



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 8

София, 6 май 1993 г.

(обн., ДВ, бр. 41 от 14 май 1993 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Милена Жабинска

Цанко Хаджистойчев

Любен Корнезов

Станислав Димитров

Пенчо Пенев

Нено Неновски

Александър Арабаджиев

при участието на секретар-протоколчика Цвета Минева в закрито заседание, проведено на 6 май 1993 г., разгледа конституционно дело № 5 от 1993 г., докладваното от съдията Александър Арабаджиев.

Производството по делото е образувано по искане на 51 народни представители от 36-о Народно събрание, което се състои от две части:

а) „да се даде тълкуване на чл. 68, ал. 2 от Конституцията на Република България в смисъл „обявеният за народен представител по временно заместване на министър (чл. 96, ал. 2 ЗИНПОСК), когато е още заместник на министъра, ако се открие място за постоянно заместване (чл. 96, ал. 1 ЗИНПОСК), губи ли реда на това постоянно заместване, т.е. следва ли да се допусне пререждане“;

б) Конституционният съд да се произнесе по спора за законността на обявения с решение на Централната изборителна комисия (ЦИК) № 332 от 1992 г. за народен представител по реда на чл. 96, ал. 1 ЗИНПОСК пореден

№ 13 вместо предшестващите го поредни № 11 и 12 от същата листа.

С определение от 2 март 1993 г. като заинтересувани страни по делото са конституирани Председателският съвет на Народното събрание, парламентарната група на СДС, Манол Петров Тодоров - кандидат с пореден № 11 в кандидатската листа на СДС за изборите за народни представители на 13 октомври 1991 г. в 23. избирателен район - София, Румен Георгиев Урумов - кандидат с пореден № 12 в тази листа, Димитър Боянов Кантарджиев - кандидат с пореден № 13 в същата листа, който е обявен за народен представител с решение № 332 от 8 декември 1992 г. на ЦИК.

В изпълнение на предоставената им с това определение възможност становища по предмета на искането са изразили Манол Тодоров, Румен Урумов и Димитър Бояджиев. Постъпило е и становище от името на народните представители, направили искането.

С определение от 6 април 1993 г., постановено във фазата по допустимостта на искането, на основание чл. 18, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗСК), то е прието за разглеждане и в двете му части:

а) за даване на задължително тълкуване на разпоредбите от Конституцията, които уреждат следните въпроси:

- продължителност на мандата на народния представител и основания за предсрочно прекратяване или прекъсване на пълномощията; съдържание на прекъсването;

- заместване на народен представител с прекъснати пълномощия при условията на чл. 68, ал. 2 от Конституцията; статут на заместващия;

- други основания за заместване на народен представител (в случаите на предсрочно прекратяване на пълномощията по чл. 72, ал. 1 от Конституцията);

- конкуренция на основания за заместване и способности за разрешаването й; конституционна възможност за преминаване от едно основание към друго от гледище на евентуални различия в статута;

б) за произнасяне по спора за законността на избора на народен представител, осъществен чрез решение на ЦИК от 8 декември 1992 г. по реда на чл. 96, ал. 1 от Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (ЗИНПОСК).

За да приеме, че искането за произнасяне по спора за законността на избора на народен представител е допустимо, Конституционният съд е обсъдил освен това, че то е направено от оправомощен субект и има за предмет разрешаването на спор, който попада в компетентността му - още и въпроса, свързан със спазването на предвиден от закона срок, в който искането може да бъде направено. Взети са предвид и срокът по чл. 17, ал. 4 ЗКС и този по чл. 94, ал. 1 ЗИНПОСК, както и началният момент, от който тече приложимият срок, а също и субектите, които са заинтересувани и спрямо които съответният срок тече. Заинтересувани се явяват преките участници в изборите и преди всичко самите кандидати за народни представители, а такива са Манол Петров Годоров, и Румен Георгиев Урумов, защото те заемат по-предни места в кандидатската листа от обявения с решението на ЦИК от 8 декември 1992 г. за народен представител Димитър Боянов Кантарджиев. С оглед на това, че по отношение на тях условието, имащо характер на прекратително спрямо мандата им, е настъпило по-късно, а още по-късно са обективирани промените в статута им, извършените впоследствие от Манол Годоров действия в рамките на избран от него способ попадат и в двата посочени срока. До предвидения от Конституцията и закона способ, осъществен от оправомощени от чл. 150, ал. 1 от Конституцията народни представители, се е стигало след изтичането на всеки от сроковете. Поради характера на спора обаче, участници в който са самите кандидати за народни представители, именно те се явяват оправомощени да го повдигнат, за тях важат посочените срокове. А те се оказват спазени независимо от това, че спорът е повдигнат най-напред пред орган (респ.органи), който е некомпетентен да го разреши.

