



Република България
Президент

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ
ОТ РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА

ЗА ОБЯВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РЕШЕНИЕ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ ОТ 19 ЮНИ 2013 Г. ЗА ОТМЯНА НА РЕШЕНИЕТО ЗА ИЗБИРАНЕ НА ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ „НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ“, ПРИЕТО ОТ НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА 14 ЮНИ 2013 Г. (ОБН., ДВ, БР. 54 ОТ 2013 Г.) И ДА БЪДЕ ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНА РАЗПОРЕДБАТА ЧЛ. 84, Т. 8 ВЪВ ВРЪЗКА С ЧЛ. 72, АЛ. 1, Т. 1 И АЛ. 2 И ЧЛ. 68, АЛ. 1 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

I. На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, сезирам Конституционния съд на Република България с искане да бъде обявено за противоконституционно Решение на Народното събрание от 19 юни 2013 г. за отмяна на Решението за избиране на председател на Държавна агенция „Национална сигурност“, прието от Народното събрание на 14 юни 2013 г. (обн., ДВ, бр. 54 от 2013 г.) като противоречащо на § 5 от Преамбюла, чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България.

С конститутивно решение на Народното събрание от 14 юни 2013 г., на основание чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от Конституцията и чл. 8, ал. 1 от Закона за Държавна агенция „Национална сигурност“ (ЗДАНС), по предложение на министър-председателя на Република България, народният представител г-н Делян Славчев Пеевски е бил избран за председател на агенцията и незабавно е положил изискуемата по чл. 8а от ЗДАНС клетва (обн., ДВ, бр. 54 от 2013 г.). На 19 юни 2013 г. Народното събрание е отменило решението си за избиране на председател на ДАНС, прието на 14 юни 2013 г. (обн., ДВ, бр. 54 от 2013 г.).

Считам, че Решението на Народното събрание от 19 юни 2013 г. противоречи на основни конституционни принципи - на правовата държава, установена в § 5 от Преамбюла и чл. 4, ал. 1, и на разделението на властите, закрепено в чл. 8 на Конституцията.

1. Народното събрание осъществява законодателната власт в Република България. Неговите актове притежават висша юридическа сила и са задължителни за всички правни субекти, включително и за парламента. При приемането на акта от 14 юни т.г. Народното събрание има правни основания както на конституционно (чл. 84, т. 8 и чл. 86, ал. 1 от КРБ), така и на законово (чл. 8, ал. 1 от ЗДАНС) ниво. На 19 юни т.г. нормативното основание за отмяна на акта от 14 юни е само чл. 86, ал. 1 от Конституцията. По този начин Народното събрание прекратява предсрочно и без правно основание мандат на орган – председател на ДАНС. Конституционно нетърпимо е Народното събрание да прекратява самоволно мандат на независим държавен орган. Мандатността е основен принцип при конституирането и функционирането на органи на публичната власт, който гарантира разделението на властите и правовата държава. Мандатът, съгласно Тълкувателно Решение на Конституционния съд № 13 от 2010 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 2010 г.), е установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон. За г-н Пеевски мандатът като председател на ДАНС, който е с 5-годишен срок, започва да тече на 14 юни 2013 г. - след приемане на решение от Народното събрание и полагане на клетва. Това се приема за безспорно и в мотивите на Конституционния съд към Решение № 7 от 2013 г. Всички конституционни съдии приемат, че г-н Пеевски има „качеството на новоизбран председател на ДАНС“.

Предсрочното прекратяване на мандат в правова държава се осъществява единствено на основания, предвидени в нормативен акт. Ако

основанията са предвидени в специален закон, съгласно Тълкувателно Решение на Конституционния съд № 13 от 2010 г. (обн., ДВ, бр. 102 от 2010 г.), то мандатът се прекратява на тези изрично посочени в закона основания. Основанията за предсрочно прекратяване на мандата на председателя на ДАНС са посочени в чл. 8, ал. 4 от ЗДАНС (по искане на избрания председател; при навършване на 65-годишна възраст; при фактическа невъзможност да изпълнява задълженията си за повече от 6 месеца; при несъвместимост с изискванията по ал. 3 на чл. 8 от ЗДАНС; при влизане в сила на акт, с който е установен конфликт на интереси по Закона за предотвратяване и установяване на конфликт на интереси).

Оттеглянето на подадената оставка като народен представител не е идентично с подаването на оставка като председател на ДАНС. По тази причина не е налице основание, предвидено в ЗДАНС, за прекратяване на мандата на председателя на ДАНС.

С акта на Народното събрание от 19 юни 2013 г. се нарушава както Конституцията, така и ЗДАНС. Неспазването на основни принципи и начала в конституционната демокрация е нарушение на принципа на правовата държава. Допускането на възможността Народното събрание да отменя свои конститутивни решения, с които формира публични органи, установява правна несигурност в конституционната система. Считам, че е не само морално недопустимо, но и юридически невъзможно както Народното събрание, така и президентът на Републиката, например, да отменят свои актове, чрез които формират други държавни органи, когато има встъпване в длъжност – конституционни съдии, членове на УС на БНБ, членове на независими комисии и съвети.

