



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 9

София, 22 октомври 2013 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

| | | |
|----------|-----------------|-------------------|
| Членове: | Благовест Пунев | Кети Маркова |
| | Пламен Киров | Георги Ангелов |
| | Красен Стойчев | Борис Велчев |
| | Цанка Цанкова | Анастас Анастасов |
| | Стефка Стоева | Гроздан Илиев |
| | Румен Ненков | |

при участието на секретар-протоколита Гургана Иванова разгледа в закрито заседание на 22 октомври 2013 г. конституционно дело №18/2013г. докладвано от съдията Кети Маркова,

Производството е на основание чл. 72, ал. 1, т. 3, предл. 2 и ал. 2, вр. чл. 68, ал. 1, предл. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 28. 06. 2013г. по искане на група от 48 народни представители от 42- то Народно събрание, които са сезирали Конституционния съд за установяване на несъвместимост с положението на народен представител на Иван Валентинов Иванов, избран от 30- ти

многомандатен изборен район- Шумен, поради изпълнението на друга държавна служба- заместник- министър на вътрешните работи, и предсрочно прекратяване на неговите пълномощия. Отправено е искане с решението си Конституционният съд да разпорежи на Централната изборителна комисия да определи следващия кандидат от съответната депутатска листа.

В искането се поддържа, че след като Централната изборителна комисия е обявила Иван Валентинов Иванов за избран за народен представител от 30- ти многомандатен изборен район- Шумен и същият е положил клетва в това си качество, на 19. 06.2013г. на интернет-страницата на Министерския съвет било публикувано съобщение за назначаването му като заместник- министър на вътрешните работи. На същата дата, след публикации в медиите, съдържащи информация, че в миналото Иванов е работил като управител на клон на групировката „СИК” в гр. Шумен, той е бил освободен от длъжността заместник-министър на вътрешните работи. Твърди се, че въпреки ангажимента си в изпълнителната власт Иван Иванов е продължавал пълноценно да участва в работата на Народното събрание, без да подаде оставка с искане за прекратяване на пълномощията си. Позовавайки се на тези изложени в искането фактически обстоятелства, вносителите считат, че от момента на назначаването на Иван Иванов за заместник- министър на вътрешните работи, е възникнала несъвместимост с положението му на народен представител по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията, която налага Конституционният съд да упражни правомощията си по чл. 72, ал. 1, т. 3 предл. 2 и ал. 2 от основния закон, като установи претендираната несъвместимост и прекрати неговите пълномощия.

С определение от 4. 07. 2013г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и е конституирал като заинтересувани страни по делото: Иван Валентинов Иванов, Народното събрание, президента на Република България, Министерския съвет, Министъра на вътрешните работи, Централната изборителна комисия, Върховния административен съд, Асоциация „Прозрачност без граници”, Български хелзинкски комитет и Центъра за изследване на демокрацията.

По делото са постъпили писмени становища от Иван Валентинов Иванов, президента на Република България, министъра на вътрешните работи, Българския хелзинкски комитет и Центъра за изследване на демокрацията.

Заинтересуваният народен представител Иван Валентинов Иванов е депозирал писмено становище, в което е аргументирал позицията си за неоснователност на искането на групата народни представители с няколко групи съображения: че изобщо не е знаел за назначаването си за заместник-министър на вътрешните работи и не е давал съгласието си за това; не е встъпвал в длъжността заместник-министър; не е полагал изискуемата по Закона за МВР клетва; министърът не му е делегирал никакви свои правомощия; не е подавал оставка пред Народното събрание по чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията, тъй като не е искал прекратяването на пълномощията си на народен представител.

Президентът е развил съображенията си за правната същност на понятието „държавна служба” според основния закон, изпълняването на която от действащ народен представител съставлява основание за прекратяване на неговите пълномощия. Изразил е и алтернативно становище, мотивирано с недостатъчните данни по делото за наличието на всички елементи на сложния фактически състав относно възникването на конкретното правоотношение в сферата на изпълнителната власт с народния представител Иван Иванов по правилата на Закона за администрацията, доколкото ако той е встъпил в длъжността заместник-министър, за него е възникнала несъвместимост с положението му на народен представител, и следователно е налице основание за намеса на Конституционния съд по реда на чл. 72, ал. 1, т. 3 и ал. 2 от Конституцията. В противен случай фактическият състав е останал незавършен и заинтересуваният народен представител не е изпълнявал държавна служба в изпълнителната власт, поставяща го в състояние на несъвместимост, което обуславя отхвърляне на искането като неоснователно.

