



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 1

София, 14 януари 2014 г.

● Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев

Пламен Киров

Георги Ангелов

Красен Стойчев

Борис Велчев

Цанка Цанкова

Анастас Анастасов

Стефка Стоева

Гроздан Илиев

Румен Ненков

● при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 14 януари 2014 г. конституционно дело № 21/2013 г., докладвано от съдията Анастас Анастасов.

Производството е по чл. 149, ал. 1 т. 2 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 29 октомври 2013 г. по искане на президента на Република България за:

А) установяване на противоконституционност на решението на Народното събрание от 19 юни 2013 г., с което е отменено решението за избиране на председател на Държавна агенция „Национална сигурност” /

У

ДАНС /, прието от Народното събрание на 14 юни 2013 г., (Обн., ДВ, бр. 54 от 2013 г.) ; и

Б) задължително тълкуване на чл. 84, т. 8 във връзка с чл. 72, ал. 1, т. 1 и ал. 2 и чл. 68, ал. 1 от Конституцията като се отговори на следните въпроси:

1. Когато на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията Народното събрание избере народен представител за ръководител на институция, определена със закон, решението за избора му инкорпорира ли и елементите на решение по чл. 72, ал. 2 от Конституцията за прекратяване на пълномощията на народния представител;

2. Когато на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията Народното събрание избере народен представител за ръководител на институция, определена със закон, и народният представител е изразил пред парламента своята воля да заеме тази длъжност, необходимо ли е изричното подаване на оставка от народния представител по чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията; и

3. Когато народен представител е избран от Народното събрание за ръководител на институция по процедура, уредена в специален закон, и е положил клетва пред Народното събрание, от кой момент се прекратява неговия мандат като народен представител, за да не възникне несъвместимост по смисъла на чл. 68, ал. 1 от основния закон.

С определение от 14 ноември 2013 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на президента, като е отклонил искането му по т. 3 от б. „Б“, а именно : „ Когато народен представител е избран от Народното събрание за ръководител на институция по процедура, уредена в специален закон, и е положил клетва пред Народното събрание, от кой момент се прекратява неговия мандат като народен представител, за да не възникне несъвместимост по смисъла на чл. 68, ал. 1 от основния закон ? “, и е прекратил делото в тази му част.

Със същото определение Конституционният съд е констатирал и определил, че предмета на искането в частта му по б. „ Б “ т. 1 и 2 относно задължително тълкуване на чл. 84, т. 8 във връзка с чл. 72, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от Конституцията във връзка с предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител при избирането му от парламента на друга държавна служба е свързан с предмета на конституционно дело № 17 / 2013 г. и го е присъединил към к. д. № 17 / 2013 г. за постановяването на общо решение.

Предмет на разглеждане по същество е искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на Решение на 42-то Народно събрание на Република България, от 19 юни 2013 г., с което е отменено решението за избиране на председател на ДАНС, прието от Народното събрание на 14 юни 2013 г., като противоречащо на § 5 от Преамбюла, чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията.

Вносителят твърди, че Решението на Народното събрание от 19 юни 2013 г. противоречи на основен конституционен принцип – на правовата държава, установени в § 5 от Преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България, като с този акт Народното събрание е прекратило предсрочно и без правно основание мандат на орган – председател на Държавна агенция „ Национална сигурност “, и е нарушило по този начин един от основните принципи на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, гарантиращ разделението на властите и правовата държава, а именно мандатността. Твърди се, че с това решение е нарушена, както Конституцията, така и Закона за Държавна агенция „ Национална сигурност“, тъй като основанията за предсрочно прекратяване на мандата на председател на ДАНС са изрично посочени в чл. 8, ал. 4 ЗДАНС, а такива не са били налице към момента на постановяване на решението.

На второ място е посочено, че с отменителното решение от 19 юни 2013 г. е нарушен и принципът за разделение на властите, установен в чл. 8

от Конституцията, като с акта си Народното събрание пряко е засегнало независимостта на специализиран орган към Министерски съвет, отменяйки решението си от 14 юни 2013 г. за избор на председател на ДАНС, без да са налице необходимите законови предпоставки за това. Твърди се, че решението на Народното събрание, с което то избира свой член на друга държавна длъжност, е акт с еднократно действие и след като лицето е встъпило в длъжност и е започнал неговия мандат, решението не може да бъде отменено. Единствено конституционносъобразни правни последици могат да бъдат постигнати с приемането на акт за освобождаване от длъжност при наличието на основания, предвидени в Конституцията или в закон, за прекратяване на мандата.

