



74

**ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

**НА ФОНДАЦИЯ “БЪЛГАРСКИ АДВОКАТИ ЗА ПРАВАТА НА
ЧОВЕКА”**

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 12 ОТ 2010 Г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

С определение от 1 юли 2010 г. на Конституционния съд въз основа на чл. 18, ал 2 от Закона за Конституционния съд сме конституирани като заинтересована страна по конституционно дело № 12 от 2010 г. Делото е образувано по искане на 61 народни представители от 41-то Народно събрание на основание чл. 149, ал.1,



т.1 от Конституцията на Република България. С посоченото определение искането е допуснато за разглеждане по същество.

Квотата от депутати иска да се даде задължително тълкуване по два взаимосвързани, но самостоятелни въпроса. Първият от тях е какво е съдържанието на правната категория “мандат” според основния и върховен закон на страната. Вторият е може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията изрично посочени в Конституцията и законите.

Считаме, че даването на задължително тълкуване по посочените въпроси е от съществено значение за утвърждаването и развитието на *принципа на демократичната държава* в съвременния български конституционен модел поради следните причини. Първо, безспорна е необходимостта от *стабилност и яснота* по отношение на такъв важен въпрос, какъвто е този за *мандата на държавните органи*. Второ, чрез подобно тълкуване ще се доразвият конституционните гаранции за т.нар. “*времево разделение на властите*”, което е ключов, макар и понякога недостатъчно оценяван аспект на конституционната демокрация и *институционалния полицентризм*. Трето, в интерес на всички политически и конституционни субекти, но особено на българските граждани, е да бъдат предотвратени потенциални опити за *безпринципна подмяна на състава на държавни органи*.

Опазването на заложения в конституцията и законодателството модел за деконцентриране и разделение на властта има *гаранционно действие и по отношение правата на човека*. Така например честата подмяна на състава на Съвета за електронни медии при промяна на политическите мнозинства може да бъде използвано като инструмент за натиск и диктуване на приоритети в дейността на този орган, който би следвало да действа като *институционална гаранция за информационните и комуникационните права на гражданите*. Това важи в не по-малка степен за Комисията за защита от дискриминация. Стабилността на нейния състав е основна предпоставка за опазване на *фундаменталния конституционен*



принцип на равенството, който намира конкретизация в принципите на правовата, демократичната и социалната държава, а оттам – и по отношение на основните конституционни права на човека.

По първия поставен въпрос следва да бъдат отбелязани няколко основни момента. Според конституционната теория и нормативната уредба мандатът на всички държавни органи, независимо дали са еднолични или колективни, към коя власт принадлежат и дали са на национално или на местно ниво, има две характеристики – *количествена* и *качествена*. *Количествената характеристика* касае два въпроса – *от кой момент възниква* мандатът и каква е неговата *продължителност*. *Качествената характеристика* на мандата се отнася до това дали той е *императивен*, *свободен* или *условно свободен (партиен)*.

Конституционният съд има вече решения по някои аспекти на количествената и качествената характеристика на мандата. Така например, според Решение № 5 от 22 март 2001 г. по конституционно дело № 5 от 2001 г. Конституционният съд приема, че мандатът на народните представители започва да тече от датата на изборите, с което той възприема т.нар. “представителна теория за мандата”. С Решение № 8 от 21 септември 2000 г. по конституционно дело № 9 от 2000 г. Конституционният съд предвижда, че при предсрочно прекратяване на мандата на конституционен съдия поради смърт на негово място се избира, респ. назначава съдия от съответната квота до края на мандата на починалия съдия.

Въпреки наличието на решения на българската конституционна юрисдикция, с които се дава абстрактно или казуално тълкуване на понятието “мандат” обаче, досега не съществува практика на Конституционния съд, която изчерпателно и цялостно да изяснява *количествената и качествената същност на мандата, разглеждан като интегрална конституционна категория, касаеща всички мандатни държавни органи*. Така например няма яснота от позитивноправна гледна точка дали има разлика между видовете мандати с оглед на това в какъв вид акт на вътрешното право – конституция или закон, са закрепени



те. С други думи, дилемата е дали може да се говори за разлика между *конституционен* и *законов мандат* на органите на публичната власт. При положение, че отлика съществува, тогава следва да се посочат причините, които я обуславят и аргументите, въз основа на които тя би била легитимна. Ако такава разлика няма, тогава е необходимо да се уточнят общите параметри и правна същност на единната категория “мандат”.

