

СТАНОВИЩЕ

на Върховния касационен съд на Република България,
конституиран като заинтересована страна по к.д. №1/2004 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С искането си групата народни представители молят да дадете отговор на следното тълкувателно питане: При предсрочно прекратяване на мандата на лицата по чл.129, ал.2 от Конституцията на Република България новоизбраният встъпва ли в мандата на предшественика си.

Става дума за председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор.

Според ВКС, за да се даде отговор на поставеното питане, ще бъде необходимо да се разяснят следните няколко ключови понятия: “конституционно установен мандат на орган, респ. на лицата, които формират персоналният му субстрат”; “конституционно установен индивидуален мандат на едноличен орган или висша длъжност”; “придобиване на мандат” и “встъпване в мандат”.

Конституцията на Република България урежда на конституционно ниво мандатите на длъжности, формиращи състава на следните колективни органи: мандата на народните представители, на членовете на Министерския съвет, на членовете на Конституционния съд и на членовете на Висшия съдебен съвет. На конституционно ниво са уредени индивидуалните мандати на следните еднолични органи и длъжности: Президент и вицепрезидент, председател на ВКС, председател на ВАС и главен прокурор.

Останалите мандати на упоменати в конституцията органи и длъжности конституционният законодател е преценил, че следва да се уреждат със закон: “ръководството на БНБ и други институции” (чл.83, т.8); “ръководителите на дипломатически представителства и постоянни представители на РБ при международни организации” (чл.98, т.6); “висшия команден състав” (чл.100, ал.2); “общинските съветници и кметове” (чл.138 и 139 от Конституцията).

Тъй като в искането се търси тълкуване на конституционна норма, в настоящото изложение ще бъде разгледана мандатността само на органите и длъжностите, уредени на конституционно ниво. Както отбелязахме, тях можем да подразделим на две групи: мандати на длъжности, формиращи състава на колективни органи – НС, МС, КС, ВСС и индивидуални мандати на конституционно определени органи и длъжности: Президент, вицепрезидент, председатели на ВКС и ВАС, главен прокурор.

Какво е специфичното и различното в уредбата на мандатността на тези две групи конституционно определени мандати. Спецификата и различието произтича по един естествен начин от характеристиката на двата вида мандатност, респ. от изискванията, които конституционният законодател предявява към всеки един от тях.

Основното конституционно изискване към колективните органи е изискването за континуитет за времето, през което те действат. Това изискване за континуитет не е нищо друго освен изискване за непрекъснатост, връзка и приемственост с оглед изпълнение на предвидени в конституцията изисквания, свързани с функционирането на един конституционно установен колективен орган. Това изискване е причина за реализиране на правната фигура “встъпване в мандат” или “доизкарване на мандат” според терминологията на решение 8/2000 г. на Конституционния съд, когато член от колективния орган прекрати персоналния си мандат и на негово място встъпи друго надлежно избрано лице. Мандатът на това лице не може по Конституция да надвишава срока, за който е избран и функционира съответният орган. Само чрез встъпването в мандат може да се удовлетвори конституционното изискване за континуитет, разбирано като конституционно детерминирано запазване на политическото, професионално или

институционално съотношение вътре в органа във вида, в който е конституиран по Конституция.

Така по отношение на Народното събрание, когато бъде прекратен мандатът на един народен представител, изискването за непрекъснатост и приемственост (континуитет) при функционирането на органа се спазва, като на негово място идва друг, но от същата партийна листа, за да се запази установеното с изборите политическо съотношение в парламента, с мандат в рамките на легислатурата на съответното Народно събрание. Същото е и когато депутат бъде избран за министър.

Що се отнася до Министерския съвет като колективен орган, никога не се е поставяло на разискване конституционното положение, че когато един министър си отива, дошлият на негово място действа в рамките на мандата на конкретния кабинет.

