защитен механизъм на демокрацията. Тя гарантира последователност и приемственост в държавните структури и тяхната дейност. В същото време тя е и юридическа гаранция за независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определения срок. Чрез мандатността се цели стабилност и ефективно функциониране на държавните органи и институции. Мандатът има същностно значение за общественото развитие и е в основата на демократичния процес, съдейства за неговото осъществяване както чрез демократичния способ за образуване на предвидените в Конституцията органи, така и за контрол върху тяхната дейност.

Установена е мандатност и за административни длъжности. Министерският съвет в съответствие с чл. 105, ал. 2 от Конституцията може да учредява административни органи и да ги установява като мандатни (Тълкувателно решение № 5 от 1994 г., к.д. № 3 от 1994 г.).

2.2. Понятието мандат на публичното право, макар и общоупотребимо, не е легално дефинирано. То е претърпяло съществена еволюция и е белег на демократичната и правова държава. Мандатът е и политическа категория. Има връзка и с партийния мандат, доколкото чрез упражняване на политически права се установява зависимост от вота на избирателите. Следователно при представителната демокрация чрез изборността и съобразно избирателната система се влияе върху мандата на държавните органи.

Най-общо мандатът се определя като особена публична служба в интерес и в полза на обществото за определен срок. За конституционното право то има ясно изразено съдържание - пълномощие за осъществяване на власт. Прегледът на конституционните разпоредби, уреждащи мандат, показва, че мандат е срокът, в който държавният орган осъществява предоставените със създаването му държавни функции. За Народното събрание мандатът настъпва с избора. Полагането на клетва е условие не за възникване на мандата, а за да се встъпи в изпълнение на пълномощията (Тълкувателно решение № 1 от 1992 г., к.д. № 18 от 1991 г.). Това следва да се отнесе и до други конституционно предвидени органи с мандатност, когато се полага клетва.

Конституцията употребява понятието, за да означава правомощията на органите и срока на упражняването им. За означаване на мандатността освен с термина "мандат" тя борава и с други означения, които, като отразяват същността на правното явление, акцентират в конкретната конституционна разпоредба върху едната или другата съществена страна на мандата, съобразявайки кой е неговият носител, различните правоотношения и тяхното съдържание. Така например: парламентарен мандат (чл. 64, ал. 2, чл. 67); избор за определен срок - вж. чл. 132а, ал. 4 във връзка с ал. 2 и 3; пълномощие/пълномощия - чл. 64, ал. 3, чл. 72, чл. 91, ал. 2, чл. 91а, ал. 2, чл. 93, ал. 5, чл. 97, ал. 2 и 4, чл. 102, ал. 1; правомощия - чл. 102, ал. 1, чл. 104, чл. 111, чл. 149, ал. 2; функции - чл. 103, ал. 1 и 3, чл. 132а, ал. 6. В теорията и практиката се провеждат различни отграничения, например проучвателен мандат - чл. 99, ал. 4, чл. 102, ал. 3, т. 2 от Конституцията; "овакантен" мандат, прекъснат (замразен) мандат за остатъчен срок, мандат на ротационен принцип, мандат на квотен принцип, опосреден мандат; разисква се върху конструкции за "висящ мандат", "мандат под условие" (Тълкувателно решение № 1 от 1992 г., к.д. № 18 от 1991 г.). От гледна точка на възникване на мандатното правоотношение се говори за свързан с избор или назначение мандат.

Различното терминологично означаване показва разлика в режима на съответния вид мандат по различни признаци. В това отношение се отличава проучвателният мандат. Но и той има за съдържание определени правомощия - извършване на действия по конституиране на органа в определен срок съобразно политическия мандат - вота на избирателите.

Подходът на конституционния законодател при уредбата на мандата е различен. Докато за някои конституционно установени органи уредбата се изчерпва изцяло в Конституцията, за други е използвано овластяване на текущия законодател. Така например в чл. 138 и 139 от Конституцията за органите на местното самоуправление е посочен само срокът на мандата на общинския съвет и на кмета и цялата уредба е поверена на законодателството (чл. 146 от Конституцията).

Конституционният мандат има две съставки - съдържателна (осъществяване на държавнически функции) и времева (срок за осъществяването им). Той е период от време, в който определен колективен или едноличен държавен орган осъществява (може да упражнява) правомощията, установени от Конституцията или по силата на Конституцията, от основаващ се на нея закон. Във втория случай, законът е, който урежда мандата съобразно указанията от Конституцията положения: продължителност на мандата (начало и край, ако не са посочени в нея), прекратяване.

Конституционно установените правомощия на всички органи уредени от Конституцията, не могат да се отнемат със закон. Това е положение, което се отнася до всички конституционно установени държавни органи. Такова правило виждаме изрично в чл. 149, ал. 2 от Конституцията за предоставените на Конституционния съд правомощия. Засяга се съдържателната страна на мандатите и възможността за промяната ѝ само чрез промяна по конституционен ред е гаранция за конституционносъобразното осъществяване на държавната власт.

2.3. Фундаменталните ценности, върху които се изгражда Българската държава и нейните институции, са посочени в глава първа "Основни начала" на Конституцията. В нея мандатът не е посочен като основно положение (принцип) изрично, но на изграждането на отношенията и на функцията за реално осъществяване на държавната власт на основата на мандатност Конституцията придава особено значение, видно от множеството конкретни разпоредби в следващите глави.

Конституционното понятие "мандат" не може да се абстрахира от следването на общите принципи, на които се основава Конституцията и заложените идеи на съчетаване на принципите на демократично устроена и правова държава. Уредбата на мандата се подчинява на общите принципи, върху които е изградена самата Конституция.

На първо място между основните начала стои чл. 1 от Конституцията. Той има

непосредствено отношение към мандатността, преди всичко към парламентарния мандат и учредяването на мандата на държавните органи.

От гледна точка на учредяването конституционният мандат е отразена в конституционна правна норма или, по нейно предписание, в закон воля на учредителната власт - конституционния или текущия законодател. С други думи, в крайна сметка определящ е волевият акт на конституционния законодател. Учредителната власт произтича от народа. Държавната власт се осъществява непосредствено от народа и чрез органите, предвидени в Конституцията (чл. 1, ал. 2 от Конституцията, вж. Решение № 5 от 1994 г., к.д. № 3 от 1994 г.). Конституционният съд посочва, че Конституцията и законите формират по установен ред държавните органи и в тази връзка се разисква върху мандатността и нейните елементи (Решение № 10 от 1999 г., к.д. № 36 от 1998 г.). Затова и мандатът е винаги отразена в правна норма (конституционна или на закон) воля на официален орган, но първоизточникът е народовластието, защото всяка учредителна власт произтича от народа. Народовластието - пряко или опосредено, е основата, върху която се изграждат всички държавни органи и институции.