Вносителите на искането приемат, че съществуват *три типа* държавни органи с оглед на *начина на регламентацията* на техния мандат. Първо, това са висшите конституционни органи (Народно събрание, президент, Конституционен съд и др.). По отношение на тях *Конституцията урежда* както *вида и продължителността* на мандата, така и *основанията за неговото редовно и предсрочно прекратяване*. Второ, съществуват и други конституционни органи (омбудсман, Сметна палата, Инспекторат към Висшия съдебен съвет), за които основният и върховен закон на страната посочва *конституиращия субект*, но *доразвитието на количествените и качествените характеристики* на мандата, както и *предвиждането на основанията за прекратяването* му е предоставено на текущия законодател, т.е. на Народното събрание, което да направи това *чрез закон*. Трето, откриват се и органи (държавни агенции и комисии), изпълняващи конституционни функции, при които *всички аспекти на мандата* са уредени *на законодателно равнище*.

Следователно възниква въпросът дали мандатът е *единен конституционен институт*, който подлежи на *еднаква в принципно отношение правна уредба, независимо от типа на органа и акта, който го регламентира*, или са конституционно допустими *различни режими*. Вносителите на искането поддържат първото становище. Според тях мандатът трябва да има еднакво съдържание в правото и за мандатното правоотношение е нужно да съществува единен правен режим.

Ж



Вторият въпрос в искането цели изясняване на *един от компонентите на количествената характеристика* на мандата. На пръв поглед, отговорът на този въпрос, т.е. може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън конституционно и законово предвидените основания, е ясен. Той е еднозначно “не”. Прекратяване на мандат, което е станало на основание, измислено от прекратяващия субект с акта за прекратяване, а не е предварително фиксирано в Конституцията или закона, е безспорно противоконституционно, респ. противозаконно.

Същевременно не така ясен е проблемът *доколко законодателят може да изменя количествените и качествените характеристики на мандата по време на самия него*. Всъщност въпросите тук са два. Първо, може ли парламентът да променя *конституционно фиксирани мандати*. Второ, има ли право той да изменя *законово определени мандати*.

Отговорът на първия въпрос е, че Народното събрание, действащо като орган на законодателната, а не на учредителната власт, и чрез механизмите на законодателния процес не може да променя параметрите на мандати, които са регламентирани в самата Конституция. Подобна промяна може да стане само чрез органите на и по процедурата за упражняване на учредителната власт.

При отговора на втория въпрос е възможно да бъдат застъпени две тези. Според първата от тях, *Народното събрание може винаги, по всяко време и при всякакви обстоятелства да променя законите по начин, който текущото мнозинство счете за необходим, ако разбира се не се нарушават норми на по-висши източници на правото*. В случая с България това биха били правото на Европейския съюз, Конституцията и международните договори. Следователно, според тази първа логика на разсъждение, *Народното събрание има право да променя количествените и качествените характеристики на мандата не само с оглед на последващо конституиране на целия или част от състава на съответния орган, но и ако от това следват текущи промени на този състав*. В този случай



би било допустимо *предсрочното прекратяване на мандата на даден орган ex lege, по силата на законодателна промяна, ако това не противоречи на по-висши източници на правото.*

Втората теза гласи, че *Народното събрание като титуляр на законодателната власт има право да променя законите, включително и количествените и качествените характеристики на мандата на органите на публичната власт. Същевременно обаче подобна законодателна реформа не може да води до автоматично прекратяване мандата на вече избрани, респ. назначени държавни органи поради следните причини.*

Първо, така се накърнява *принципа на времето разделение на властите.* Конституцията и законодателството задават определен *ритъм на промяна на политическите и административни елити.* Прекъсването на този ритъм по свободна преценка на Народното събрание или по-скоро на политическото мнозинство, което го доминира, създава риск от *произвол, нарушава институционалната автономия на другите държавни органи и крие потенциална опасност от тирания на мнозинството.*

Както правилно посочва сезиращият субект, *“мандатността е защитен механизъм не на отделната личност член на мандатния орган, а е защитен механизъм на самата демокрация срещу риска от узурпирането на всички власти от едно или друго, така или иначе, мандатно мнозинство”.* Същественото съдържание на времето разделение на властите е доловено от вносителите на искането, според които принципът е да се разминават, а не да се застъпват сроковете на избирация или назначаващия, респ. на избрания или назначения орган.