От заинтересуваните по делото страни не са постъпили становища по делото.

Конституционният съд, след като обсъди изложените в искането на президента на Република България доводи в частта му предмет на настоящото дело, прие следното :

С Решение на Народното събрание от 14 юни 2013 г. на основание чл. 84, ал. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията и чл. 8, ал. 1 ЗДАНС, по предложение на министър – председателя на Република България, народният представител Делян Славчев Пеевски е избран за председател на ДАНС, като същия незабавно е положил изискуемата клетва по чл. 8а ЗДАНС. С молба вх. № 354-00-374 / 14.06.2013 г., Пеевски е подал оставка като народен представител с искане да бъде приета от Народното събрание на основание чл. 72, ал. 2 във вр. с ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

На 17 юни 2013 г., Пеевски със заявление № 354-00-385, оттеглил подадената от него оставка като народен представител и същата не е гласувана от Народното събрание.

44

На 19 юни 2013 г., Народното събрание е приело решение на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията с което отменя решението си от 14 юни 2013 г. за избора на Пеевски за председател на ДАНС.

През 1993 година, с Решение № 2 от 1993 г. к.д. № 36/1992 г., Конституционният съд приема че решенията на Народното събрание по своето естество са правни актове, които имат задължителна сила за всички държавни органи, организации и граждани. Приемането и правното им действие са уредени с разпоредбите на чл. 81, чл. 86, ал. 1 и ал. 2 и чл. 88, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията и с разпоредби на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Съдът приема, че „в основния закон не съществува изрична разпоредба, която да забранява Народното събрание да отменя или изменя” своите решения, както и че „обстоятелството, че решението е изпълнено и от това са настъпили правни последици, не ограничава правото на Народното събрание да изменя и отменя собствения си акт, който е приело при осъществяване на конституционните си правомощия”. В рамките на своите конституционни правомощия Народното събрание има право да отменя или изменя свои актове, „когато прецени, че има основания за това”.

Водено от това разбиране и като се позовава на посоченото решение на Конституционния съд, с Решение от 20 август 2009 година, 41-тото Народно събрание отменя две свои решения- тези от 28-ми май 2009 и 29-ти май 2009 година за избор съответно на управител и подуправител на Българската народна банка.

С Решение от 22 ноември 2012 година Народното събрание отменя и свое решение от 31-ви октомври 2012 година за избор на конституционен съдия поради „невстъпване в длъжност”(ДВ бр. 93 от 2012 г.). Това решение е израз и на позицията на Народното събрание, че ако едно избрано на друга държавна служба лице все още не е встъпило в длъжност, няма как да бъде освободено на основанията за предсрочно

21

прекратяване на мандата му, посочени в специалния закон. Посоченото решение тогава е било подкрепено от 140 народни представители от всички парламентарни групи, при само един въздържал се. То също се основава на цитираното Решение на Конституционния съд № 2 от 1993 г. по к.д. № 36 от 1992 година и съответства на разбирането на Народното събрание, че до встъпването в длъжност на избраното лице, решението за неговия избор може да бъде отменено с последващо решение.

Четиридесет и второто Народно събрание застъпва разбирането на предходната легислатура и в Решението от 19-ти юни 2013 г. за отмяна на Решение от 14-ти юни с.г. за избор на Делян Славчев Пеевски за председател на ДАНС. С гласовете на всички присъствали в залата 128 народни представители Народно събрание, видно от мотивите на вносителите приема, че избраното за председател на ДАНС лице не е встъпило в длъжност и поради това единственият начин да бъде открита нова процедура за избор на председател на ДАНС минава през отмяната на посоченото решение.

В случая, позицията на Народното събрание е била допълнително мотивирана от открито писмо на Делян Пеевски до медиите, от което става ясна волята му, че не желае да изпълнява длъжността председател на ДАНС. Впоследствие тази негова воля е потвърдена от акта на оттегляне на оставката му като народен представител, със заявление от 17.06.2013 г.