Правилото на чл. 4 от Конституцията е основно начало на конституционния ред, основата на правното регулиране на всички обществените отношения, а понятието за правовата държава включва несъмнено и изискването за ясно, точно определяне на органите и техните функции и взаимоотношения. Уредбата на мандата и разбирането за него следва да отговаря и съобразява изискването на чл. 4, ал. 1 от Конституцията за правовата държава и нейните принципи (вж. Решение № 17 от 1997 г., к.д. № 10 от 1997 г.). Мандатът е пълномощието, което имат държавните органи, за да осъществяват държавната власт, която произтича от народа. Това е предоставяне на правна възможност за определен период от време да се осъществяват определени функции. Наличието на определени властнически правомощия и упражняването на власт е същностната характеристика на мандата. Принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), отнесен към мандата, означава, че следва да има еднакво отношение и разбиране за всички държавни органи що е мандат и срок на мандат. И ако тези два въпроса и техните отговори са ясни и отразяват безспорно същността на мандата като конституционноправно явление, въпросът за прекратяване преди срока трябва да се свързва със съдържателната страна на мандата и открива възможност за конкретност, поради това, че държавната власт се осъществява от различни органи с различни конституционно определени функции. Затова при тълкуване на разпоредбите на Конституцията относно мандата трябва да се извлича съдържанието им, като се съобразяват всички принципи, отразяващи правовия характер на държавата. Това се отнася и до случаите, когато се осъществяват специфични функции. Следва да се отчита принципът на изборност и на разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), да се вземат предвид и принципите, заложи в конституционната уредба на различните власти, и изискването за обновяване на състава на определен държавен орган.

Правилото на чл. 11, ал. 1 от Конституцията, установяващо принципа на политическия плурализъм, също има отношение към мандатността. Политическият плурализъм е свързан с осъществяването на държавната власт съобразно изразената свободно политическа воля и затова той е основна категория на демократичната държава. Член 11 от Конституцията подчертава неговото особено място сред принципите и изразява връзката между политическото и държавното изграждане на държавните органи и институции. Той е връзката на "свободното волеобразуване у народа към организираната държавност", отразява политическото въздействие върху държавноправния живот и неговата организация и осигуряване на алтернативни решения и модели. И тук се открива връзката и с мандата (срв. чл. 11, ал. 3, чл. 67 и чл. 99 от Конституцията).

Извеждайки понятието мандат и връзката му с основните начала на Конституцията, т. е. разглеждайки го като правна категория, в същото време трябва да се държи сметка, че всяко понятие е част от различни правни конструкции и е възможен нюанс в основния му смисъл, дори

различен смисъл, нещо, което е относимо и към мандата (вж. например чл. 67, ал. 1 от Конституцията). Възможно е в различни отношения с други понятия и правни категории да се проявяват и излизат на преден план едни или други негови съставни елементи. Така се осигурява необходимата свобода при осъществяването на възложените от учредителната власт държавни функции. Тази свобода е необходима и за конституиране и устройство със закон на държавните органи, които ще вземат решения и осъществяват непосредствено държавната власт и управление въз основа на овластяване от Конституцията. Това се отнася и до обикновения законодател, когато той трябва да уреди елементите на мандатността. В същото време е необходимо да се следват принципите на конституционното право, които осигуряват в достатъчна степен сигурност и стабилност, равновесие в юридическия ред, социалната среда, но и динамиката на процесите.

3. Практиката на Конституционния съд е богата на тълкуване на разпоредби на мандата на различни държавни органи, предвидени в Конституцията и конституционно установени институции. Това е тълкуване *in concreto*, за да се стигне до извода за съобразност на съответната законова норма с Конституцията. Има и тълкувателни решения относно отделни разпоредби на Конституцията и уважаването на искане за абстрактно задължително тълкуване на понятието "мандат" очевидно ще съобрази и това, което в случаите на конкретно тълкуване е извел като извод Конституционният съд. Практиката сочи също, че не би могло във всички случаи да се достигне до тълкувателен резултат, че мандатът има еднакъв правен режим за всички държавни органи.

Свидетелство за различния режим на мандатите са различните уредби (вън от употребата на различна терминология, с която се означават мандатите), които Конституцията създава на установените в нея държавни органи, техните мандати и възможните класификации. Мандатността е механизъм на правовата държава за организиране на държавния живот. Самото разделение на властите изисква различен режим на мандата на държавните органи. Точно различието в режима на мандатите предпоставя и различни класификационни критерии и уточняваща терминология, защото същностното е едно-единствено - предоставени, по установен ред от Конституцията или основан на нея закон правомощия за определен срок. Различни са учредителите на мандата, т. е. държавният орган, предоставящ определена власт и установяващ параметрите на мандата - съдържателни и времеви. Мандатът може да възникне от избор или от назначение. Учреденият държавен орган може да бъде едноличен или колективен. Конституционното право ясно отграничава персоналните мандати от мандата на колективния орган, създаден с разпоредба на Конституцията или по нейно предписание със закон. Разнообразие има и в уредбата на срока на мандата. Конституцията определя неговата продължителност или предоставя това на делегирия законодател. В някои случаи е посочено началото и края на мандата изрично. В други, това е подразбиращо се от функциите на съответния орган. Самият срок може да бъде абсолютно или относително определен по продължителност.

Съдържателно мандатът също показва различия и гъвкавост. Различна по обем и съдържание е предоставената власт. Ако говорим за еднакъв или общ режим - същностното се свежда до предоставянето на власт за осъществяване на определени публичноправни функции за определен срок, нещо, по което няма спор (вън от теоретичните спорове относно цялостната характеристика на мандатността). Двете страни съдържателност и срочност са неразривно свързани, с изключение на случая на продължаване осъществяването на функции след изтичане на срока ("удължаване" на мандата).

Мандатът за конституционното право е осъществяване на властнически правомощия (пълномощия, ако се акцентира на предоставянето на власт от възлагащия или учредяващия тези правомощия) в област от трите власти - законодателна, изпълнителна и съдебна, за определен период от време (срок). Двата елемента - пълномощия и срок, дават характеристиката на мандата. Първата е съдържателна, втората - времева.

Тъй като с мандата се предоставят правомощия, характеристиката в съдържателно отношение не може да бъде изчерпателна, а лимитирана и избирателна - съобразно волята на учредяващата власт, която предоставя осъществяването на определен вид и обем държавни функции. Това е гаранция за конституционосъобразното осъществяване на държавната власт. Съдържателната страна на мандата определя и продължителността на овластяването. Мандатното правоотношение не би могло да има еднакъв правен режим, тъй като и съдържанието на предоставената власт (правомощия) може да бъде, и е различно. Самата Конституция предопределя различния режим на мандата и неговите елементи в зависимост от това, какви правомощия се възлагат, като може да предостави определянето им на друг орган, такъв, който тя конституира, или такъв, за който тя само посочва, че трябва да бъде създаден, за да осъществява определените от нея функции. Организационните модели, възприети от законодателството, са различни, различна е пълнотата на уреждане и на мандата.

