

ОПРЕДЕЛЕНИЕ № 8
София, 22 ноември 2016 г.
конституционно дело № 17/2016 г.
съдия-докладчик Цанка Цанкова

Конституционният съд в състав: Борис Велчев – председател, членове: Цанка Цанкова, Стефка Стоева, Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов, Анастас Анастасов, Гроздан Илиев, Мариана Карагъзова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 22 ноември 2016 г. конституционно дело № 17/2016 г., докладвано от съдията Цанка Цанкова.

Конституционното дело е образувано на 14.11.2016 г. Президентът на Република България е сезирал Конституционния съд с искане за задължително тълкуване на чл. 99, ал. 7, изречение първо от Конституцията. Вносителят на искането поставя въпроса: „В последните три месеца от своя мандат насрочва ли президентът на Републиката нови избори без да е разпуснал Народното събрание”.

В мотивите на искането се посочва, че задължителното тълкуване на разпоредбата на чл. 99, ал. 7, изречение първо от Конституцията е необходимо, „за да се избегне нейното противоречиво тълкуване и да се предотврати вакуум в конституционната система”. Посочено е, че предсрочно разпускане на Народното събрание (НС), може да има само в две хипотези. В първата – парламентът взема решение за произвеждане на избори за Велико народно събрание (чл. 160, ал. 3, във връзка с ал. 1 от Конституцията). Втората – в правомощията на държавния глава е да разпусне НС, когато една правителствена криза прерасне в парламентарна. Такава криза настъпва, когато не може да се сформира правителство след три поредни неуспешни опита (чл. 99, ал. 1-3 от Конституцията), поради

съществуващото съотношение на парламентарно представените политически сили. Това би могло да стане, както при новосформирано НС, така и при прекратени пълномощия на парламентарно правителство (чл. 111, ал. 1 от Конституцията). В този случай, чл. 99, ал. 5 от Конституцията задължава президента да назначи служебно правителство, да разпусне Народното събрание и да насрочи нови избори.

Посочва се, че споровете в общественото пространство са относно „продължението на процедурата по смисъла на чл. 99, ал. 7 от Конституцията”, когато това се случва в последните три месеца от мандата на президента.

Според вносителя на искането възможни са две тълкувания на посочената разпоредба. Според първото, новоизбраният държавен глава полага клетва пред завареното НС и след като встъпи официално в длъжност разпуска НС и насрочва нови избори, съгласно и в срока по чл. 64, ал. 3 от Конституцията. „Следвайки логиката и мотивите на тълкувателно Решение № 20/1993 г. на Конституционния съде казва в мотивите на искането „държавният глава не би трябвало да може да насрочва парламентарни избори, след като не може да разпусне Народното събрание”. Редакцията на чл. 99, ал. 7 се критикува, защото не казва нито, че президентът с изтичащ мандат не може да насрочи нови избори, нито, че новоизбраният президент е задължен да разпусне НС и да насрочи нови избори.

Второто възможно тълкуване на разпоредбата на чл. 99, ал. 7 от Конституцията е, че тя императивно не позволява на президента на Републиката да разпусне НС в последните три месеца от мандата си, даже и когато то не е в състояние да състави правителство, но няма забрана той да насрочи предсрочни избори за ново НС. Това тълкуване на чл. 99, ал.7, изречение първо от Конституцията според вносителя на искането почива и върху схващането, че конституционният законодател е предотвратил с нея

възможността политическата и парламентарната криза да бъдат задълбочени и с евентуална невъзможност на новоизбрания президент да встъпи в длъжност, тъй като за това е необходимо, той да положи клетва пред НС. Според искането политическата криза не се задълбочава, а получава своето бързо решение чрез избори, и допълнителен аргумент в подкрепа на това тълкуване може да се извлече и от самата природа на служебното правителство, което има временен характер.

За да се произнесе по направеното искане Конституционният съд съобрази следното:

Искането за задължително тълкуване на чл. 99, ал. 7, изречение първо от Конституцията се основава на чл.149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Конституционният съд има правомощие да дава задължителни тълкувания на Конституцията. Съгласно чл. 150, ал. 1 от Конституцията и чл. 16 на Закона за Конституционен съд (ЗКС), съдът действа по инициатива на изрично посочените държавни органи. В конкретния случай съдът е сезиран от държавен орган, комуто е предоставено такова правомощие – президента на Република България.