Допускането на субективна преценка отвъд конституционните или законовите основания за предсрочно прекратяване на мандат не отговаря на конституционни положения, ценности и принципи. Законодателят в демократичната държава се самоограничава като създава право/правни норми и се задължава занапред да ги спазва.

„Мандатността е основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, което е съобразено с разделението на властите и правовата държава“, посочва в диспозитива на Тълкувателно Решение № 13 от 2010 г. Конституционният съд (обн., ДВ, бр. 102 от 30.12.2010 г.). Мандатността е установена както за конституционни, така и за законово или административно учредени публични органи (аргумент от диспозитива на Тълкувателно Решение № 5 от 1994 г. на

Конституционния съд, обн., ДВ, бр. 58 от 1994 г.). Нормативното установяване на мандат на публичен орган е гаранция за неговата независимост при осъществяването на властта. Незаконното прекратяване на мандат на органа нарушава неговата независимост. Ако се допусне предсрочно и неправомерно прекратяване на мандата на орган от конституиращия субект, то се създава възможност за влияние върху независимия орган при упражняване на неговите правомощия.

Уверен съм, че функционирането на конституционната система в Република България се основава на принципа на правовата държава. В мотиви към Решение № 1 от 2005 г. (обн., ДВ, бр. 13 от 2005 г.) Конституционният съд отбелязва, че "правова държава" означава упражняване на държавна власт на основата на конституция, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на ... правна сигурност". Принципът на правовата държава, съдържащ се в § 5 от Преамбюла и в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, освен всичко друго, означава и това, че основите на правовия ред, заложи в Основния закон, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти, посочва Конституционният съд в мотивите към Решение № 22 от 10 декември 1996 г. (обн., ДВ, бр. 1 от 1997 г.).

2. С отменителното Решение на Народното събрание от 19 юни 2013 г. се нарушава принципът за разделение на властите, установен в чл. 8 от Конституцията, и се въздейства върху независим специализиран орган към Министерския съвет.

Парламентарното управление предполага сътрудничество и взаимодействие между законодателната и изпълнителната власт. Намесата на парламента в дейността на изпълнителната власт е регламентирана и ограничена както от Конституцията, така и от действащото законодателство. Съгласно чл. 105 от Конституцията Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната и осигурява националната сигурност. Специализиран орган при изпълнение на политиката по защита на националната сигурност е ДАНС.

В съвременното разбиране за функционалното разделение на властите на хоризонтално ниво се съдържа съчетаването на три компонента. Тези компоненти са специализация на публичните органи, сътрудничество между тях и независимост при осъществяване на публичната власт. В този

смисъл е трайната практика на Конституционния съд (Решение № 6 от 1993 г., обн., ДВ, бр. 36 от 1993 г.; Решение № 1 от 1999 г., обн., ДВ, бр. 6 от 1999 г.; Решение № 15 от 1999 г., обн., ДВ, бр. 89 от 1999 г.).

Мандатността на публичните органи се определя като защитен механизъм на демокрацията. Тя гарантира последователност и приемственост в държавните структури и тяхната дейност. В същото време тя е и юридическа гаранция за независимост на мандатния орган при осъществяване на предоставените му правомощия за определения срок (мотиви към Тълкувателно Решение на Конституционния съд № 13 от 2010 г., обн., ДВ, бр. 102 от 2010 г.). Чрез мандатността се цели независимост между разделените власти, стабилност и ефективно функциониране на органите в конституционната система.

Решението на Народното събрание, с което то избира свой член на друга държавна длъжност, е акт с еднократно действие. С избора и встъпването в длъжност чрез полагане на клетва са настъпили предвидените правни последици. Клетвата е публично обещание за изпълнение на длъжността и е акт с голямо нравствено, политическо и правно значение (мотиви към Решение № 1 от 1992 г. на Конституционния съд, обн., ДВ, бр. 11 от 1992 г.).

Конституцията предвижда парламентарни актове - решения, с които се избират и освобождават публични органи – например Министерски съвет (чл. 84, т. 6, чл. 89, ал. 1, чл. 112, ал. 1), ръководители на БНБ и други институции (чл. 84, т. 8). Законът за ДАНС също предвижда различни актове за избиране (чл. 8, ал. 1) и за освобождаване (чл. 8, ал. 5) на председателя на ДАНС по предложение на министър-председателя. Поради това смятам, че след като лицето е встъпило в длъжност и е започнал мандатът, решението за избора не може да бъде отменено. 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.

II. В публичното пространство съществуват противоречиви тези относно момента на прекратяване пълномощията на народен представител поради избиране на друга длъжност от парламента. Предвид конституционното значение на спора, отправям към Вас искане на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията да постановите решение, с което да дадете 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 в този смисъл се произнесете по следните въпроси:

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

2. Когато на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията Народното събрание избере народен представител за ръководител на институция, определена със закон, и депутатът 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?

3. Когато народен представител е избран от Народното събрание на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията за ръководител на институция по процедура, уредена в специален закон, и е положил клетва пред Народното събрание, от кой момент се прекратява неговият мандат като народен представител, за да не възникне несъвместимост по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Основния закон?