Самата Конституция урежда различно парламентарния мандат, президентския мандат и мандата на правителството. Начало на мандата на народния представител е произвеждането на изборите за НС (Решение № 5 от 2001 г., к.д. № 5 от 2001 г., Решение № 2 от 1995 г., к.д. № 1 от 1991 г., Решение № 4 от 1992 г., к.д. № 1 от 1991 г.). Всеки народен представител има "свободен мандат" (арг. чл. 67 от Конституцията). Мандатът на Народното събрание се отличава от мандата на народния представител. Има общи и "лични" (персонални) основания за предсрочно прекратяване (Решение № 8 от 1993 г., к.д. № 5 от 1993 г.). Анализът на основанията показва, че има връзка и в съдържателно и във времево отношение между тях. Пълният мандат на народния представител е четири години - изтичане на срока на легислатурата. Тя може да бъде съкратена при предсрочно прекратяване пълномощията на Народното събрание, ако не се състави правителство и пропаднат проучвателните мандати. Според чл. 160, ал. 3 от Конституцията пълномощията на Народното събрание се прекратяват и с произвеждане на избори за Велико Народно събрание; легислатурата може да бъде удължена при извънредно положение (чл. 64, ал. 1 и 2 от Конституцията; вж. и Решение № 1 от 1992 г., к.д. № 18 от 1991 г., Решение № 20 от 1992 г., к.д. № 30 от 1992 г.). Прекратяването на пълномощията на Народното събрание прекратява и тези на народния представител. Краят на неговия мандат обаче може да не съвпадне с края на легислатурата. Той може да бъде предсрочно прекратен на индивидуално основание, посочено в чл. 72 от Конституцията, "без изброяването да е изчерпващо", поради това, че има уредени и особени хипотези. Мандатът може да бъде за доизкарване на прекъснат или прекратен мандат. Може да има заместващ и възобновен мандат. Конституцията познава и прекъсване на депутатските пълномощия (чл. 68, ал. 2 от Конституцията) и овакантяване на депутатския мандат. В Тълкувателно решение № 8 от 1993 г., к.д. № 5 от 1993 г. е посочено, че "...продължителността на мандата на народния представител поначало съвпада с легислатурата на Народното събрание, определена в чл. 64, ал. 1 от Конституцията. Когато изтече мандатът на Народното събрание и се прекратят неговите пълномощия (чл. 64, ал. 3 от Конституцията), се прекратяват пълномощията и на всеки един от народните представители. Тъй като всеки народен представител е носител на ... мандат, Конституцията предвижда и лични основания за прекратяване на пълномощията. Те имат персонален характер". Няма основание Конституционният съд да отстъпи от разбирането, изразено в това тълкувателно решение. Касае се за персонални основания, които не са във връзка с изтичане легислатурата на Народното събрание. Осъществяването им води до предсрочно прекратяване на пълномощията на народния представител при запазване мандата на държавния орган.

Конституционно понятие е и президентският мандат (чл. 95, ал. 1 от Конституцията). Мандатът е петгодишен. Допуска се преизбиране само за още един мандат за разлика от мандатността на народните представители. Тук е невъзможно да се говори за общи и персонални основания за предсрочно прекратяване на мандата. Предсрочно прекратяване може да се извърши на предвидените в чл. 97 от Конституцията четири основания. Съобразно с правомощията на

президента в действие е принципът на непрекъсваемост - чл. 97 от Конституцията (вж. и Решение № 2 от 1991 г., к.д. № 24 от 1991 г.).

Няма изрична разпоредба в Конституцията за срок на мандата на правителството. Определено е началото, но не е установен срок на пълномощията. Тази особеност се дължи на начина, по който се формира Министерският съвет от Народното събрание, и правомощията, които той има (чл. 105 от Конституцията). Продължителността на мандата зависи, първо, от легислатурата на Народното събрание и, второ, от доверието на парламента (вж. Решение № 20 от 1992 г., к.д. № 30 от 1992 г.). При всяка нова легислатура започва мандат на ново правителство. Специфични са и основанията за прекратяване на мандата. Когато няма нова легислатура, основанията за предсрочно прекратяване са вот на недоверие на цялото правителство или на министър-председателя и подаване и приемане на оставката на министър-председателя. Член чл. 111, ал. 1 от Конституцията посочва и смъртта на министър-председателя. Основанията са съобразени с особеното място и роля на министър-председателя в правителството, с неговите функции, с принципа на екипност и йерархичност.

В определени случаи Конституцията съзнателно е оставила въпросите да се уреждат на законово ниво. Такива са случаите със законите, основани на чл. 129 - 130, чл. 132а, 146, 152. Този подход предоставя възможност за различни уредби и различен режим в границите на конституционната рамка и съобразно общата абстрактна мярка, която се определя от основните начала на Конституцията. Иначе устройствените закони не биха могли да съобразят организационната структура на органите и институциите с функциите, които са им предоставени. За съдебната власт е установено комбинирано решаване на въпросите на мандата - в Конституцията и в ЗСВ. Законовата уредба се изгражда съобразно конституционните положения на чл. 129, ал. 2, чл. 130, ал. 6, чл. 131 и 132а от Конституцията (вж. и Решение № 8 от 2006 г., к.д. № 7 от 2006 г., Решение № 8 от 2007 г., к.д. № 5 от 2007 г.). Различният режим на мандатност на органи, установени от закон, се отнася и до евентуалните промени в правната уредба.

Изводът е, че правният режим на мандата на различните органи е различен. Парламентарният мандат е различен от мандата на президента, на Министерския съвет, от мандатите в изпълнителната власт, в съдебната власт и от мандатите на органи на местно самоуправление. Конституцията ясно разграничава правния режим на мандатите на различните органи, независимо от учредителната власт - дали самата тя е предвидила мандатните правоотношения или на основание на нейна разпоредба те са установени от закон.

II.

1.1. Питането на народните представители относно предсрочното прекратяване на мандата ни изправя също пред два въпроса - прекратяване на индивидуалния мандат и прекратяване мандата на колективния орган. Въпросите са относими както към мандатите на държавните органи, изрично уредени в Конституцията, така и на тези, чиято организация и дейност е изградена на основата на конституционно овластяване.

Уредбата на мандатите в Конституцията показва модел, който предпоставя държавните органи да осъществяват своята дейност за пълен мандат, т. е. за предвидения в Конституцията срок. Разпоредбите относно мандатите на различните органи показват, че има създадени изрични разпоредби за предсрочното прекратяване и основанията за това. Първо, това е установено пряко за случаите, когато срокът е посочен в самата Конституция - например Народно събрание, президент; второ - опосредено за други конституционно предвидени органи и институции, за които е предвидено, че закон ще урежда организацията и дейността им, което включва и определяне на срока на осъществяване на държавнически функции. Не е задължително овластяването да се отнася до всички елементи на мандата. Преценката е на делегиращия орган. Например в чл. 147 и 148 от Конституцията относно мандата на Конституционния съд е определен срокът на пълния мандат и в шест точки основанията за предсрочно прекратяване на мандата на конституционен съдия, като в чл. 149, ал. 2 е изрично изключено да се дават или

отнемат правомощия на Конституционния съд със закон. Разпоредбите на чл. 138, 139, 143 и 146 от Конституцията са израз на друг подход - предоставяне нормативното решение да бъде дадено от закон. Сравни и чл. 27, ал. 1 от Закона за местното самоуправление и местната администрация.

