



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 2

София, 17 юни 2014 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове:

Благовест Пунев
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков

Кети Маркова
Георги Ангелов
Борис Велчев
Анастас Анастасов
Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 17 юни 2014 г. конституционно дело № 6/2014 г., докладвано от съдията Стефка Стоева.

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

Делото е образувано на 03.04.2014 г. по искане на 117 народни представители от 42-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Указ № 53 от 20 март 2014 г. на президента

на Република България за назначаване на петнадесет членове на Централната изборителна комисия /обн., ДВ, бр. 26 от 21.03.2014 г./

Вносителите на искането твърдят, че при определяне на членовете на комисията държавният глава не се е съобразил с нормата, съдържаща се в чл. 46, ал. 8 от Изборния кодекс /ИК/ /обн., ДВ, бр. 19 от 05.03.2014 г., изм. бр. 35 от 22.04.2014 г./. Според тях към момента на формиране на комисията две политически сили /Синята коалиция и ПП „Национално движение за стабилност и възход“/ имат представители в Европейския парламент, но не са представени в 42-то Народно събрание и президентът е длъжен да назначи по един член, предложен от тези две политически сили. При тази редукция остават за назначаване от президента тринадесет членове, предложени по реда на чл. 47, ал. 2, т. 2 ИК, при определянето на които той следва да запази съотношението между парламентарно представените партии и коалиции. Според вносителите при издаване на оспорения указ президентът се е отклонил от законовия ред, защото не е спазил съотношението на парламентарно представените партии и коалиции и извън рамките на своите компетенции е ревизирал волята на законодателя. Доказателство за това народните представители откриват в съобщението на интернет страницата на Президентството, съгласно което „запазването на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции се отнася за целия състав на Централната изборителна комисия“. Групата народни представители считат, че това по недвусмислен начин показва съобразяване на оспорения указ не с изискванията на чл. 46, ал. 8 ИК, а с идеите на държавния глава за плурализъм, справедливост и равнопоставеност на политическите сили, разминаващи се с разума и буквата на закона. Твърди се в искането, че изчисленията на държавния глава са извършени на базата на общия състав на Централната изборителна комисия от деветнадесет членове, намалени със запазените две места и включване при определяне на пропорцията на представителство на седемнадесет членове, докато правилото на чл. 46, ал.

8 ИК би следвало да се приложи спрямо тринадесет членове и това прави указът незаконосъобразен. Вносителите считат, че е налице противоречие с изискването на чл. 46, ал. 8 и § 1, т. 10 от допълнителните разпоредби на Изборния кодекс, тъй като президентът е назначил един член в повече от квотата на ПП "ГЕРБ", вместо да назначи още един член, предложен от ПП "Движение за права и свободи".

Оспореният указ по мнението на вносителите противоречи на изрична норма от Изборния кодекс, поради което влиза в противоречие с конституционния принцип на правовата държава. Проверката за конституционност на указа през принципа на правовата държава и принципа на разделението на властите налага според тях и проверката на законосъобразността на указа на президента.

С определение от 15.04.2014 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересовани страни президента на Република България, ПП "ГЕРБ", Коалиция за България, ПП „Движение за права и свободи“, ПП „Атака“, Синята коалиция и ПП „Национално движение за стабилност и възход“.

Писмени становища по делото са постъпили от президента и от ПП „ГЕРБ“, които оспорват допустимостта и основателността на искането по сходни съображения.

Президентът поддържа, че искането е недопустимо на две основания:

1. при упражняване на своето правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията за контрол на актовете на държавния глава преценката на Конституционния съд трябва да е за съответствието им с основния закон, а не и с други нормативни актове от по-нисък ранг и
2. към настоящия момент липсва правен интерес, който да налага произнасяне на съда по същество на спора, тъй като действащата Централна изборителна комисия отразява напълно съотношението между парламентарно представените партии и коалиции и то не се оспорва.