Второ, тази *пълна дискреционна власт на парламента е реминисценция от стария режим,* действал при двете конституции на Народна република България от 1947 и 1971 г. и базиращ се на *принципа на върховенство на парламента.* Същевременно Конституцията от 1991 г. установява парламентарна република от



хибриден тип, при която *ниито един държавен орган не притежава подобно върховенство.*

Трето, признаването на дискреционна власт на Народното събрание да моделира тайминга и времето разделение на властите в страната по отношение на висшите държавни органи би могло да породи *риск и за правата на човека.* Вече бе посочено, че промяната на състава на различни институции, действащи пряко или косвено като институционални гаранции за фундаменталните човешки права, потенциално е в състояние да *постави тези права в зависимост от политическата воля на текущото партийно и дори лобистко мнозинство с оглед на прокарваната от него политика.*

Наред с това, възможността на Народното събрание текущо и принципно неограничено да моделира мандата на органи на местно ниво поражда риск за *вертикалното разделение на властите.*

Следва също да се има предвид, че *гарантирането стабилност на мандата на посочените в искането органи, предвидени в текущото законодателство на страната, а не непосредствено в самата Конституция* (Съвет за електронни медии, Комисия за финансов надзор, Комисия за регулиране на съобщенията, Комисия за защита от дискриминация, Комисия за защита на конкуренцията и др.), е не по-малко важен и конституционно значим въпрос от мандата на уредените в самата Конституция органи. Това е така, понеже те също изпълняват съществени задачи с конституционно значение. Конституционното значение на тези органи е следствие от определянето и осъществяването от тяхна страна на *ключови секторни политики в сферата на изпълнителната власт, чиито принципи са зададени в самата Конституция.*



**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

Въз основа на така изложените съображения и аргументи стигаме до следните изводи.

Понятието “мандат” следва да се интерпретира като *единна по същността си категория по българското конституционно право*. Мандатът е нормативно предвидения период от време, през което даден орган е упълномощен от конституиращия го субект да упражнява правно предвидените му правомощия. Мандатът може да има *различна качествена, респ. количествена характеристика, но не и различна степен на защита срещу произволно текущо моделиране от политически мнозинства*. Дали мандатът да бъде императивен, свободен или условно свободен (партиен), какви да са основанията за прекратяването му, кой да бъде моментът за неговото възникване и каква да е неговата продължителност зависи, на първо място, от преценката на конституционния законодател. Ако той не е предвидил нищо по този въпрос, но изрично или имплицитно е допуснал регламентацията да бъде дадена от текущия законодател, т.е. от Народното събрание, то парламентът е оправомощен да моделира по своя преценка мандата на съответните органи при спазване на изискванията на висшестоящите норми.

По отношение на въпроса може ли мандатът на държавен орган да бъде прекратен предсрочно извън основанията, посочени в Конституцията и закона считаме, че това *не е допустимо*, тъй като би било противоконституционно, респ. противозаконно. Народното събрание би следвало да може да променя характеристиките на мандата при спазване на разпоредбите на правото на Европейския съюз, Конституцията и международните договори, по които Република България е страна. Разбира се, Народното събрание, действащо като орган на законодателната власт, не може да променя характеристиките на мандата,

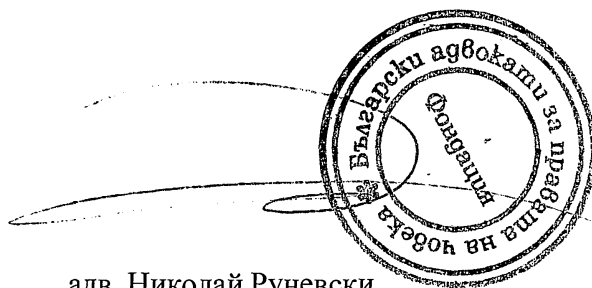


заложен в самата Конституция, а единствено да ги доразвива при делегация от страна на учредителната власт, фиксирана в основния и върховен закон. *Введените законодателни промени обаче трябва да важат не за актуалните титуляри на съответния орган, а при бъдещи избори, респ. назначения на титуляр или титуляри.*

Смяната на конституиращия субект повлича промяна в персоналния състав на конституирания орган единствено в отношенията между парламент и правителство, съставляващи двигателя на всяка парламентарна демокрация, за да се гарантира принципа на отговорното управление. Логика за съобразяване на състава на ресорни агенции и комисии, осъществяващи секторни политики, с партийната и политическа принадлежност на единния властови блок “правителство-парламентарно мнозинство” би съществувала, ако те се разглеждат като политически органи, чиято основна задача е да прокарат политиката на Министерския съвет. Тези институции обаче са едновременно с това и висши структури на администрацията, поради което е необходимо те да бъдат обезпечени с известна автономия спрямо правителството. Същевременно по този начин в най-голяма степен би било гарантирано времевото разделение на властите, а оттам и заложения модел на институционална динамика, гарантиращ свободата, демокрацията и плурализма в нашата държава и общество.

20.07.2010 г.

гр. София



адв. Николай Руневски

Представяващ Фондация “Български адвокати за правата на човека”