Във всички случаи на образуване на конституционно дело на основание чл.149 от Конституцията, производството се осъществява в две фази – по допустимост и по същество. Това се отнася и за производството по т.1 на ал.1 на чл.149 от Конституцията независимо, че то е специфично производство в рамките на общия конституционен процес за защита върховенството на Конституцията.

Изпълнени са задължителните процедурни изисквания по чл.17, ал.1 ЗКС, чл.17, т.2 и чл.18 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) за допустимост на искането.

С оглед същностните изисквания за допустимост на едно искане за задължително тълкуване на конституционна разпоредба, е необходимо да се констатира (въз основа на искането) неяснота или двусмислие на

разпоредбата, наличие на ясно очертан конституционноправен проблем и правен интерес от задължителното тълкуване, с което да се постига разрешаване на значим конституционен въпрос. Съобразявайки тези изисквания и предвид правното действие и значение на задължителното тълкуване, Конституционният съд намира, че искането за задължително тълкуване на чл. 99, ал. 7, изр. първо от Конституцията е недопустимо.

Съображенията са следните:

Искането на президента се отнася само до чл. 99, ал. 7, изречение първо от Конституцията, в което е казано: „В случаите на ал. 5 и 6 президентът не може да разпусне Народното събрание през последните три месеца от своя мандат”. Служебното правителство, назначено от президента през последните три месеца от неговия мандат, съгласно чл. 99, ал. 7, изречение второ от Конституцията съществува и упражнява своите правомощия, както и в случая на чл. 99, ал. 5, изречение първо от Конституцията, докато бъде съставено ново правителство. Приключването на мандата на служебното правителство е свързано с произвеждането на избори, предпоставени от разпускането на Народното събрание.

В разпоредбата, чието тълкуване се иска е посочено, че президентът няма правомощие да разпусне Народното събрание през последните три месеца от своя мандат. Разпоредбата на чл. 99, ал. 7, изр. първо от Конституцията е пределно ясна, а именно – не е постигнато съгласие за образуване на правителство и президентът назначава служебно правителство, съгласно изречение второ на ал.7 от Конституцията. Тълкуване на това изречение не е поискано и то не е в предмета на конституционното дело. Съпоставянето на изречение второ и изречение първо на ал.7 на чл.99 от Конституцията очертава в контекста на предмета по настоящето дело, какво може и какво не може президентът през последните три месеца на своя мандат. Той има правомощието да назначава служебно правителство, но няма правомощие да разпусне

Народното събрание. Несъмнена е забраната. Нормата е императивна. Тя отговаря на въпроса, който президентът поставя в своето искане. Отговорът е отрицателен за президента в хипотезата на чл. 99, ал. 7, изр. първо от Конституцията. В решение № 20/23.12.1992 г. на Конституционния съд на Република България по к.д. № 30/1992 г., е посочено, че тази уредба е гаранция за установения режим на управление от Конституцията – парламентарен. Гаранция и срещу преминаването към непарламентарен режим на управление. Това е правна гаранция наред с моралните и политическите гаранции за конституционносъобразност на държавното управление и съобразяване съотношението в правомощията на парламент, правителство и държавен глава. Принципно е изискването на изречение второ на ал. 5 на чл. 99 от Конституцията, според което с акта, с който президентът разпуска Народното събрание се определя и датата на изборите за ново Народно събрание. Императивно е и изискването, че при разпускане на действащото Народно събрание, новите избори се произвеждат по начало в срока по чл. 64, ал. 3 от Конституцията, а президентът не може да разпуска парламента през последните три месеца от своя мандат. Така както не може да насрочва избори действащият президент, ако не разпусне Народното събрание, така и президентът, чийто мандат изтича в тримесечния срок по чл. 99, ал. 7, изр. първо от Конституцията не може да стори това, защото няма правомощието да разпуска Народното събрание. Положението по ал. 7 на чл. 99 от Конституцията не може да бъде различно в сравнение с предвиденото в чл. 99, ал. 5 от Конституцията.