Във връзка с искането за даване на задължително тълкуване, изразявам следното становище.

Когато Народното събрание избира народен представител за ръководител на институция, определена със закон на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията, решението за избора му инкорпорира и елементите на решение по чл. 72, ал. 2 от Конституцията за прекратяване на пълномощията на народния представител. Според мен не е необходимо ново решение на Народното събрание за прекратяване на пълномощията на народен представител, след като мнозинството е приело решение за избиране на народния представител на друга държавна служба и след като самият народен представител е направил волеизявление пред Народното събрание, че приема да изпълнява тази друга държавна служба. В този случай считам, че не е необходимо подаване на оставка от народния представител и второ нарочно решение. Така няма да се стигне и до несъвместимост в неговото положение. Приемане на обратното ще създаде правни трудности в дейността на Народното събрание и в статуса на бившия депутат.

Когато Народното събрание избира народен представител за ръководител на институция, определена със закон на основание чл. 84, т. 8

от Конституцията с конститутивно решение (с изключение на член на Министерския съвет) и има изразено съгласие за избора от самия депутат, не трябва да има друг правен акт за предсрочно прекратяване на индивидуалния му мандат. С акта на избор парламентарното мнозинство изразява воля в бъдеще народният представител да изпълнява друга държавна служба. Самият народен представител също е направил изрично волеизявление, с което приема да изпълнява тази друга служба. Считаю, че с приемането на решение органът Народно събрание се произнася по два въпроса – избора на депутата на друга държавна служба и освобождаването му като член на парламента. С изрично волеизявление избраният на друга държавна длъжност народен представител приема, че престава да бъде народен представител и заема другата длъжност.

Противоречи на правната и житейска логика с последващи други нарочни актове да се иска препотвърждаване на изразената вече воля. Приемането на противното означава съзнателно създаване от мнозинството в Народното събрание на несъвместимост относно народния представител, направил волеизявление, че ще изпълнява друга държавна служба. Отстраняването на възникналата несъвместимост по чл. 68, ал. 1 от Конституцията ще зависи от волята на мнозинството и на депутата. Това създава предпоставки за нарушаване на Конституцията и действащото законодателство от Народното събрание и/или от народния представител, избран на друга длъжност при неподаването на оставка или при неприемането на решение от Народното събрание за прекратяване на пълномощията на този народен представител.

Едва ли замисълът на конституционния законодател е бил да създаде предпоставки за нарушение на Конституцията от отделен гражданин или от Народното събрание. Недопустимо е да приемем, че е в духа на Конституцията Народното събрание да приеме решение за избор на лице на определена държавна длъжност, а след това да има възможност да откаже освобождаването му като народен представител и да го постави в положение на несъвместимост. С нормата на чл. 68, ал. 1 от Конституцията се установява понятието "несъвместимост" за депутатите. Чрез нея „е създадена конституционна гаранция за безпристрастното и в съответствие с положената клетва изпълнение на правомощията на народните представители. Има се предвид, от една страна, осигуряване на лишено от странични мотивационни влияния упражняване на депутатските правомощия, а от друга - възможност за редовно присъствие и участие в

работата на Народното събрание“ (мотиви към Решение № 4 от 1993 г. на Конституционния съд, обн., ДВ., бр. 30 от 1993 г.):

Конституционната гаранция за безпристрастност изисква в съответствие с духа на Основния закон да се приеме, че решението на Народното събрание, с което парламентът избира свой член на друга държавна длъжност, след като има и волеизявление на народния представител за това, е основанието за прекратяване на пълномощията му като депутат. По този начин парламентът се произнася по два въпроса – относно избора на народния представител на друга държавна служба и относно освобождаването му като член на парламента.

Въз основа на гореизложеното, предлагам да бъде дадено задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 8 във връзка с чл. 72, ал. 1, т. 1 и ал. 2 и чл. 68, ал. 1 от Конституцията в следния смисъл:

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

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, не е необходимо изричното подаване на оставка от народния представител по чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Когато Народното събрание със свое решение на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията е избрало народен представител за ръководител на институция и той е положил клетва пред Народното събрание, неговият мандат като народен представител се прекратява от момента на полагане на клетва, за да не възникне несъвместимост по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Основния закон.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, моля да бъде обявено за противоконституционно Решение на Народното събрание от 19 юни 2013 г.

за отмяна на Решението за избиране на председател на Държавна агенция „Национална сигурност“, прието от Народното събрание на 14 юни 2013 г. (обн., ДВ, бр. 54 от 2013 г.), като противоречащо на § 5 от Преамбюла, чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България.

Също така, на основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, моля да бъде дадено задължително тълкуване на разпоредбата 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 Народното събрание избира народен представител за ръководител на институция, определена със закон на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията, 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?

3. Когато народен представител е избран от Народното събрание на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията за ръководител на институция по процедура, уредена в специален закон, и е положил клетва пред Народното събрание, от кой момент се прекратява неговият мандат като народен представител, за да не възникне несъвместимост по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Основния закон?

Моля да конституирате като заинтересовани страни Народното събрание и Министерския съвет.

РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