Поначало изискването за добро функциониране на държавата и осъществяване на властите изисква запазване на правомощията за пълен мандат, т. е. за целия определен предварително период от време, но е предвидено и предсрочното прекратяване на персоналния мандат. Въпросът е за пределите на това изключение от общото положение и дали изброяването на основанията за предсрочно прекратяване е изчерпателно или от систематическото единство на разпоредби и същността на мандатното правоотношение и логиката на уредбата биха могли да се извлекат и други основания. Няма съмнение, че за да има предсрочно прекратяване на персонален мандат, трябва да са налице определени обстоятелства, настъпили след неговото възникване, и тези обстоятелства да са посочени като юридически факт за прекратяването изрично от Конституцията или от закон, основан на нея (изрични основания). Тази последица - предсрочно прекратяване на мандата, обаче може да се свърже с настъпването и на други правнорелевантни факти в уредбата на даден държавен орган. Ролята на учредителите на мандата не се изчерпва с предоставянето му и определянето на кръга правомощия, които ще осъществяват за предвидения срок. Фактът, че правомощията са предварително установени в конституционна норма или въз основа на нея от законова норма, не означава, че кръгът на правомощия и срокът за осъществяването им не може да бъде променян - разширен или ограничен по реда, по който са определени първоначално правомощията, т. е. с нова конституционна или законова разпоредба. Предоставените пълномощия и тяхното осъществяване са под контрола на учредяващия мандата орган.

Проблемът за предсрочното прекратяване на мандати със закон е не само сложен държавнически, но и политически деликатен. Поради тези две негови страни се проявява винаги комплицирано. Освен това засяга се и функционирането на държавните органи и балансът в изградената система от органи и тяхната дейност. В тази връзка може да се постави и въпросът за засягане на принципа, че Република България е правова държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и че законът не може да противоречи на Конституцията (чл. 5, ал. 1 от Конституцията), защото законодателният орган не е неограничен в своите правомощия, а е подчинен на Конституцията. Следователно и при тълкувателната дейност ще следва да се съобразява върховенството на Конституцията, отразено и в общите ѝ начала, и в нейните конкретни разпоредби, определящи текущото законодателство. Конституцията изисква стабилност в органите, което означава стабилност и на актовете, които уреждат тези органи. Това обаче следва да се постига чрез съчетаното действие на всички конституционни принципи, а не чрез абсолютизиране на някои от тях и противопоставянето им.

1.2. Относно индивидуалния мандат е прието, че произволно въвн от основанията, които можем да извлечем от Конституцията, респ. определения от нея закон, мандатните членове на държавния орган не могат да бъдат уволнявани, съкращавани и отстранявани под никаква форма и под никакъв предлог. Необходимо е изрично посочване на основанията за предсрочно прекратяване на мандата и Конституцията и законът го прави. Това ясно положение обаче не означава невъзможност да се постави въпросът дали може чрез закон да се прекрати предсрочно мандатът на орган, респ. на неговите членове, извън изрично посочените основания. Първо, в случаите, когато Конституцията изрично урежда основанията, и, второ, когато Конституцията посочва мандатът и неговата продължителност да се определят от закон. Когато мандатността е установена от закона и той дава уредбата на срока на мандата, прекратяването ще стане на основанията, посочени в закона, щом като общо Конституцията му е делегирала правото да установи мандат и в определена степен и рамки е дала и насоките на законовото уреждане. Правната уредба не може да бъде само и единствено конституционна. Може дори да е установено конституционно правомощие за цялостно уреждане със закон на обществените отношения - израз

на активна намеса на държавата в обществените отношения и процеси чрез законодателството (Решение № 6 от 2000 г., к.д. № 8 от 2000 г.; Решение № 15 от 1993 г., к.д. № 17 от 1993 г.; Решение № 21 от 1996 г., к.д. № 19 от 1996 г.; Решение № 33 от 1998 г., к.д. № 30 от 1998 г.). Въпросът за предсрочно прекратяване на мандат е обсъждан от Конституционния съд. Констатира се зависимост на срока на мандата от предоставените на държавния орган правомощия и връзката между тях (Решение № 3 от 1992 г., к.д. № 30 от 1991 г. - относно освобождаване на магистрати). Няма съмнение, че индивидуалните мандати могат да се прекратяват предсрочно на изрично посочени основания. Това са установени обективни факти или оставка. Възникването на тези обстоятелства (правопрекратяващи основания) води до едни и същи последици - прекратяване на мандата, независимо от органа, който е оправомощен да прекрати мандата - Решение № 10 от 1999 г., к.д. № 36 от 1998 г.

Уредбата на предсрочното прекратяване на мандата е разнообразна и с различия за различните органи.

Конституцията посочва изрично основания (чл. 72 от Конституцията) за предсрочно прекратяване на мандата на народен представител по време на легислатурата на Народното събрание, в чийто състав е избран. Макар това да не е казано изрично, изтичането на срока или прекратяването на легислатурата на Народното събрание независимо от причините за това означава край на индивидуалния мандат на народния представител, а удължаването на пълномощията на Народното събрание - удължава индивидуалните правомощия на народните представители. Вън от изрично посочените основания за прекратяване на пълномощията на народен представител остава например поставянето под запрещение, посочената в чл. 97, ал. 1, т. 2 от Конституцията "трайна невъзможност да изпълнява правомощията си поради тежко заболяване" (основание, предвидено за президента изрично в чл. 97 от Конституцията), няма и разпоредба, подобна на формулираната в чл. 148, ал. 1, т. 4 от Конституцията за конституционен съдия. Мандатът на народните представители, президента и вицепрезидента започва от избора. Те полагат и клетва. Обсъждана е връзката мандат - клетва за хипотезата на отказ от полагане на клетва и последицата от това за мандата - персонален и на колективния орган. Изразено е становище, че ако повече от половината избрани народни представители не положат клетва, парламентът не би бил конституиран, а с това и пълномощията на народния представител биха били имажинерни. Затова неполагането на клетвата засяга както правомощията, така и мандата на народния представител. Мандатът е опразнен от съдържание и следва да се сметне, че се прекратява. "Правните последици би трябвало да са сходни с правните последици на оставката".

Конституцията не установява срока на правомощия на правителството - зависи от доверието на парламента. Но предвижда правителство в оставка. В чл. 111 от Конституцията са уредени общо основанията за предсрочно прекратяване на мандата на Министерския съвет. Няма отделна разпоредба за прекратяване мандата на министър-председателя. Ако основанията смърт и оставка можем да извлечем от чл. 111, остава въпросът дали те са единствените персонални основания за прекратяване на пълномощията му. И дали всички проблеми ще се решат на базата на оставката, има ли задължение министър-председателят да подаде оставка или ще се тръгне към процедура на вот на недоверие. Това е важно, защото във всички случаи, когато се прекрати индивидуалният му мандат, ще се стигне до прекратяване мандата на правителството, който поначало би следвало да съвпада с легислатурата на Народното събрание.

