

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдията Цанка Цанкова по к.д. № 12/2010

Изразявам особено мнение по допустимостта на искането на групата от 61 народни представители от 41-то 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 Конституционния 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 като 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 срока 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 твърдения 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.14/1998 г.), какъвто по отношение 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 такава 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 вън 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 2010г. на френския Конституционен съвет). Тя е израз на независимостта на законодателната власт (чл.8 от Конституцията). Тъй като преценката винаги е конкретна, установяването на конституционосъобразността на промяната е в правомощията на Конституционния съд по чл.149, ал.1 ,т.2 от Конституцията.

Съдия :

Ц.Цанкова/