По съществуващото на спора президентът поддържа, че искането е неоснователно, защото при издаването на оспорения указ се е ръководил от принципа за запазване на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции в целия състав на комисията, тъй като ръководството ѝ не е самостоятелен обособен орган, различен от комисията и всички членове имат равен глас при приемане на актовете. Твърди, че поради липсата на правило относно начина за разпределяне на членовете, запазвайки съотношението между парламентарно представените партии и коалиции и по аналогия с правилата за останалите изборни комисии, е приложил метода на най-големия остатък. След приспадане на двама членове за непредставени в парламента една партия и една коалиция от партии, между останалите седемнадесет членове се създава съотношение, което съответства на съотношението между партиите и коалициите в Народното събрание. Според президента принципът на правовата държава изисква разпоредбите на нормативните актове да се формулират на общо употребимия български език кратко, точно и ясно. В Изборния кодекс липсва изричен текст, който да го задължава при определяне на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции да изключи ръководството на комисията, а препратката в чл. 46, ал. 8 ИК към ал. 7 на същата разпоредба се отнася само за начина на формиране на ръководството. Разумът и духът на Изборния кодекс според становището е формирането на Централната изборителна комисия да е в съответствие с конституционните принципи за политически плюрализъм и справедливост, както и с политическата воля на гражданите. На последно място, по мнение на президента в правовата държава има правила, по които несъгласието на Народното събрание с извършеното от него тълкуване може да бъде отстранено с изменение на нормата или с приемане на тълкувателен закон, но не и по друг начин.

В становището на ПП „ГЕРБ“ се твърди, че искането е лишено от каквито ѝ да било правни доводи и следва да се отхвърли. Указите на

президента по чл. 98, т. 7 от Конституцията са от категорията на административните властнически актове на висши държавни органи и чрез тях президентът упражнява възложено от Конституцията правомощие да назначава и освобождава от длъжност държавни служители, определени със закон. При упражняване на тези правомощия според заинтересованата страна президентът е независим, но и нещо повече – има дискреционната власт да прецени лицата, посочени от друг орган на държавна власт, и да откаже издаването на указ, след което ще последва ново предложение. Другите актове на органи на държавна власт не са задължителни за президента и не го обвързват да постанови указ в определен смисъл. В случая предложението на политическите партии не може да навлезе в дискреционната власт на президента относно съдържанието на указа. Изтъква се в становището, че Конституционният съд няма правомощието да проверява законосъобразността на указите на президента, тъй като практиката на съда изобилства от решения, в които изрично се посочва, че те може да се атакуват единствено за противоконституционност. В случая Централната изборителна комисия не е издигната на конституционно ниво, поради което членовете ѝ не се ползват с конституционно защитен статут. Принципът на правовата държава не трябва да бъде неприсъщ натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава. Заинтересованата страна счита, че няма нарушение на чл. 46, ал. 8 ИК и оттам на принципа на правовата държава, защото в нито един момент от законотворческия процес не е налице законодателна воля членовете на ръководството на Централната изборителна комисия да бъдат изключени при съобразяване на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции. Според ПП "ГЕРБ", видно от стенограмите на Временната комисия за обсъждане и приемане на нов Изборен кодекс и от стенографските дневници от 89-то заседание на 42-то Народно събрание, в дебата по чл. 46 и сл. ИК няма и дума, която да подкрепя твърдението на вносителите на

искането. В заключение се сочи, че истинският и точен смисъл на нормата на чл. 46, ал. 8 ИК е съотношението на политическите сили да е запазено спрямо всичките членове на комисията.