Що се отнася до съдебната власт, разпоредбата на чл. 129, ал. 3 от Конституцията не употребява понятието "мандат", но за председателя на Върховния касационен съд, председателя на Върховния административен съд и главния прокурор е предвиден срок от седем години за заемане на длъжността, като предсрочно освобождаване от длъжност става на основанията, посочени изрично в изр. 2 на същата алинея. В чл. 130, ал. 8, т. 1 - 4 от Конституцията в основанията за предсрочно прекратяване на мандата на изборните членове на Висшия съдебен съвет не е посочена смъртта, но има дисциплинарно освобождаване от длъжност, нещо различно

от посоченото в чл. 129, ал. 3, т. 5 от Конституцията, отнасяща се до магистратите. В чл. 133 от Конституцията е предвиден устройствен закон за организацията и дейността на Висшия съдебен съвет. Относно Инспектората към Висшия съдебен съвет в чл. 132а, ал. 10 от Конституцията уредбата е предоставена изцяло на обикновения законодател.

1.3. Според вносителите на искането за тълкуване мандатът е индивидуален и възможност за прекратяване на един орган не може да стане освен с изтичането на определения срок. Конституцията обаче показва друго. Мандат има и колективният държавен орган. Виж например чл. 64, ал. 1, чл. 111, ал. 1, т. 1 и др. от Конституцията. Следва да се има предвид и връзката между двата вида мандат - индивидуален и мандат на органа.

Не може да се допусне, че Конституцията не е имала предвид предсрочно прекратяване преди изтичането му на мандата на държавен орган. По-скоро тя намира, че въпросът е решен с изискванията към установяване на мандата и определящото значение на неговата съдържателна съставка спрямо времевата съставка. Посоченият от Конституцията мандат ще се промени съобразно реда за изменение на конституционните разпоредби. Това се отнася и до въвеждане на основания за прекратяване. Когато конституционна разпоредба е предоставила на текущия законодател да установи мандата и да даде неговата уредба, тогава по правилата за създаване и изменение на закон ще се извърши и изменение на уредбата на срока и основанията за прекратяване. Противното би означавало противоречие с принципа на разделение на властите и определените им компетентности и, по-специално, ограничаване на законодателната власт вън от конституционните правила. Аргументът, че е уредено предсрочното прекратяване само на индивидуалните мандати, е несъстоятелен. Изричната уредба на прекратяване на персоналният мандат, и то не във всички случаи, се налага, защото персоналните мандати могат да имат самостоятелен живот и различна продължителност, вън от установения за колективния орган срок на осъществяване на неговите пълномощия и защото засягат личността и статуса на правния субект физическо лице - носител на индивидуален мандат - например народният представител, чийто статус е най-пълно уреден в Конституцията. Самият факт, че има и общи прекратителни основания, които извличаме от уредбата на отделните държавни органи, показва не само неизчерпването на основанията с изрични норми за прекратяване на индивидуалните мандати, но и предполага и допустимост на други основания, свързани със съществуването и функционирането на колективните органи. Ограничаването, вън от конституционната граница на промени в мандата, означава да се спре законодателството и отрече неговата изграждаща роля в отразяването на обществените процеси и резултатите от правното им регулиране.

Поддържа се от вносителите на искането, че Конституцията изисква стабилност в органите и институциите на държавата. Стабилност обаче, включително и в конституционното право, не означава непроменимост. Въпросът е за мярката и критерия. Стабилността и мобилността трябва да се разглеждат през призмата на социалните потребности и процеси и изискването за ефективно осъществяване на държавната власт в отделните сфери на обществените отношения. Те трябва да са с лице към потребностите на социалния и правен живот. Следователно, оправдан е "хармоничен компромис" на статика и динамика, на стабилност и мобилност, поддържане на "различните равновесия" по хоризонтала и вертикала на държавноправните отношения и той се постига чрез допускане на промяна. В развитието на правото и на институциите има два вида възможна политика - стабилност и мобилност, статика и динамика. Би следвало да се направи компромис между изискването за стабилност на правната уредба, което гарантира сигурност в обществените отношения, и необходимостта от динамика в обществен интерес. Критерият са демократичните ценности. Това се отнася и до моделите и развитието на институциите и до устройствените положения, заложили в Конституцията и законите. Ефективността на юридическите уредби и дейности зависи от съответствието им с нуждите на социалния живот и когато общественият интерес изисква - ще се извърши промяна, включително установяване на предсрочно прекратяване на мандати. Ограничението е едно -

съобразяване с Конституцията и реда, предвиден в нея. В крайна сметка до съобразяване на основните конституционни начала. Не може да се твърди, че те изключват предсрочното прекратяване на мандатите и че предсрочното прекратяване е винаги в несъответствие с правовия характер на държавата. Това общо положение на допустимост на конституционосъобразно извършване на промяна добива особено значение в период на реформи в обществото, които винаги се осъществяват чрез правни средства - чрез механизма на законодателството. Организацията на създадените от Конституцията или по нейно разпореждане от закон органи зависи от цялостната характеристика на органа, избрания модел на устройство и на осъществяване на държавните функции.

Възлагането от Конституцията на закон и изпълнението от този закон на изискването да даде определена уредба на обществени отношения несъмнено включва промени в уредбата, осъществявани по законов ред. Следователно преструктурирането, извършвано на законово равнище, не противоречи на Конституцията, щом тя е установила законовото уреждане, а то винаги обхваща и възможност за законова целесъобразност. Тази целесъобразност обхваща и необходимите реални реформи в държавните структури, наложителни в хода на общественото развитие. Регламентацията на държавните органи показва, че Конституцията не е затворена, а открита за законодателни промени в тях. Не е изключена промяна, включително вътрешно преструктуриране в рамките на Конституцията, и това е относимо и към компонентите на мандатността, щом тя е установена със закон.

Съображенията, изложени в искането на народните представители, свързани с предположения за евентуални нарушения, не могат да бъдат основания за изключване възможността за предсрочно прекратяване на мандата на създадени законово въз основа на конституционна разпоредба държавни органи. Самата Конституция е предоставила компетентност на текущия законодател да прецени в рамките на конституционната допустимост как да уреди мандата, в частност и неговото предсрочно прекратяване, като не изключва и промените в уредбата. Следователно две положения са безспорни - предоставена законова компетентност и предоставена възможност за промени в законовата уредба. Тези положения са генерални. Те не могат да бъдат изключени по отношение на определени въпроси и определени органи, щом са в рамките на правомощията на законодателя и следват основните начала на Конституцията. Това е гарантирала Конституцията. Това се отнася и до провеждането принципа на мандатността и нормативното му отразяване. Противното би означавало ограничаване на законодателните функции на Народното събрание, пренебрегване принципа на разделение на властите и обезсмисля конституционното овластяване на закон за уреждане организацията и дейността на държавните органи. Предоставянето от Конституцията на право на текущия законодател да създава устройствени закони е предоставяне на право и на изменение на тези закони. Извършването на промени е средство за постигането на определен правомерен резултат в интерес на обществото. Това не означава нарушаване на организационната независимост на органите или нарушаване на баланса между властите, а създаване на възможност за осигуряване на ефективност в осъществяването им и провеждане на реформи.

Промяната в уредба на мандат, установена на законово равнище, може да се извърши, като се спазват формалните и съдържателните (в съответствие с принципа на правовата държава) изисквания, които изключват произволната промяна. Щом не се излиза вън от пределите на конституционното овластяване, тя е допустима, а въпросът за разумно законодателно решение е винаги конкретен.