По отношение на Конституционния съд при прекратяване мандата на някой негов член се избира нов член от същата квота (парламентарна, президентска или съдебна), който встъпва в мандата на бившия конституционен съдия. С това се спазва изискването за непрекъснатост и приемственост (континуитет) – запазва се функционирането на органа при конституционно установените квоти. Защото, както се отбелязва в решение 8 от 2000 г. по к.д. 9 от 2000 г., иначе “ще бъде нарушен един от основните и водещи принципи за конституирането на КС – квотният принцип”.

По отношение на ВСС по същия начин мандатността е подчинена на изискването за непрекъснатост и приемственост (континуитет), което в случая се изразява в строго спазване на съотношенията в колективния орган за цялото времетраене на мандата му (парламентарна квота, съдийска квота, прокурорска и следователска квота). При прекратяване на персонален мандат новоизбраното лице трябва да е от същата квота с мандат не по-голям от този, даден на ВСС с избора му. В този смисъл е решение 1/99 г. по к.д. 34/98 г. и решение 16/99 г. по к.д.10/99 г., където изрично се отбелязва, че “при предсрочно прекратяване новоизбраният член довършва мандата на предишния член на ВСС”.

В заключение не може да не бъде направен изводът, че изискването за континуитет, като изискване за запазване на първоначално установения съобразно Конституцията облик на съответния орган по време на цялостното му функциониране е

един иманентно присъщ конституционен принцип при осъществяване мандата на всички конституционно уредени колективни органи. За членовете на тези органи единствено конституционно възможната правна фигура е “встъпване в мандат”, респективно доизкарване на мандат, според терминологията на КС.

Съвсем различно е положението и уредбата при втората група конституционно определени мандати – индивидуалните мандати на конституционно визираните органи и длъжности. Тази разлика произтича от липсата на конституционно изискване за континуитет по отношение на тези органи и длъжности. Липсва изискване за съблюдаване на конституционно необходима връзка за запазване на някакво съотношение по политически, професионален или институционален признак при функционирането на едноличния орган или длъжност. Мандатът е индивидуален, отнася се до едно лице и в този смисъл е и персонален. В хипотезата на индивидуален мандат понятията “индивидуален мандат” и “персонален мандат” (за прецизност - Конституцията говори за “срок” – чл. 93, ал. 1 за Президента и вицепрезидента и чл.129, ал.2 за ръководителите на съдебната власт) са синоними – необяснено остава твърдението на депутатите, сезирали КС, че ставало дума за различни неща и несъобразяването с тази разлика можело да доведе до противоречие с еднократния 7-годишен мандат?! – стр.2 от искането. Съгласно речника на чуждите думи в българския език, издание 1970 г., стр.277, срещу думата “индивидуален”, се сочи: 1. Отделен, личен 2. Който се извършва от едно лице и 3. Който е предназначен за едно лице. Същите тълкувания дава и речникът на чуждите думи в българския език, издание на БАН, 1992 г.

Прекратяването на индивидуалния мандат има безусловно погасително действие и следващото избрано лице придобива самостоятелен пълен конституционен мандат. Единствено възможната правна фигура тук е “придобиване на мандат”. Липсва каквато и да било конституционна опора, за да се приложи правната фигура “встъпване в мандат”, удовлетворяваща конституционно изискване за приемственост и непрекъснатост такова, каквото съществува относно персоналните мандати при формирането и функционирането на колективните конституционно установени органи. Никаква предпоставена от Конституцията цел няма да бъде постигната

или задоволена с “встъпването в мандат”, респективно “доизкарването на мандат”. Липсва предвидено от конституцията изискване за континуитет при функционирането на едноличния орган или длъжност.