Конституционният съд, като прецени изложените доводи в искането и в становищата на заинтересованите страни, както и писмените доказателства по делото, прие следното:

1. Разпоредбата на чл. 46 ИК урежда статута на Централната избирателна комисия и реда за формиране на състава ѝ по нов начин, различен от уредбата в отменените Изборен кодекс /обн., ДВ, бр. 9 от 2011 г./, Закон за избиране на народни представители /обн., ДВ, бр. 37 от 2001 г./, Закон за избиране на членове на Европейския парламент от Република България /обн., ДВ, бр. 20 от 2007 г./, Закон за местните избори /обн., ДВ, бр. 66 от 1995 г./. Комисията вече е постоянно действащ независим колективен държавен орган /чл. 46, ал. 1 ИК/ с установен от чл. 51, ал. 1 ИК петгодишен мандат на членовете ѝ, а не се създава ad hoc за произвеждане на определени избори. Съгласно чл. 46, ал. 3 ИК в редакцията преди изменението /ДВ, бр. 35 от 2014 г./ съставът на комисията се състои от деветнадесет членове, включително председател, двама заместник-председатели и секретар. Съставът на ръководството се избира от Народното събрание /чл. 46, ал. 4 ИК/, а останалите членове се назначават от президента на републиката въз основа на предложения по чл. 47, ал. 2, т. 2 ИК на политическите партии и коалиции, изготвени след провеждането на публична процедура, а не след консултации с тях.

В редакцията ѝ към момента на издаване на оспорения указ разпоредбата на чл. 46, ал. 8 ИК предоставя на президента правомощието да назначава членовете на Централната избирателна комисия извън тези по ал. 7 /председател, заместник-председатели и секретар/. Назначаването следва да се извърши при съобразяване с три изисквания: 1. запазване на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции; 2. назначаване по един член, предложен от партиите и коалициите, които

имат избрани с техните кандидатски листи членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени и 3. спазване на правилото представителите на една партия или коалиция да нямат мнозинство в комисията.

2. Съгласно действащата редакция на Изборния кодекс към момента на издаване на оспорения указ президентът следва да назначи петнадесет членове на Централната избирателна комисия. Установява се от приетите по делото доказателства, че на 18.03.2014 г. политическите партии и коалиции са изпратили на президента предложенията си за назначаване на членове на комисията, както следва: ПП „ГЕРБ” – за шест членове; Коалиция за България - за пет членове; ПП „ДПС” – за двама членове; ПП „Атака”, Синята коалиция и ПП „Национално движение за стабилност и възход” – за по един член.

Въз основа на предложенията и на основание чл. 98, т. 7 от Конституцията и чл. 46, ал. 4, изречение второ във връзка с чл. 46, ал. 3 и 8 ИК президентът е издал оспорения Указ № 53 от 20.03.2014 г. /обн., ДВ, бр. 26 от 21 март 2014 г./, с който е назначил петнадесет членове на Централната избирателна комисия. От тях шест са предложени от ПП „ГЕРБ”, пет от Коалиция за България и по един от ПП „ДПС”, ПП „Атака”, Синята коалиция и ПП „Национално движение за стабилност и възход”.

На интернет страницата на Президентството на 22.04.2014 г. е поместено съобщение на прессекретариата на държавния глава. В него е оповестена и използваната методика на изчисляване на представителството на партиите и коалициите в Централната избирателна комисия, която се съдържа единствено в предложението на ПП „ГЕРБ” и е възприета от президента. Извършени са и изчисления в два варианта.

При първия от тях представителството е определено на базата на броя на народните представители от парламентарно представените партии и коалиции към момента на произвеждане на парламентарните избори, разделен на общия брой на народните представители – двеста и

четиридесет, и умножен по седемнадесет, колкото според президента са членовете на Централната изборителна комисия като сбор от председател, заместник-председатели, секретар и членове, и след приспадане на двамата членове за парламентарно непредставените партии и коалиции, които имат избрани с техните кандидатски листи членове на Европейския парламент.

При втория вариант представителството е изчислено от президента на базата на броя на народните представители от парламентарно представените партии и коалиции към момента на назначаване на комисията, намален с напусналите парламентарните си групи народни представители, разделен на двеста тридесет и шест народни представители, които членуват в парламентарни групи, и умножен отново по седемнадесет, предвид възприетата от президента методика за изчисляване на членовете на комисията.