С определение по допустимостта на заинтересуваните страни е дадена възможност да изразят допълнително становища по предмета на делото. Такова становище е изразил единствено Димитър Боянов Кантарджиев.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, развити в искането и в становищата на страните, представени по делото, приема следното:

1. В основата и на двете части на направеното искане стои спор, който произтича от положението - възникване и прекратяване - като народен представител на Манол Петров Тодоров - кандидат с пореден № 11 в листата на СДС за 23. избирателен район - София 1, за изборите за народни представители на 13 октомври 1991 г. В тази листа са били регистрирани 19 кандидати, като с решение № 302 от 21 октомври 1991 г. на ЦИК за избрани са обявени кандидатите с поредни № от 1 до 9, а с решение № 304 от 23 октомври 1991 г. за избран в същия район е обявен и Красимир Любомиров Чернев, кандидат в листата на СДС с № 10, на мястото на Едвин Стефанов Сугарев, избран и в 19. избирателен район - Русе. На 8 ноември 1991 г. двама от избраните в разглежданата листа - Филип Димитров и Валентин Василев - са избрани съответно за министър-председател и за министър на околната среда, поради което и по силата на чл. 68, ал. 2 от Конституцията пълномощията им на народни представители са прекъснати. Съгласно чл. 96, ал. 2 ЗИНПОСК те са заместени от следващите в избирателната листа - Манол Петров Тодоров (с № 11) и Румен Георгиев Урумов (с № 12) с решение на ЦИК № 311 от 11 ноември 1991 г. След като Филип Димитров и Валентин Василев са изгубили качеството на министри и е възстановено качеството им на народни представители (30 декември 1992 г.), се е стигнало до прекратяване на заместването съответно от М. Тодоров и Р. Урумов.

Междувременно в листата е настъпила още една промяна поради смъртта на народния представител Красимир Любомиров Чернев (5 декември 1992 г.) и предсрочното прекратяване на неговите пълномощия на

това основание (чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията). Тогава за народен представител е обявен Димитър Боянов Кантарджиев - кандидат с № 13 в листата на СДС за 23. избирателен район - София 1 (решение на ЦИК № 322 от 8 декември 1992 г.). Това е станало на основание чл. 96, ал. 1 ЗИНПОСК, според който при предсрочно прекратяване пълномощията на народен представител ЦИК обявява за народен представител следващия в съответната листа кандидат.

Поддържайки, че заместването по реда на чл. 96, ал. 1 ЗИНПОСК има предимство пред това по ал. 2 на същата разпоредба, както и че именно той се явява следващият в листата кандидат след смъртта на Красимир Чернев, Манол Тодоров е предизвикал спор, довел в крайна сметка до подаването на искането до Конституционния съд.

2. Разрешаването на конкретния спор, което е предмет на отделно правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 7 от Конституцията, респ. предмет на отделно искане, е в зависимост от изясняване съдържанието на някои разпоредби от Конституцията относно продължителността на мандата на народния представител, основанията за неговото прекратяване и прекъсване, възможността за заместване на народен представител и статута на народния представител с прекъснати пълномощия, респ. на този, който го замества. Тези въпроси съставляват предмет на приетото за разглеждане искане за даване на задължително тълкуване на Конституцията по чл. 149, ал. 1, т. 1.

Продължителността на мандата на народния представител поначало съвпада с легислатурата на Народното събрание, определена в чл. 64, ал. 1 от Конституцията. Когато изтече мандатът на Народното събрание и се прекратят неговите пълномощия (чл. 64, ал. 3), се прекратяват и пълномощията на всеки от народните представители. Тъй като всеки от тях е носител на индивидуален мандат, Конституцията предвижда и лични основания за прекратяване пълномощията на отделния народен представител. Те са посочени в чл. 72, ал. 1 и имат "персонален" характер,

така че настъпването им не е във връзка с изтичане мандата на Народното събрание. Ето защо водят до предсрочно прекратяване на пълномощията на съответния народен представител, което настъпва по силата на решение на Народното събрание (в случаите на чл. 72, ал. 1, т. 1 и 2), на решение на Конституционния съд (в случаите на чл. 72, ал. 1, т. 3) или поради осъществяване на предвидения в чл. 72, ал. 1, т. 4 юридически факт.