Впрочем тук се налага да бъде отворена една малка скоба. Струва ни се, че депутатите, подали искането, би трябвало да изпитват известно неудобство, поддържайки тезата, че и при индивидуалните мандати на председателите на ВКС и ВАС и главния прокурор е налице фигурата “встъпване в мандат”. Неудобството идва от това, че всички те гласуваха в края на 2003 г. изискването за необходимост от две трети от гласовете на членовете на ВСС за избор на председател на ВКС, ВАС и главен прокурор с ясното намерение да провалят избора за нов председател на ВАС, именно защото съзнаваха, че този мандат ще е за срок от 7 години, а не за два месеца, както би станало, ако има “встъпване в мандат”. Конфузът пък щеше да е още по-голям, ако са били със съзнанието, че мандатът ще се довърши, независимо с какъв брой на гласовете бъде избран новият председател на ВАС. Тогава при успешен избор биха поставили Президента в твърде деликатното положение да издаде указ за назначаване на такава важна длъжност за срок от един или два месеца - от само себе си се разбира, че назначаването за такъв срок би било несериозно. А за да спестят на Президента на републиката, а и на членовете на ВСС, които биха предложили кандидатура, това евентуално неудобство, не бе ли много по-коректно те да отправят тълкувателното си питане още преди започване процедурата за избор на председател на ВАС, а не сега.

По отношение тезата на групата народни представители, струва ни се съвсем сполучливо може да се приложи римското юридическо правило за *reductio ad absurdum* (ако прилагането на едно на глед логично положение води до своето смислово отрицание, то следва да се приеме за юридически недопустимо). Така е, защото по логиката на депутатите, сезирали Конституционния съд, дори към настоящия момент новият ВСС би трябвало да избере председател на ВАС само за два месеца, за да довърши мандата на г-н Владислав Славов.

Ако мандатът на председателя на ВКС Иван Григоров е продължение на мандата на г-н Румен Янков, същото трябва да важи и за новоизбрания председател на ВАС, защото както г-н Румен Янков, така и г-н Владислав Славов предсрочно

прекратиха мандата си на председатели на съответните върховни съдилища поради встъпване в длъжност и на двамата като конституционни съдии. От гледна точка на правото няма значение каква част от мандата е останал недовършен – четири години, два месеца или два дни. Абсурдността да се избира председател на ВАС за един или два месеца с квалифицирано мнозинство и след това да се избира такъв също с квалифицирано мнозинство, но вече за седем години, е просто очевидна. Приложимостта на правилото за *reductio ad absurdum* е във от съмнение, защото прилагането на конструкцията за доизкарване на недовършен индивидуален мандат изцяло обезсмисля избора на нов председател на ВКС, ВАС или главен прокурор, когато до края на предсрочно прекратения мандат остават дни, седмици или месеци.

Когато говорим за индивидуалните мандати, уредени в Конституцията, не може да не отчетем и известно различие. То се отнася до предсрочното прекратяване мандата на президента. Тогава по силата на самата Конституция в длъжността му встъпва вицепрезидентът. Но и тази разлика подчертава принципното единство при конституционната уредба на индивидуалните мандати. И наистина, нека си представим ситуация, в която и президентът, и вицепрезидентът подадат оставки едновременно. Естествено следва избор на нов президент. По логиката на групата депутати той трябва да доизкара мандата на подалия оставка, защото “мандатът му е индивидуален, а не персонален?!”(вече казахме, че двата термина са идентични от гледна точка на българския език). Подобна идея, убедени сме, никога не би дошла на ум на някой френски юрист в хипотезата на подадена от президента на Франция оставка (там няма вицепрезидент). При избор на президент, независимо дали е осъществен докрай предходният президентски мандат, или не, новоизбраният президент придобива самостоятелен 5-годишен мандат. Така е и по отношение на всички други конституционно установени индивидуални мандати – принципно различие в уредбата на хипотезите не може да бъде намерено.

По изложените дотук съображения смятаме, че отговорът на поставеното питане би трябвало да бъде в смисъл, че при предсрочно прекратяване мандата на лицата по чл.129, ал.2 от конституцията на Република България новоизбраният председател на ВКС, ВАС или главният прокурор не встъпва в

мандата на предшественика си, а придобива самостоятелен 7-годишен мандат.