Народното събрание е възприело същото по отношение на встъпването в длъжност и изобщо за несъвместимостта на народните представители. Същевременно, предвид изложените „противоречиви тълкувания“ по въпроса по повод несъвместимостта на Делян Пеевски във връзка избора му за председател на ДАНС, Народното събрание чрез 93-ма народни представители на 25.06.2013 година е сезирало Конституционния съд с искане за тълкуване на чл. 72 от Конституцията.

Народното събрание има право да отменя свои решения, но не може да го прави неограничено и безусловно, като преценката трябва да бъде

76

извършвана за всеки отделен случай. При тази преценка трябва да бъдат отчетени всички факти, довели до приемането на съответното решение, както и възможностите, с които Народното събрание е разполагало към онзи момент, за да реши един въпрос в съответствие с публичния интерес. При тази преценка не могат да се приемат за установени обстоятелства, които произтичат от последващи решения на Конституционния съд. Към този момент (19-ти юни 2013 г.) Народното събрание не е било обвързано от преценката на Конституционния съд, съдържаща се в решения № 7 по к.д. № 16 от 2013 г. и № 14 по к.д. 17 от 2013 г.

Правните последици от ясно изразената от Делян Пеевски воля да не изпълнява функциите на председател на ДАНС, валидирани от последващото оттегляне на оставката му като народен представител, не могат да бъдат игнорирани. Писмото на Делян Пеевски до медиите, последвано от юридическия акт на оттеглянето на вече подадената от него оставка като народен представител, постигат конституционносъобразния ефект на оставка от поста председател на ДАНС. Това е така, тъй като нито Делян Пеевски е могло да бъде заставен да упражнява правомощия, които той не желае да упражнява, нито ДАНС е могла да бъде оставена без ръководство.

В отсъствието на обвързваща практика на Конституционния съд по въпросите на несъвместимостта, при установената към онзи момент парламентарна практика за отмяна на решения на Народното събрание и с оглед на разпоредбата на чл. 8, ал. 4 ЗДАНС, Народното събрание е трябвало да вземе решение по възникналия проблем. То е било изправено пред ясната воля на Делян Пеевски, че не желае да изпълнява длъжността председател на ДАНС. В отсъствието на подадено по надлежния ред негово искане по чл. 8, ал. 4 ЗДАНС /оставка/, премиерът не би могъл да направи предложение за освобождаването му. Не са били налице другите, предвидени в ЗДАНС основания. Не е съществувал друг начин, чрез който

77

да бъде открита възможността за нов избор на председател на ДАНС, а това е било наложително при създаването се обществено напрежение.

Конституционният съд не намира, че е нарушен принципът за разделение на властите, тъй като в конкретния случай нито едно правомощие на орган на изпълнителната власт не е било накърнено. От взетото решение за нов избор на председател на ДАНС не е била засегната каквато и да е било конституционнозащитена ценност. Точно обратното, евентуалното бездействие на Народното събрание в тогавашната обстановка би създавало хаос и обществено напрежение. Така би се стигнало до парализиране на ДАНС и до блокиране на политиката на държавата по защита на националната сигурност и противодействието на престъпността. Подобно поведение би било в противоречие с принципа на правовата държава.

Изложеното не дава основание оспореното решение на Народното събрание да бъде обявено за противоконституционно. Преди да се правят изводи по този въпрос, обаче, е необходимо да бъде отново преценена допустимостта на направеното искане. Това се налага преди всичко поради приетото междуременно Тълкувателно решение № 14 на Конституционния съд по к.д. № 17 от 2013 година.

На основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, задължително тълкуване по въпросите на несъвместимостта на народните представители се дава с Решение на Конституционния съд № 14 от 2013 година по к.д. № 17 от 2013 г. В него е прието, че „когато Народното събрание избере народен представител за ръководител на институция, определена със закон и той изрази пред него волята си да заеме другата служба, народният представител трябва да подаде оставка пред Народното събрание и то е длъжно да я приеме, за да преустанови състоянието на несъвместимост”.