И при двата варианта според президента, за да е спазено в Централната изборителна комисия съотношението между деветнадесетте членове, предложени от парламентарно представените партии и коалиции и тези, които имат депутати в Европейския парламент, но не са парламентарно представени в 42-то Народно събрание, към момента на издаване на оспорения указ ПП „ГЕРБ“ следва да има седем членове; Коалиция за България – шест членове; ПП „ДПС“ и ПП „Атака“ – по двама членове; Синята коалиция и ПП „Национално движение за стабилност и възход“ – по един член. За достигане на това съотношение между целия състав на комисията /ръководство и членове/ съобразно изчисленията на президента и при двата варианта първоначално ПП „ГЕРБ“ получава шест членове; Коалиция за България – пет членове; ПП „ДПС“ – двама членове и ПП „Атака“ – един член, а след това по метода на най-големия остатък Коалиция за България, ПП „ГЕРБ“ и ПП „Атака“ получават по още един член, в който смисъл е издаден и оспореният указ.

3. Междувременно след подаване на искането до Конституционния съд и постановяване на 15.04.2014 г. определението за допускане

разглеждането му по същество на 11 април 2014 г. е приет Закон за изменение на Изборния кодекс /ЗИИК/ /обн., ДВ, бр. 35 от 22.04.2014 г./.

Според мотивите на вносителите на законопроекта съставът на комисията се изгражда по формулата „осемнадесет плюс”. След първото изменение на чл. 46, ал. 3 ИК, извършено с § 1 ЗИИК, Централната избирателна комисия се състои вече от осемнадесет членове, включително председател, заместник-председатели и секретар, които се предлагат от парламентарно представените партии и коалиции, както и по един член, предложен от партиите и коалициите, които имат избрани с техните кандидатски листи членове на Европейския парламент, но не са парламентарно представени.

Второто изменение на разпоредбата на чл. 46 ИК засяга начина на определяне на съотношението между партиите и коалициите. Съгласно новата редакция на чл. 46, ал. 8 ИК при назначаването на членовете на Централната избирателна комисия се запазва съотношението между парламентарно представените партии и коалиции, като от разпоредбата е заличен изразът „извън тези по ал. 7”. В резултат на изменението на закона президентът при назначаване на членовете на комисията трябва да съблюдава съотношението между всички нейни членове, без да изключва председателя, заместник-председателите и секретаря, избрани от друг държавен орган.

4. С § 13 от заключителните разпоредби на Закона за изменение на Изборния кодекс Народното събрание вменява в задължение на президента да издаде указ за попълване състава на Централната избирателна комисия съобразно изменението на чл. 46, ал. 3 ИК в тридневен срок от влизането в сила на този закон. На 23 април 2014 г. президентът издава втори Указ № 79 /обн., ДВ, бр. 36 от 25 април 2014 г./, с който назначава Метин Мехмедов Сюлейманов за член на Централната избирателна комисия. Липсват доказателства за постъпване на ново предложение от ПП „ДПС” до президента, а посоченият кандидат е включен в предложението на тази партия, направено преди издаване на първия указ.

Съотношението между парламентарно представените партии и коалиции, което президентът трябва да спазва при назначаване на членовете на комисията след изменението на чл. 46, ал. 3 и 8 ИК, се изчислява на базата на броя на народните представители в парламентарните групи към момента на издаване на указите, разделен на общия брой народни представители и умножен по общия брой на членовете на комисията. По този начин в цифрово изражение ПП "ГЕРБ" следва да има седем членове; Коалиция за България – шест членове; ПП „ДПС“ - трима членове; ПП „Атака“ – двама членове; Синята коалиция и ПП „Национално движение за стабилност и възход“ – по един член.

Крайният извод на съда е, че след издаване от президента и на втория указ, към момента на постановяване на настоящото определение съотношението между парламентарно представените партии и коалиции в Централната изборителна комисия е запазено в съответствие с изискванията на Изборния кодекс в редакцията след изменението в ДВ, бр. 35 от 2014 г.

5. При така установените по делото факти, съдът достига до извода, че искането е недопустимо и следва да бъде отклонено.