Във връзка с независимостта на властите въпросът за предсрочното прекратяване на мандата добива един допълнителен смисъл. То е допустимо и като средство за възпиране осъществяването на действия вън от правомощията - когато органът започне или извърши действия, като излиза вън от предоставените му правомощия на мандатен орган. В такава ситуация мандатността може да се превърне от гарант, защитник на независимостта на властите в

своя антипод. Чрез прекратяването се осъществява защитата на държавата и на обществото и на онези конституционни ценности, които се осигуряват от мандата. Защото мандатността, както и пълното осъществяване на мандата не е самоцел. Целта е да се осигури надлежно осъществяване на функциите на всяка от трите власти и правовия демократичен характер на държавата. Независимостта на държавните органи е възможност да се вземат от тях самостоятелни решения в рамките на определената им по конституционен ред компетентност. Чрез нея се осигурява и балансът между властите. Предположение за дисбаланс на отделните власти не биха могли да оправдаят отричането на принципната възможност за законови промени, отнасящи се до мандата, защото има достатъчно други форми и начини за осигуряване на този баланс, които се коренят в народовластието (чл. 1, ал. 2 от Конституцията). Щом Конституцията е предоставила на закон да определя мандата и неговия режим, винаги е възможно те да се изменят с изменение на закона. Изменението е отговорен държавнически и политически избор сред много различни модели и решения, а изменителният закон следва да бъде конституционносъобразен (вж. Решение № 21 от 1996 г., к.д. № 19 от 1996 г.; Решение № 10 от 1999 г., к.д. № 36 от 1998 г.).

Изтичането на мандата на колективния орган прекратява мандата на всички членове на органа. Прекратяването на мандата на член на колективния орган (невинаги само на персонално основание, вж. за Министерския съвет чл. 111, ал. 1 от Конституцията) не води до прекратяване мандата на органа. Това ясно се вижда при устройството на държавните органи на ротационен и квотен принцип. Друг е въпросът как се осъществяват правомощията и дали е възможно да се осъществяват функциите на органа до попълване на неговия състав.

Можем да направим извод, че при всички конституционно установени мандати е възможно предсрочно прекратяване (непълнен мандат) и на основания, които не са изрично посочени, но са логична и необходима последица от осъществяване на предвидени в нея фактически състави. Така например прекратяване на индивидуалния мандат на заместващия народен представител, при заместване, ако заместваният народен представител се завърне - основание, непосочено в чл. 72 от Конституцията (Тълкувателно решение № 8 от 1993 г., к.д. № 5 от 1993 г. на чл. 68, ал. 2 от Конституцията).

Не е предвидена обща разпоредба за предсрочно прекратяване на мандата на колективен орган, защото органите се създават, за да осъществяват определени държавнически функции, да извършват дейност, необходима на обществото за пълен мандат, което не изключва възможността да се стигне до предсрочното прекратяване на мандата. Макар предсрочното прекратяване на мандата на колективен орган да се разкрива като изключение, това не означава, че е а priori изключено от Конституцията. Това са случаи, когато е невъзможно осъществяването на функциите на органа. Например оставката на всички членове на даден колективен орган; оставката на членове, така че да не може да се формира мнозинство; намаляване броя на членовете под определения от закона минимум; непопълнена квота, когато мандатният орган се изгражда на квотен принцип, и др. Последицата - прекратяване на мандата, е съобразена с правния ред и правовата държава и изискването за сигурност и предвидимост. Балансът на властите не позволява прекратяването на мандата на държавните органи по конюнктурни причини, но в същото време изисква да се отчита необходимостта от надлежното осъществяване на предвидените конституционно функции и съчетаното и едновременно действие на всички принципи на правовата държава. Че идеята за предсрочно прекратяване на пълномощията на колективен орган не е чужда на конституционния учредител на мандати, се вижда от чл. 27, ал. 1 на Закона за местното самоуправление и местната администрация. Преценката за това, както и за продължаване на мандата е на този, който има учредителната власт. Задължително, но и достатъчно е той да спазва основните начала на Конституцията. Следователно, общият извод е, че мандатът се прекратява с изтичането на срока, за който са предоставени властническите правомощия (пълен мандат), и е възможно и допустимо предсрочно прекратяване на мандата - колективен и индивидуален.

2. Когато предсрочно се прекратява мандат, установен в закон по конституционно овластяване, прекратяването се извършва със закон. Конституционният съд се е произнесъл, че дали промяната с последващ закон е допустима, се определя от това, дали се променя конституционната структура. Ако има такава промяна, изисква се изменение на Конституцията (Решение № 5 от 2009 г., к.д. № 6 от 2009 г.; Решение № 17 от 1997 г., к.д. № 10 от 1997 г.).

Предвиждайки уредба в закон, Конституцията съзнателно е оставила въпросите да се уреждат на законово ниво. Този използван подход предоставя възможност за различни уредби и различен режим в границите на конституционната рамка, определена от основните начала. Иначе устройствените закони не биха могли да съобразят организационната структура със зададените функции на органите и институциите, да постигнат оптимална организация на осъществяване на публичните функции. Конституцията не само не изключва, но принципно е отворена за промени, нещо, което се отнася и до трите власти. За съдебната власт е възприет подходът на комбинирано решаване на въпросите на мандата, вкл. прекратяването му - в Конституцията и в Закон за съдебната власт. Законовата уредба се основава и съобразява конституционно заложеното (срв. чл. 129, ал. 2, чл. 130, ал. 6, чл. 131, чл. 132а от Конституцията, вж. и Решение № 8 от 2006 г., к.д. № 7 от 2006 г.; Решение № 8 от 2007 г., к.д. № 5 от 2007 г.). Едно предсрочно прекратяване на мандата на органа следва да съобразява редица положения, например да не нарушава конституционните принципи; да не нарушава баланса между властите (вж. Решение № 3 от 2003 г., к.д. № 22 от 2002 г.). Извършването му е въпрос на законодателна целесъобразност, на приоритети в управлението на държавните и социалните процеси, интеграционни процеси и осъществяване на реформи в различни сфери на обществения живот, т. е. да са определен отговор на социална потребност и обществен интерес. Когато то не засяга цялостната характеристика и се запазват конституционно определените функции на органа, няма противоречие с Конституцията и място за отрицание. Възможните усложнения и интертемпорални проблеми се решават с преходни и заключителни разпоредби, които също следва да отговарят на конституционно установените положения, ценности и норми - най-общо, на основните конституционни начала и принципите на правовата държава.

В случаите, когато уредбата на мандата е дадена в закон, предсрочното прекратяване на мандата трябва да отговаря и на условията, посочени в този закон. Законодателят сам е поставил ограничения и само той е, който с изменение в закона съобразно със Закона за нормативните актове може да премахне или да установи нови ограничения.

Водим от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и чл. 12, ал. 1, т. 1 от Закона за Конституционния съд, Конституционният съд

РЕШИ:

1. Мандатността е основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, което е съобразено с разделението на властите и правовата държава.

Конституционното понятие мандат е установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон.

Правният режим на мандата на органите на публичната власт се определя от конституционни и от законови норми.