Освен предсрочното прекратяване на депутатските пълномощия Конституцията познава и тяхното прекъсване. Съгласно чл. 68, ал. 2 то настъпва, ако народен представител бъде избран за министър. Систематичното място на тази разпоредба - след ал. 1 на чл. 68 - определя прекъсването като последица от несъвместимостта на качеството на народен представител с изпълнението на друга държавна служба. В случай на избирането на народен представител за министър по изрично разпореждане на Конституцията несъвместимостта няма за последица прекратяването на пълномощията му (чл. 72, ал. 1, т. 3), а тяхното прекъсване (чл. 68, ал. 2).

Основното отличие между прекратяването на пълномощията на народния представител, от една страна, и тяхното прекъсване, от друга, се състои в това, че докато прекратяването има за последица изгубването на депутатския статут, при прекъсването е възможно положението на народен представител да бъде възстановено. При прекратяването депутатският статут се изгубва окончателно, при прекъсването той се изгубва само за времето, през което народният представител е министър. На избрания за министър народен представител се гарантира запазване на мястото му в парламента, когато той престане да бъде министър. Тогава той придобива отново пълноценен статут, чието съдържание произтича от положението на народния представител въобще. Докато трае прекъсването, това положение се губи, с преустановяването на министерските функции то се възстановява напълно.

Друга съществена отлика между прекратяването и прекъсването на

пълномощията е - от гледище на конституционната уредба - изричното разпореждане на чл. 68, ал. 2, изр. 2, според което в случай на прекъсване пълномощията на избран за министър народен представител той се замества по определен от закона ред. Конституцията казва, че избраният за министър се замества и мълчи относно мястото на народния представител, чиито пълномощия са прекратени на някое от основанията по чл. 72, ал. 1. Мястото на избрания за министър е "резервирано", докато това на депутата с предсрочно прекратени пълномощия е овакантено. Различието в разрешенията има своя логика, в основата на която лежи и възприетият от Конституцията подход да не се определя системата, по която се избират народните представители, а това да се предостави на закона (чл. 42, ал. 2). Оттук и изразът на чл. 68, ал. 2, изр. 2 "по ред, определен от закона". Като предоставя видът на избирателната система да се определи от закон, Конституцията прави същото и по отношение на заместването по чл. 68, ал. 2, изр. 2 на депутата, който е избран за министър. Без да се обсъжда какъвто и да е ред, същественото е, че избраният за министър народен представител бива заместван. Докато трае основанията за прекъсване на депутатските му пълномощия, той не попада под особения режим, създаден от Конституцията, според който народните представители се ползват с особен статут, предназначен да им обезпечи сигурност, самостоятелност и независимост спрямо органите на изпълнителната и съдебната власт (наказателна неотговорност - чл. 69, наказателна неприкосновеност - чл. 70, получаване на възнаграждение за работата си като народни представители - чл. 71).

Тогава възниква въпросът за статута на заместващия. Щом като се замества народен представител, заместващият също придобива пълноценен статут на депутат от момента, в който бива обявен за такъв и след като бъдат изпълнени всички условия за встъпване в изпълнение на пълномощията (като полагане на клетва по чл. 76, ал. 2). Правното положение на заместващия по нищо не се отличава от това на депутата, избран на общи

избори и носител на "оригинерен" мандат. Различава ги само стабилността, защото народният представител, както в началото се отбелязва, е носител на мандат, чиято продължителност съвпада по принцип с времетраенето на легислатурата на Народното събрание, а заместващият е заплашен от настъпването на прекратителното условие, което може да тури край на мандата му и поради това определя неговата продължителност. Доколкото съществува вероятност заместеният да се върне в парламента преди края на легислатурата, заместващият има временен мандат. В това единствено се състои характеризацията го белег. Вън от него заместването води до възникването на пълноценен мандат.