Решенията на Конституционния съд имат действие за в бъдеще /чл. 151, ал. 2 от Конституцията/. Междувременно изискванията на чл. 46 ИК за назначаване членовете на Централната изборителна комисия са изменени, а с втори отделен указ президентът е назначил още един член, предложен от ПП „ДПС“, с което е привел състава на комисията в съответствие с изискването на изменения след първия указ закон относно броя на членовете ѝ и съотношението между партиите и коалициите. При това положение отпада необходимостта от произнасяне от съда относно конституционносъобразността на оспорения указ.

Промените в законодателството винаги трябва да бъдат отчитани и съобразявани както при осъществяване на контрол за конституционносъобразност, така и на контрол за законосъобразност. На

плоскостта на настоящето конституционно дело това означава, че съответствието на оспорения указ на президента с Конституцията и закона трябва да бъде преценено допълнително и с оглед на настъпилите след издаване на указа изменения в Изборния кодекс, и с наличието на допълнителен втори указ. Безспорно е, че в резултат на измененията в Изборния кодекс, последвани от издадения втори указ на президента, съставът на Централната избирателна комисия съответства на изискванията на новата редакция на чл. 46 ИК.

Конституционният съд не осъществява правораздаване по смисъла на глава шеста на Конституцията, което се осъществява от съдебната система /в този смисъл Решение № 18 от 1993 г. по к. д. № 19/1993 г./. Наред с това при осъществяване на основание на изричната компетентност на съда допълнителни правомощия, той разрешава конкретни правни спорове от областта на публичното право. При тях предмет на контрол за конституционносъобразност не са законите, а актове с ненормативен характер – решения на Народното събрание и укази на президента. В тези само изрично предвидени от Конституцията случаи /вж. Определение № 2 от 2005 г. по к. д. № 5/2005 г./ Конституционният съд решава различни по вид конкретни правни спорове, което се изразява в прилагане на правото към всеки отделен случай.

За да осъществи Конституционният съд правораздаване, трябва да съществува правен спор, който да се разреши от съда. Правните спорове, които решава Конституционният съд са специфични по вид и са свързани с твърденията на вносителите на исканията за несъответствие на закон и решение на Народното събрание, или на указ на президента с Конституцията. Целта на осъществявания от Конституционния съд контрол е да премахне твърдяното несъответствие и да установи върховенството на Конституцията. Поради това и конституционният контрол няма основание да се развие тогава, когато Народното събрание и президентът са предприели междувременно действия за отстраняване на

последниците, породили правния спор. В резултат на общите действия с изменението на закона и издаването на втори указ, издадените от президента оспорен и нов указ общо са в съответствие с новия закон, поради което и понастоящем съставът на Централната изборителна комисия съответства на действащия в момента закон.

Наличието на правен спор, чиито последици да бъдат отстранени с решението на Конституционния съд е необходимото условие за провеждане на производство пред съда. Правният спор трябва да е налице както към момента на образуване на делото, така и към момента на произнасяне по допустимостта на искането, и към момента на произнасяне по съществуването на спора. В конкретния случай правният спор е свързан със законността на състава на Централната изборителна комисия, преценен през призмата за конституционносъобразност на оспорения указ на президента. Липсата на такъв спор към момента на произнасянето от Конституционния съд по същество по настоящето дело и на последици, които да бъдат отстранени от съда, прави произнасянето от съда безпредметно, а производството по делото – недопустимо.

По горните съображения искането на вносителите следва да бъде отклонено като недопустимо и производството по делото следва да бъде прекратено, поради което и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и чл. 12, ал. 1, т. 2, чл. 14, ал. 1 и чл. 19, ал. 1 и 2 ЗКС съдът

О П Р Е Д Е Л И:

Отклонява искането на 117 народни представители от 42-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Указ № 53 от 20 март 2014 г. на президента на Република България за назначаване членове на Централната изборителна комисия /обн., ДВ, бр. 26 от 21.03.2014 г./.

Прекратява производството по делото.

Връща искането на подателите му.

Председател: Димитър Токушев