Всякаква аналогия между мандата на лицата, формиращи колективен орган и индивидуалния мандат на едноличен орган или длъжност, която се поддържа в искането, е недопустима. Така е, защото липсва каквото и да било сходство или идентичност в хипотезите, което да прави такава аналогия допустима. Основното различие вече го изтъкнахме – липсва конституционно изискване за приемственост за удовлетворяване на конституционно установена цел при функциониране на съответния орган – запазване на политическо, професионално или институционално квотно съотношение за целия срок на действие на конкретния орган. Затова при индивидуалния мандат е недопустимо механично да се пренася правната фигура на “встъпване в мандат”, респ. “доизкарване на мандат”, която важи единствено при мандатността на колективно формирани органи или институции, в какъвто смисъл е и практиката на Конституционния съд. Прилагането на аналогия е юридически недопустимо, тъй като разликата в конституционно детерминиранияте хипотези го изключва. Това прави прилагането на аналогия и противоконституционно.

В този смисъл впрочем ясно е формулиран и указът на Президента, с който Иван Григоров е назначен за председател на ВКС – указ 409/13.11.2000 г. Той е безусловен и еднозначен по своето съдържание. В него няма никакво условие, срок, не съдържа и намек за т.н. “встъпване в мандата на предшественика”. Указът е издаден в рамките на правомощията на Президента на Републиката и в него без съмнение се има предвид конституционно установеният 7-годишен мандат за длъжността, на която новият председател на ВКС е назначен.

Недопустимостта на аналогията е изведена впрочем като че ли най-категорично в решението на Конституционния съд по к.д. 8/2000 г. В него след като подробно обосновава защо новоизбраният член на КС доизкарва мандата на напусналия съдия, Конституционният съд казва дословно: “Въпросът е аналогично разрешен при предсрочно прекратяване на мандата на народен представител, на президента и на член на ВСС. В тези случаи заместниците доизкарват мандата на напусналите лица”. Никак не е случайно, че КС не включва като “аналогично разрешени” случаите на предсрочно прекратен мандат, когато е

избран нов председател на ВКС, на ВАС или главен прокурор. Конституционният съд прекратява изброяването на “аналогичните хипотези” с мандата на народните представители, президента и членовете на ВСС. Няма “и други” или някакъв подобен намек за възможно допълване на хипотезите. Индивидуално уредените по Конституция мандати на председателите на ВКС, на ВАС и главния прокурор са различни хипотези, при които е изключено встъпването в мандат, респективно доизкарването на мандат. Аналогията с мандатите на колективни конституционно конституирани органи или със специалната хипотеза на замяната на президента с вицепрезидента по Конституция е недопустима и това експлицитно се съдържа в решение 8 /2000 г. на КС, като се приложи методът на изключването при установяване на неговия точен смисъл.

Към такъв извод – невъзможност за прилагане на аналогия, водят и различията в употребените термини. При колективните органи по отношение на членовете им в Конституцията се употребява понятието “мандат”, а по отношение на конституционно установените индивидуални органи и длъжности се употребява понятието “срок” (според Съвременен тълковен речник на българския език, издание 1994 г., стр. 833, “срок” означава “промеждутък от време, период”). Разликата в употребените понятия не би могла да е случайна. По-скоро конституционният законодател е искал да подчертае, че индивидуалният орган или длъжност се избира винаги за някакъв конституционно определен срок и никакво “доизкарване” на остатъка от такъв срок не е възможно.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

Моля да постановите вашето тълкувателно решение, вземайки предвид изложените по-горе съображения, като приемете, че точният смисъл на конституционната разпоредба на чл.129, ал.2 от Конституцията по отношение на мандата на председателя на ВКС, председателя на ВАС и главния прокурор е, че този мандат е индивидуален, самостоятелен и пълен, като се придобива с издаване указа на Президента за назначаване на съответната длъжност.

Настоящото становище е прието единодушно на общи събрания на трите колегии на ВКС – гражданска, наказателна и

търговска, ръководени от зам.-председателите на ВКС – Благовест Пунев, Румен Ненков и Любка Илиева.

Председателят на Върховния касационен съд не е участвал в обсъжданията на казуса на тези заседания.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВЪРХОВНИЯ
КАСАЦИОНЕН СЪД:**



ИВАН ГРИГОРОВ