Конституцията не урежда други случаи, респ. основания за заместване. Включително и в случаите на предсрочно прекратяване на пълномощията по чл. 72, ал. 1, при които се стига до овакантяване на мандата. Способите за попълване на овакантеното място могат да бъдат различни и затова Конституцията предпочита да не ги определя. Те са в зависимост от вида на избирателната система, но освен това мълчанието на Конституцията позволява да се приеме (вкл. от законодателя), че попълването на овакантеното депутатско място става чрез нов избор. Впрочем именно новият избор се явява нормалното средство за попълване на предсрочно овакантен мандат. Разбира се, допустим от Конституцията способ е и възприетият от чл. 96, ал. 1 от действащия ЗИНПОСК. Понеже не излиза от определена избирателна система, Конституцията не урежда нито реда за заемане на овакантен мандат, нито реда за заместването по чл. 68, ал. 2, изр. 2, въпреки че от правно-техническо гледище то е най-удобно при избирателна система, изградена върху пропорционалния принцип с твърди избирателни листи. Автоматизмът на този механизъм, установен и за двете разглеждани хипотези, съответно в ал. 1 и 2 на чл. 96 ЗИНПОСК, и самото съдържание на понятието "заместване" може да дадат основание да се поддържа, че Конституцията мълчаливо предопределя вида на избирателната система като пропорционална - извод, който не може да бъде

направен, защото доминиращо е принципното положение на чл. 42, ал. 2.

Независимо от сходството в начините, по които се осъществява заемането на овакантен мандат и заместването на избран за министър народен представител, резултат на конкретно законово разрешение, от гледище на приетия за разглеждане предмет на тълкуване съществено е разрешаването на ситуация, в която един и същ кандидат може да се окаже в положение, в което да получи депутатски мандат и на място, което е овакантено, и поради заместване. Такова положение може да се създаде, когато двете основания възникнат едновременно, но и в хипотеза, при която един кандидат е придобил вече качеството на народен представител при условията на чл. 68, ал. 2, изр. 2 и тогава се създаде възможност за заемане на овакантен мандат. Пропуск на действащата законова уредба е, че не съдържа ред за разрешаване на създадената по този начин конкуренция, но оставайки на плоскостта на правомощието, което упражнява, Конституционният съд намира, че разкритото съдържание на конституционната уредба на положението на народния представител позволява да се приеме, че е в съответствие с Конституцията придобиването на пълноценен мандат. Тъй като правното положение в двете хипотези не е еднакво, трябва да се отдаде предпочитание на по-стабилното и с оглед на това да се преобразува един мандат. Защото при такова преминаване от едното основание за възникване на мандата към другото народният представител придобива това качество безусловно в смисъл, че продължителността на мандата му не е в зависимост от настъпването на условие, различно от условията за прекратяване пълномощията на Народното събрание или на тези по чл. 72, ал. 1 от Конституцията.

3. Същността на приетия за разглеждане спор за законност на избора на народен представител засяга избора, осъществен чрез решение на ЦИК № 322 от 8 декември 1992 г. Разрешаването му означава да се даде отговор на въпроса, кой е трябвало да попълни овакантения със смъртта на народния представител Красимир Чернев мандат. След предсрочното прекратяване

пълномощията на починалия народен представител (чл. 72, ал. 1, т. 4 от Конституцията) съгласно действащия чл. 96, ал. 1 ЗИНПОСК за народен представител е трябвало да бъде обявен следващият в съответната листа кандидат. Такъв в случая е Манол Петров Тодоров - кандидат с пореден № 11 в същата листа. Неговото качество на кандидат се запазва, докато е възможно по определения от закона ред да заеме овакантен мандат или да замести избран за министър народен представител. То не се изгубва поради това, че към момента на предсрочно прекратяване пълномощията на народен представител самият той е народен представител при условията на чл. 68, ал. 2, изр. 2 от Конституцията, респ. чл. 96, ал. 2 ЗИНПОСК. С оглед на даденото тълкуване на Конституцията двата мандата не са равноценни предвид на различните основания за тяхното прекратяване. Ето защо е допустимо да се премине от единия към другия, т.е. към по-стабилния, и именно от това произтича качеството на кандидат, в това се състои и интересът му на такъв.