2. Предсрочно прекратяване на мандат, установен от Конституцията, може да се извърши единствено на основанията, предвидени в нея. Ако в нея основания не са предвидени - на основанията, предвидени в закон.

Промяна в основанията за предсрочно прекратяване на мандата е допустима. Тя може да се извърши по реда на изменение на Конституцията за конституционно уредените мандати и по реда на изменение на закона - за мандатите, установени от закон.

Изменението трябва да гарантира независимостта на органа при осъществяване на

неговите конституционно установени правомощия.

Предсрочното прекратяване на мандата на колективен орган е основание за прекратяване на персоналните мандати на неговите членове. Правните последици, свързани с предсрочното прекратяване на мандат, се уреждат от изменителния закон.

Съдиите Владислав Славов, Благовест Пунев, Румен Ненков и Цанка Цанкова са подписали решението с особено мнение. Съдиите Емилия Друмева и Стефка Стоева са със становище по делото.

ОСОБЕНИ МНЕНИЯ

на конституционни съдии по конституционно дело № 12 от 2010 г.

Владислав Славов, Благовест Пунев и Румен Ненков

Подписахме решението на мнозинството с особено мнение по допустимостта, тъй като намираме, че не са налице необходимите предпоставки за постановяване на тълкувателно решение по съществото на направеното искане. Причината за това е, че неговите вносители, колкото и парадоксално да звучи като факт, не са посочили предмет на поисканото от тях тълкуване. Не са очертали ясно какво очакват от Конституционния съд, в частност - съдържанието на коя конституционна разпоредба или система от конституционни разпоредби, формиращи правен институт, се нуждаят от изясняване.

В правната теория няма спор, че тълкуването на нормативен акт, какъвто несъмнено е Конституцията, е дейност, насочена към изясняване на точния смисъл на неговите правни разпоредби, а такова е и категоричното становище на законодателя, изразено в чл. 46, ал. 1 от Закона за нормативните актове. На първо място, народните представители - вносители на искането, са поискали от Конституционния съд да тълкува правната категория "мандат" според Основния закон. Под "правна категория" се разбира основно понятие в правото или правната доктрина, отличаващо се по своите родови и видови признаци, а то при всяко положение е нещо съвсем различно от конкретната нормативна разпоредба. Съзнавайки този очевиден недостатък на тълкувателното питане, при разглеждане на делото по същество съдът очаквано си е позволил да излезе извън обхвата на формулирания петитум. Така, макар и ограничено - само във връзка с отношението им към въпросите на мандата, е тълкувал конкретни разпоредби на Конституцията (чл. 1, чл. 4, чл. 8, чл. 11 и т. н.), които въобще не са посочени в искането.

В допълнение вносителите са формулирали един конкретен принципен въпрос, предлагайки и очевидно очаквайки да получат отрицателен отговор, който да рамкира бъдещата законодателна дейност на Народното събрание. От приемането на това искане следва Конституционният съд да даде предварителна консултация на носителя на законодателната власт какви норми може да приема и какви не може да приеме в бъдеще. Конституцията обаче не предоставя на съда правомощието да участва под каквато и да е форма в нормотворческия процес. Поради това консултативните становища не могат да имат задължителен характер за законодателния орган.

Искаме да подчертаем, че бедата не е в съдържанието на искането, а в необяснимата за нас готовност на Конституционния съд да се съгласи да се произнася по съществото на въпроси с доктринерен характер вместо така, както повелява Основният закон, да разкрива точния смисъл на действащи конкретни конституционни разпоредби. В случая от съдържанието на искането излиза, че има спорове относно бъдещата нормативна уредба, свързана с правната категория "мандат" и преди всичко - с възможността за предсрочно прекратяване на установени мандати. Намираме, че в случая Конституционният съд не би следвало да поема ролята на арбитър по тези спорове, преди да бъдат приети съответните законодателни актове на Народното събрание. Когато

под прикритието на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд се съгласява да разяснява правни категории и да отговаря на въпроси, свързани с предстояща нормотворческа дейност, той престава да бъде онзи съд, който е замислен от създателите на Конституцията. Превръща се в политически ангажирана структура, която в други държави се наименува "конституционен съвет", "държавен съвет", "сенат" и т. н. За съжаление, освен че не е съобразен с Конституцията, такъв подход е и твърде опасен за авторитета на съда, макар и чисто формално да му носи ползата от присвоената повече власт. Поради това и тълкувателният резултат, който се получава при разглеждане на искането за тълкуване, по съществото си не може да не е безплоден - в по-лошия случай Конституционният съд се превръща по недопустим начин в позитивен законодател, като предписва параметрите на законодателната дейност на парламента, а в по-добрия - произвежда обтекаеми формулировки, които нямат този негативен ефект, но пък са лишени от смислова натовареност.

Конституционни съдии:

Вл. Славов,

Бл. Пунев,

Р. Ненков

Цанка Цанкова

Изразявам особено мнение по допустимостта на искането на групата от 61 народни представители от 41-ото Народно събрание за задължително тълкуване на "правната категория "мандат, според Основния ни закон".

Намирам, че макар от формална страна да са изпълнени изискванията на чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, не е налице материалната предпоставка за произнасяне с тълкувателно решение по чл. 149, т. 1 на Конституцията на Република България.

В искането са поставени два въпроса - единият за правната категория "мандат" и вторият за предсрочно прекратяване на мандат "извън основанията изрично посочени в Конституцията и закона". Макар и свързани, те са на различна плоскост и всеки от тях сочи на самостоятелен предмет на тълкуване и по всеки от тях трябва да се обоснове правният интерес.

Мандат е основно понятие, чиито същностни елементи в публичното право са ясно установени и от позитивното право, и от теорията, и няма правна необходимост от тълкуване. Ясни в това отношение са и разпоредбите на Конституцията. Няма противоречия и в разбирането на Конституционния съд за мандата и като правоотношение, и като срок, отразено в решенията, с които е извършвал нормативно и казуално тълкуване. Няма съмнение, че институтът на мандатността, както и всеки друг институт на публичното право, трябва да съответства на основните начала на Конституцията. Съотношението с тях я представят като общо понятие с по-висока степен на обобщеност в сравнение с други понятия на конституционното право, т. е. като правна категория. Самите вносители наричат мандата "основна категория", т. е. разбират ясно и дори подчертават важното ѝ значение и не е необходимо и в тази насока да се извършва тълкуване, за да се потвърди това значение, което никой не оспорва. Поставянето на въпроса обаче може да доведе до спорове относно тежестта и относимостта на всеки от конституционните принципи при определянето и уредбата на мандата.

Употребата на понятието мандат в Конституцията е достатъчно ясна независимо дали се уреждат пълномощия на мандатен орган, или срокът на тези пълномощия. В случаите, когато въз основа на закон, основан на изрично овластяване от Конституцията (конституционна делегация), мандатът се урежда от закона, също не се разкриват неясноти и непълноти от гледна точка на понятието (правната категория) - съдържателност и срок. Не се открива необходимост от нормативно тълкуване и с оглед политическите измерения на явлението. От гледна точка на осъществяване на законодателния процес твърденият от вносителите "правен интерес" за задължително тълкуване не е налице - изявленията и намеренията да се преуреди правното

положение на държавен орган или институция не е дори и законодателно предложение и не доказва, както и всяка дискусия, конкретна необходимост от това, а още по-малко подобно желание би могло да се разглежда като материалноправно основание за задължително тълкуване на правно понятие, по разбирането на което не са констатирани проблеми. Становища и изявления относно политическите процеси също не са основание за тълкуване на конституционната категория "мандат".