От цитираното решение на Конституционния съд следва, че при подобен избор възниква несъвместимост и това разбиране обвързва Народното събрание. Доколкото решенията на Конституционния съд

78

действат само занапред, Решение № 14 от 2013 година по к.д. № 17 от 2013 г. е задължително за Народното събрание от деня на влизането му в сила. Оттук нататък, Народното събрание няма право на преценка за наличието на несъвместимост и не може да действа по никакъв друг начин при предсрочно прекратяване на мандат, освен на основанията, предвидени в закона. Така се предотвратяват спорни парламентарни практики, отразени в посочените по-горе решения на Народното събрание.

Искането по к.д. № 21 от 2013 г. на президента на Републиката е единно и включва два елемента, които са неразривно обвързани: произнасяне по конституционосъобразността на конкретно оспорено решение на Народното събрание и съчетано с него тълкуване на Конституцията и по въпроси, свързани с несъвместимостта на народните представители. Двата елемента на искането по к.д. № 21 от 2013 г. налагат да се прецени конституционосъобразността на оспореното решение на Народното събрание не сама по себе си и изолирано от тълкуването, а за да се приведе противоречивата парламентарна практика в съответствие с изискванията на Конституцията. Тази цел вече е постигната с влизането в сила на посоченото тълкувателно решение. Това прави искането недопустимо, тъй като вече липсва правен интерес от произнасянето на съда. Въпросът с отмяната на решения на Народното събрание, с които лица са били избрани за ръководители на държавни институции на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията, ще трябва да бъде решаван занапред при обвързващата предпоставка на т. 6 от тълкувателното решение.

Обявяването за противоконституционно на оспореното решение има за резултат изкуственото възстановяване на Делян Пеевски като председател на ДАНС и оттам – до преразглеждане на Решение № 7 на Конституционния съд по к.д. № 16 от 2013 г. Така отново се налага изводът за недопустимост, защото ще е налице преразглеждане на въпрос, по който съдът вече се е произнесъл. Възприемането на тезата, че

Народното събрание следва да се произнесе по въпроса за оставка на Делян Пеевски след настоящето решение на Конституционния съд би довело единствено до изкуствено пораждаване на ново искане за обявяването му в несъвместимост. Разбирането, че към този момент имаме двама действителни председатели на ДАНС и изборът на втория би бил законен, дори още да не е приета оставката на първия, е правно и логически непоследователно. В настоящото производство, Конституционният съд не би могъл, както се твърди, да се произнесе по законността на избора за председател на ДАНС, извършен с Решение на Народното събрание от 19-ти юли 2013 г. (ДВ бр. 65 от 2013 г.), защото би излязъл извън предмета на искането.

Конституционният съд намира за нужно да добави, че несъвместимостта като основание за предсрочно прекратяване на мандата на народен представител означава, че Народното събрание не може да предприема действия, с които изкуствено да я породи, а трябва с актовете се да се стреми да я предотвратява.

Поради изложените по-горе причини, искането трябва да бъде отклонено като недопустимо. Държавният глава, действайки в защита на публичния интерес и върховенството на Конституцията, постига своята цел чрез постановеното по негово искане тълкувателно решение. С това решение трайно се изясняват основни въпроси за несъвместимостта на народните представители и правомощията на Народното събрание и се създават предпоставки за формиране на непротиворечива и конституционносъобразна парламентарна практика.

По тези съображения и на основание чл.19, ал. 1 и 21, ал. 5 ЗКС чл. 22, ал. 3 и чл. 25, ал. 2 ПОДКС Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И :

ОТКЛОНЯВА като недопустимо искането на президента на Република България за обявяване за противоконституционно на Решение на Народното събрание от 19-ти юни 2013 г. за отмяна на решението за избиране на председател на Държавна агенция „Национална сигурност” от 14-ти юни 2013 г. /ДВ, бр. 54 /2013 г./

Прекратява производството по делото.

Връща искането на президента, заедно с препис от настоящото определение.

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев

О.м. искането е допустимо и основателно

Пламен Киров

Красен Стойчев

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

О.м. Искането е допустимо и основателно.

Румен Ненков

Георги Ангелов

Борис Велчев

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев