

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ
от Сметна палата на Република България
по конституционно дело № 12 /2010 г.**

**Уважаеми господин председател,
Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,**

С определение от 1 юли 2010 г. Сметната палата е конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 12/2010 г., образувано по искане на 61 народни представители от 41-то Народно събрание. Искането е за даване на задължително тълкуване на правната категория “мандат” според основния ни закон и “може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона”.

Безспорно е, че мандатът, като основна категория в публичното право има съществено значение за конституционните органи и други държавни органи, създадени със закон.

Сметната палата счита, че във всички посочени текстове на вносителите съдържанието на мандат има едно смислово значение и съдържание, а именно като период от време, през който продължава едно правомощие (чл. 95, ал. 1, чл. 97, ал. 3, чл. 130, ал. 4 от Конституцията). Поради това ще изразим становище само във връзка с поставения на тълкуване втори въпрос в искането на народните представители, а именно “може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона”

Въвеждането в Конституцията и в законите на принципа за мандатност за органи на законодателната, съдебната и изпълнителната власт е гаранция за тяхната стабилност и независимост.

Въпросът относно предсрочното прекратяване на мандата е много общ и обхваща всички органи - тези, чийто статут е уреден в Конституцията, както и тези, които са създадени със закон. Следва да се направи разграничение между органите, чийто статут е уреден в

Конституцията и органите, създадени със закон за изпълнение на определени държавни функции.

Първите са елемент на държавното управление, създадени са да извършват основни, обществено значими дейности, поради което са уредени от Конституцията и посочени от нея като част от държавното управление. В някои случаи, в съответствие с разпоредбите на Конституцията, детайлната им правна уредба е извършена чрез специален закон.

По отношение на втората категория органи следва да се отбележи, че те са уредени само със закон и основата им задача е да осъществяват част от дейностите по управление на различни сектори от обществения живот. По тези причини не би могло да се направи общо тълкуване относно предсрочно прекратяване на мандата на втората категория органи, респективно на техните членове, поради различните им функции и компетенции, както и различно естество на дейността им. Законодателят е този, който следва да уреди статута на тези органи по начин, с който да гарантира тяхната независимост, съобразявайки се и с общностното право в тази насока. (Решение на КС по к. дело № 36/99 г. и Решение № 21 по к. дело № 19/96 г.)

Предвид горните съображения, Сметната палата ще изрази становище относно предсрочно прекратяване на мандата на органи, които са конституционно установени и за които се предвижда приемането на отделен закон. За тази категория органи, Конституционният съд се е произнасял във връзка с предсрочно прекратяване на мандата на членовете на Висшия съдебен съвет, като практиката не е еднозначна (Решение № 13 по конституционно дело № 13 от 2004 г., Решение № 9 по конституционно дело № 11/1994 г., Решение 3 по конституционно дело № 30 от 1991 г.). Така например по конституционно дело № 9 от 1994 г. е направено искане да бъдат обявени за противоконституционни разпоредбите чл.22, ал.1, т.5 и т.6 от Закона за съдебната власт, с които се създават нови основания за прекратяване на мандата на членовете, избрани от квотата на съдебната власт, извън вече установената правна рамка. Тези разпоредби са обявени за противоконституционни, независимо от особеното мнение на част от съдиите, които поддържат обратната теза, в смисъл че, след като в Конституцията не са изрично посочени основанията за предсрочно прекратяване на мандата на ВСС и конституционният законодател е предоставил тази материя да бъде уредена с обикновен закон, не е налице противоконституционност на посочените разпоредби. Конституционният законодател е избрал два подхода за предсрочно прекратяване на мандата на членовете на конституционно установените органи - за част от тях основанията са подробно посочени в основния закон (президент, вицепрезидент, конституционни съдии), за други препраща към действащото

законодателство. Предвид посочената по-горе различна практика на съда, подкрепяме искането за постановяване на тълкувателно решение на Конституционния съд като отговор на втория въпрос в частта относно органи, чийто статут и мандат е уреден в Конституцията, както и тези, чийто статут е уреден в Конституцията, но по отношение на мандата се препраща към отделен закон.

Становището ни по отношение на тези органи е, че е недопустимо със закон да се променя срока на мандата и да се прекратяват предсрочно пълномощията на техните членове извън основанията, посочени в закона. Съображенията ни в този смисъл са следните:

Пряката цел на мандатното правоотношение се състои в предотвратяването на възможна непозволена намеса на изпълнителната власт и/или законодателната власт в сферата на дейност на органи, които са предвидени да бъдат независими и да контролират определени сектори от дейността както на Министерския съвет, така и на Народното събрание. Мандатът на тези органи трябва да бъде достатъчно широк и членовете им да имат пълна свобода на действие при изпълнение на функциите си, което гарантира тяхната независимост при осъществяване на дейността им и защита от лобистки и политически влияния.