Не е налице твърдяната в искането празнота в конституционноправната регламентация, защото определянето на датата на изборите е свързано с разпускането на Народното събрание, каквото правомощие президентът с мандат в периода на последните три месеца няма. Тази връзка е изрично посочена в изречение второ на ал. 5 на чл. 99

от Конституцията, която казва: „Актът, с който президентът разпуска Народното събрание, определя и датата на изборите за ново Народно събрание.“. Текстът показва неразривната връзка между разпускането на съществуващото Народно събрание и насрочването на изборите за ново Народно събрание, което трябва да се извърши едновременно. Посоченото конституционно положение е в съгласие и с чл. 64, ал. 3 от Конституцията, който постановява, че избори за ново Народно събрание се произвеждат най-късно до два месеца след прекратяване на пълномощията на предишното. Тази разпоредба намира приложение и в случая на чл. 99, ал. 7 от Конституцията. Що се отнася до назначаването на служебно правителство това правомощие е предоставено на държавния – действащия президент, независимо че той е в края на своя мандат. И да тече тримесечният срок, щом са налице предпоставките – оставка на правителството и действащ (неразпуснат) парламент, президентът може да назначи служебно правителство. Щом президентът не може да разпусне Народното събрание, не може и да определя дата на изборите за ново Народно събрание. Съвсем ясно е, че в хипотезата на чл. 99, ал. 7, изр. първо от Конституцията разпускането на Народното събрание и свързаните с него нови избори в срока по чл. 64, ал. 3 от Конституцията са действия, които са изключени от правомощията на действащия президент с неизтекъл мандат по-малко от три месеца, но са сред първостепенните неотложни задължения на новоизбрания президент след встъпването му в длъжност. На насрочването на избори в кратък срок, което се извършва едновременно с разпускането на Народното събрание спира вниманието ни и Решение № 20/1992 г., на което се позовава и искането на президента. Изборите неминуемо ще следват разпускането на Народното събрание, от която дата и насрочването на избори има правно действие. В същото решение се посочва, че насрочването на дата на изборите се извършва едновременно с разпускането на Народното събрание.

За да има задължително тълкуване от Конституционния съд е необходимо да е налице правен интерес, какъвто в случая при яснотата на нормата на чл. 99, ал. 7, изр. първо от Конституцията няма, защото тя осигурява баланса в осъществяването на държавната власт в обстановката на оставка на Министерския съвет, невъзможност да се състави редовно правителство, поради проваляне на проучвателния мандат, както и осъществяването на правомощието, което президентът има да назначи служебно правителство и действията на това правителство. Конституцията и в разпоредбите на чл. 99, ал. 7 от Конституцията съобразява принципа за разделение и сътрудничество на държавните власти (чл.1, ал.1, и чл.8 от Конституцията). Конституционният съд многократно е подчертавал наличието на правен интерес, като необходима предпоставка за задължително тълкуване на конституционните разпоредби (вж. напр. Определение № 4/14.08.2007 г. по к.д. № 9/2007 г.).

Конституционният съд не е консултативен орган, а упражнява правомощие за задължително тълкуване, когато има обоснован интерес от това. Няма конституционен проблем, няма противоречиво разбиране и опасност от противоречиво прилагане на разпоредбата на ал. 7, изр. първо на чл. 99 от Конституцията. При липсата на неяснота и непълнота в правната регламентация, липсата и на различно виждане и правен спор между държавните институции, да се извърши абстрактно задължително тълкуване би било излизане въвн от компетентността на Конституционния съд за провеждане на задължително тълкуване. Твърдението, че може да се наруши Конституцията и то от президента, не обосновава необходимостта от такова тълкуване. То е и излишно, защото ясно е посочено в чл. 99, ал. 7 от Конституцията, какви са правомощията на президента в последните три месеца на неговия мандат. Дори твърдяното като възможно нарушение не може да бъде основание и автоматично да води до задължително тълкуване (Определение № 9/19.12.1996 г. по к.д. № 30/1996 г.). То е

необходимо само тогава, когато зададеният въпрос се отнася до реално съществуващ и конкретно обоснован проблем, произхождащ от твърдяна неяснота на конституционна разпоредба и чрез решаването на който се постига конституционно значима цел. Задължително тълкуване не може да се извършва в отговор на доктринерен спор или конюнктурни политически интереси.

По изложените съображения и на основание чл.19 от Закона за Конституционен съд, съдът

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на президента на Република България за задължително тълкуване на чл. 99, ал. 7, изречение първо от Конституцията.

Прекратява производството по делото

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

Съдиите Кети Маркова и Анастас Анастасов са подписали определението с особено мнение. Съдията Филип Димитров е със становище по мотивите.

Председател: Борис Велчев