Това разрешение се обуславя и от мястото в избирателната листа, защото предимството, което произтича от мястото, създава и право за придобиване на мандат на по-силно основание. При възприетия от закона, по който са проведени изборите на 13 октомври 1991 г., пропорционален принцип поредността в листите е израз на предпочитание. Според чл. 5, ал. 1 ЗИНПОСК изборите се провеждат с твърди изборни листи на партии, независими кандидати, коалиции на партии и коалиции на партии с независими кандидати, съставени по избирателни райони. Кандидатските листи се изготвят и предлагат за регистриране от ръководствата на партиите и коалициите (чл. 41, ал. 2 ЗИНПОСК), като партиите и коалициите определят поредността на кандидатите в кандидатската листа (чл. 43, ал. 3 ЗИНПОСК). Установената в бюлетината поредност не може да бъде променяна от избирателите (чл. 79 ЗИНПОСК). Значението на поредността е да определя предпочитание. То се проявява най-напред при определянето на изборните резултати и при разпределението на мандатите на партиите и

коалициите по избирателни райони. Проявява се и в случаите на заемане мястото на народен представител с предсрочно прекратени пълномощия, и на заместване по чл. 68, ал. 2, изр. 2 от Конституцията.

По тези съображения за народен представител на мястото на починалия на 5 декември 1992 г. Красимир Чернев трябва да бъде обявен Манол Петров Тодоров. Пълномощията на Димитър Боянов Кантарджиев, обявен за народен представител с решение на ЦИК от 8 декември 1992 г., подлежат на прекратяване. Основание за прекратяването е установена в това производство неизбираемост на този кандидат, тъй като мястото му в кандидатската листа към момента на избора е по-назад в сравнение с това на Манол Тодоров. Именно М. Тодоров се оказва в меродавния момент следващ в съответната листа кандидат, докато Димитър Кантраджиев поради възприетото подреждане не е могъл да бъде избран. Самото прекратяване на неговите пълномощия настъпва по силата на това решение, без да се засяга валидността на упражняваните до влизането в сила на решението депутатски пълномощия.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 и 7 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

I.

Продължителността на мандата на народния представител съвпада по принцип с легислатурата на Народното събрание. С изтичане на мандата на Народното събрание се прекратяват пълномощията на всеки един от народните представители.

Посочените в чл. 72, ал. 1 от Конституцията основания водят до предсрочно прекратяване пълномощията на отделния народен представител: с решение на Народното събрание в случаите на чл. 72, ал. 1, т. 1 и 2, с решение на Конституционния съд в случаите на чл. 72, ал. 1, т. 3

или поради самото настъпване на предвидения в чл. 72, ал. 1, т. 4 юридически факт.

Пълномощията на народния представител се прекъсват, когато той бъде избран за министър и само за времето, през което е министър. Докато трае прекъсването, положението на народен представител се губи, с преустановяването на министерските функции - то се възстановява.

За времето, през което един народен представител е министър и пълномощията му на народен представител се прекъснат, той се замества по ред, който се определя не от Конституцията, а от закон. Правното положение на заместващия, докато е такъв, не се отличава от това на депутат, който е избран на общи избори. Заместващият придобива пълноценен статут на депутат. Различието се състои в основанието, на което възниква мандатът, и в съществуването на условие за неговото прекратяване. Прекратяването настъпва в момента, в който избраният за министър изгуби това качество.

Освен в хипотезата на чл. 68, ал. 2 Конституцията не предвижда друго основание за заместване на народен представител, включително и в случаите на овакантен при условията на чл. 72, ал. 1 депутатски мандат. Конституцията не съдържа уредба за попълване мястото на народен представител с предсрочно прекратени пълномощия. Редът за попълване на такъв мандат може да бъде определен със закон.

Когато един и същи кандидат се окаже едновременно в положение и на заместващ при условията на чл. 68, ал. 2, изр. 2 от Конституцията и на кандидата за мястото на народен представител с предсрочно прекратени пълномощия, той заема овакантения депутатски мандат.

II.

1. Обявява за избран за народен представител Манол Петров Тодоров - кандидат с пореден № 11 в листата на СДС в 23. избирателен район - София 1, на мястото на починалия на 5 декември 1992 г. народен представител

Красимир Любомиров Чернев.

2. Прекратява пълномощията на народен представител на Димитър Боянов Кантарджиев - кандидат с пореден № 13 в листата на СДС за 23. избирателен район - София 1.

Решението по този раздел влиза в сила от 6 май 1993 г.

Председател: Асен Манов