Принципът на правовата държава освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложен в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички други правни субекти" (Решение № 17 от 1999 г. по к.д. № 14 от 1999 г., ДВ, бр.113 от 1999 г.).

Въпросът трябва да се изследва от няколко страни:

1. Статутът на органите, по отношение на които действат правните норми;
2. Действието на правните норми във времето и конкретно спрямо заварени правоотношения;
3. Съобразяване на това действие с принципите на основния закон.

В случай, че се приеме, че е с промяна в нормативната уредба може да се прекрати мандатът на индивидуален или колективен конституционно установен държавен орган означава промените да засегнат съществуващите правоотношения на назначените на мандатни длъжности. Става дума за т. нар. несъщинска обратна сила на закона, която представлява преуреждане на заварени, висящи правоотношения.

Преуреждането на заварени мандатни правоотношения на конституционно установени и независими от изпълнителната власт органи, би означавало да се засегне техният конституционен статус. Такова преуреждане от страна на Народното събрание би нарушило залегналите в основния закон принципи, прокламирани в: чл. 4, ал. 1 - Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната; чл. 5, ал. 1 - Конституцията е върховен закон и

другите закони не могат да ѝ противоречат; както и чл. 8 - разделение на властите, както и нормите, уреждащи принципа за тяхната независимост.

Несъщинската обратна сила на нормативните актове не е типично обратно действие *ex tunc*, но доколкото има действие спрямо вече възникнали правоотношения, тя следва да се избягва. Това на практика се постига като в нормативните актове се поставят преходни разпоредби, които уреждат наред с другото и действието на нормативните актове спрямо висящите правоотношения. Обикновено се допуска те да бъдат приключени по досегашния ред. Забраната за обратно действие на закона е общ принцип, който се извлича от понятието за правова държава, съдържащо се в Преамбюла и чл.4, ал.1 от Конституцията, но изрично е прогласен с чл.5, ал.3 от КРБ само за наказателните закони, т.е. за извършени престъпления. По отношение на законите, които регулират гражданскоправни отношения няма изрична конституционна забрана, но тя се извлича от понятието за правова държава и от нормата на чл.14, ал.1 от ЗНА /Закон за нормативните актове/.

В редица свои решения, КС е засегнал въпроса за действието на извършвани промени в законодателството по отношение възможността за преуреждане на заварени трайни правоотношения. Така например, коментирана е разпоредба на чл.16, ал.1 от Закона за съдебната власт, която въведе ново изискване за членовете на ВСС - да имат пет години специален юридически стаж. Нормата няма обратно действие, но повдигнатият въпрос е бил дали тя засяга заварените членове на ВСС. С решението си по к. д. № 9 от 1994 г., КС е приел, че **"тази норма е от устройствен характер и има действие само напред във времето"**. Тя не може да бъде основание за прекратяване на мандата на изборните членове на ВСС.

С решението си по конституционно дело № 9 относно искането за обявяване противоконституционност на § 11 от ЗСВ, чиято разпоредба гласи: „членовете на Висшия съдебен съвет се избират в едномесечен срок от влизането на този закон в сила”, КС е обявил разпоредбата за противоконституционно. Посочено е, че Висшият съдебен съвет е постоянно действащ и функциониращ висш орган в системата на съдебната власт. Определеният мандат на изборните членове е гаранция за независимостта на този орган и предпоставка за безпристрастност при осъществяване на предоставените му правомощия. В решението е прието изрично, че "недопустимо е с преходна разпоредба да се нарушава императивно установен мандат". Произнасяйки се по казуса, КС е изхождал от статута на органа, за който става въпрос и неговите функции. Отчел е обстоятелството, че той осъществява изключително важна държавна функция, от което произтича необходимостта от гаранции за независимостта му.

Във всички случаи възможността за промяна на срока на мандата на конституционно установени органи, респективно техните членове би означавало нарушение на основни конституционни принципи и следва да се извършва само след задълбочен юридически анализ, при наличие на извънредно силни юридически и обществени мотиви и може да има сила само за в бъдеще, по отношение на следващ избран орган.

Всички изложени по-горе съображения могат да се отнесат и към Сметната палата. Сметната палата е конституционно установен държавен орган – статутът ѝ е уреден в глава трета от Конституцията “Народно събрание”. Тя е независим орган – подчинява се само на Конституцията и законите. Разпоредбата на чл.91 от Конституцията предвижда начина на формиране на органа (членовете се избират от Народното събрание). Правомощията, организацията и редът на дейност се уреждат със Закона за Сметната палата. В закона императивно е уреден мандата на органа и изчерпателно са изброени основанията за предсрочно прекратяване на мандата на членовете. Законът не предвижда предсрочно прекратяване на мандата на всички членове едновременно, т.е. прекратяване на мандата на самия орган.

Настоящото становище е прието с Решение №195 на Сметната палата от 22.07.2010 г., протокол №28 от 22.07.2010 г.

Председател на Сметната палата:



(проф. Валери Димитров)