За да се извърши нормативно тълкуване от Конституционния съд, което е и вторичен източник на конституционното право, трябва да е налице обосноваване, убедителен от гледна точка на Конституцията и конституционната практика тълкувателен интерес (вж. Определение на Конституционния съд от 30.04.1998 г. по к.д. № 14 от 1998 г.), какъвто по отношение на искането за абстрактно тълкуване на "мандат" не се открива. Мандатът е едно богато по съдържание понятие на публичното право и твърда дефиниция и определянето по тълкувателен път на еднакъв режим за всички случаи чрез нормативно тълкуване от Конституционния съд (каквото е искането по делото) не би било в съгласие с основните начала на Конституцията, която установява мандатността. Вън от това, видно е от конституционните разпоредби, че режимът на мандата не е и не може да бъде еднакъв. При липсата на различни и противоположни разбирания що е мандат и яснота, че това е срок на определените и предоставени на даден орган и, когато е колективен, и на неговите членове, пълномощия за осъществяване на държавни функции, да се извърши от Конституционния съд задължителното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията би означавало допълване на Конституцията. Нещо, което е недопустимо и създава условия за предизвикване на спорове и за деформиране на действителното съдържание на понятието, влагане на смисъл, различен от ясно изразения от конституционния законодател. С други думи - да се извърши дейност, която по своите последици би била противоположна на целта, заложена от Конституцията при създаването на тълкувателното пълномощие на Конституционния съд за нормативно тълкуване. Да си припомним и казаното от J.Dabin, "повечето от нещата се разбират по-добре, когато не се дефинират и това е така при моралните, икономическите или политическите понятия", нещо напълно приложимо и в правото.

Конституционният съд може да извършва тълкуване *in abstracto* на понятия, употребени в Конституцията, само ако има обоснована и обективна необходимост от това, защото тълкувателният резултат - тълкувателният акт има изключително важна последица. Той е неотделим от конституционната разпоредба източник на конституционното право, със същата обвързваща сила както самата разпоредба. Ако обаче Конституционният съд, както е в конкретния случай, при липсата на такава необходимост (в искането не са посочени никакви възможни различия в тълкуването и никакъв конкретно възникнал проблем на разбирането за правната категория мандат) и при положение на изградени и ясни за учредителната власт, за законодателя и за самия Конституционен съд в неговата практика понятия, със смисъл, изяснен и от теорията, даде задължително тълкуване, то означава съдът да подмени конституционния законодател. Означава Конституционният съд да излезе вън от своите правомощия по чл. 149, ал. 1, т. 1 на Конституцията.

Понятието мандат се употребява многократно в Конституцията и има утвърден и безспорен смисъл. Няма съмнение относно характеристиките на мандата - правомощия и срок и тяхната обвързаност и единство. То се употребява непрекъснато в обществения, държавноправния, политическия живот и парламентарната практика и няма съмнения относно неговото съдържание, нито като такова е предизвиквало спорове при използването му. Самите вносители на искането за тълкуване посочват множество разпоредби на Конституцията, в които то е употребено. Разбирането им съвпада с общоприетото. Не се излагат никакви съображения, сочещи на неяснота и противоречиво разбиране на мандата - упражняване на властнически правомощия за определен срок. Правният интерес се търси в осигуряване авторитетно потвърждаване от Конституционния съд на общоприетото разбиране и споделяне значението на

мандатността като защитен механизъм на демокрацията, което не е основание по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията за извършване на нормативно тълкуване. Искането за извършването му се свързва с втория въпрос, поставен от вносителите - може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно във от посочените в Конституцията и закона основания, въпрос, който също не изисква нормативно тълкуване на понятието "мандат". Предсрочното прекратяване е предпоставено в самата Конституция, и по нейна делегация от закон, тъй като законодателната власт обхваща както създаването на законови правни уредби, така и тяхната промяна. Промяната може да се отнася и до мандатността - скъсяване и удължаване на срока на мандата. Преценката е на законодателя (вж. в това отношение и Решение № 606 от 20 май 2010 г. на френския Конституционен съвет). Тя е израз на независимостта на законодателната власт (чл. 8 от Конституцията). Тъй като преценката винаги е конкретна, установяването на конституционносъобразността на промяната е в правомощията на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Конституционен съдия: Ц. Цанкова

СТАНОВИЩЕ

на конституционните съдии Емилия Друмева и Стефка Стоева по конституционно дело № 12 от 2010 г.

Подкрепихме принципно диспозитива на решението. Но считаме, че тълкуването на съда трябваше изрично да съдържа, че предсрочно прекратяване на законово установен мандат чрез последващ закон е допустимо само по изключение, а нормите-изключения се прилагат стриктно и ограничително, което обаче не получи подкрепа при решаването на делото.

Излагаме и някои принципни несъгласия с мотивите на решението. Мотивите са стъпили върху понятието "конституционна делегация, респективно конституционно овластяване", визиращо разпоредби на Конституцията, в които изрично се предвижда, че по материята ще се приеме закон (например "Режимът на земята се определя със закон, чл. 22, ал. 3). Не може да се приеме такава "делегация/овластяване" в конституционното право: изричното предвиждане в Конституцията, че конкретен неин институт, принцип, правило ще бъде развито в закон, не е конституционна делегация, а представлява инфраструктурата и самото функциониране на правната система в съвременната държава, включително стъпаловидния строеж на нормативните актове (Й. Меркл и Х. Келзен).

Съдържащото се в решението разбиране за такава "конституционна делегация" би имало като възможен резултат премахването на всички подзаконови нормативни актове (!), защото делегираният (в случая законодателят) съгласно класическото разбиране за делегация няма право да делегира - "Delegatus non potest delegare". И още, Конституцията не "овластява". В демократичната държава овластява единствено народът, а Конституцията е инструмент за (контролирано) управление.

Не споделяме и мотивите на решението в частта, в която е прието, "че при всички конституционно установени мандати е възможно предсрочно прекратяване и на основания, които не са изрично посочени, но са логична и необходима последица от осъществяване на предвидени в нея фактически състави". С други думи, отнася се до прилагане по аналогия на разпоредби относно прекратяването на персоналните мандати. Тази част от мотивите на решението най-малкото противоречи на диспозитива му.

Несъгласие изразяваме и с разбирането, че предсрочно прекратяване на мандата на колективен орган може да настъпи при непопълнена квота, когато органът се изгражда на мандатен принцип. Такова основание за прекратяване на мандат няма в Конституцията и

законите. В хипотеза на непопълнена квота възниква само задължение на съответния орган да избере или назначи представител или представители от своята квота в колективния орган. Неизпълнението на задължението не може да има за последица прекратяване мандата на колективния орган, както и да води до невъзможност органът да осъществява функциите си.

Конституционни съдии:

Ем. Друмева,

Ст. Стоева