Министърът на вътрешните работи също е изложил подробни правни съображения, че формулираната с нормата на чл. 68, ал. 1 от Конституцията забрана за едновременното упражняване на депутатски мандат и служба в изпълнителната власт гарантира спазването на конституционния принцип за разделение на властите. За да формулира пределите на тази конституционна забрана, министърът се е мотивирал с конкретни текстове от Закона за държавния служител, Закона за администрацията, Закона за МВР, Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и практиката на Конституционния съд. Счита, че с назначаването на народния представител Иванов за заместник-министър на вътрешните работи, макар и за кратък период, не са изпълнени фактическите и юридически предпоставки за установяване на

несъвместимост, по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията- основание за отхвърляне на искането.

Българският хелзинкски комитет е взел становище, че искането на групата народни представители е основателно, тъй като е възникнала несъвместимост с положението на народен представител поради едновременното изпълнение на друга държавна служба, която следва да бъде констатирана от Конституционния съд. Изтъкнати са аргументи, че е правно ирелевантно краткото време, през което депутатът е заемал длъжността заместник- министър, тъй като конституционната възможност за прекъсване на пълномощията на народен представител за времето, през което заема определена длъжност в системата на изпълнителната власт и неговото заместване, се отнася единствено за министрите, но не и за техните заместници- чл. 68, ал. 2 от Конституцията.

Центърът за изследване на демокрацията е предложил две възможни решения, мотивирайки се с недостатъчната яснота на искането относно релевантните за решаването на спора факти. Изразил е становище, че ако е налице заповед на министър- председателя за назначаването на конкретния народен представител за заместник- министър, от момента на нейното издаване същият се оказва в състояние на несъвместимост, което е основание за предсрочното прекратяване на неговите пълномощия и заместването му от друг народен представител от съответната листа. Развити са съображения, че липсва правна възможност пълномощията на Иванов като народен представител да бъдат възстановени, тъй като в противен случай би се стигнало до недопустимо разширително тълкуване на конституционната норма на чл. 68, ал. 2, от което следва, че е налице основание за предсрочното прекратяване на депутатския мандат. В случай, че заповед за назначаване на визираната длъжност в изпълнителната власт не е била издадена, липсва основание за уважаване на искането, доколкото оповестяването на информация за конкретно назначение, независимо от източника, само по себе си не поражда правни последици.

Конституционният съд, в заседание на 10. 10. 2013г. , на основание чл. 26, във вр. чл. 25, ал. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) изслуша личните обяснения на заинтересувания народен представител Иван Валентинов Иванов, който в присъствието на своя процесуален представител- адв. д-р Петър Илиев устно потвърди вече изразената си позиция за неоснователност на искането, подробно мотивирана в представеното писмено становище. Акцентираща отново на тезата си, че е

бил назначен за заместник- министър на вътрешните работи без негово знание и съгласие, няма представа по какъв начин автобиографията му се е отзовала в Министерския съвет, не е встъпвал в длъжност, не е подавал оставка и не знае на какво основание и по каква процедура е бил освободен, поради което счита, че липсва правно основание да понесе неблагоприятните последици от предсрочното прекратяване на пълномощията си на народен представител.

Останалите конституирани заинтересувани страни в дадения им срок не са представили писмени становища по делото.

Съдът изиска и събра относимите и необходими за установяването на релевантните фактически обстоятелства и за решаването на настоящия конституционен спор писмени доказателства. Въз основа на тяхната комплексна оценка, данните по делото и в контекста на съображенията на вносителя на искането и заинтересуваните страни, представили писмени становища, Конституционният съд прие за установено следното:

Въз основа на резултатите от произведените на 12. 05. 2013г. в Република България парламентарни избори с решение № 2643-НС/ 15. 05. 2013г. Централната избирателна комисия е обявила избраните народни представители в 42-то Народно събрание в многомандатните изборни райони, включително Иван Валентинов Иванов- от листата на коалиция от партии „Коалиция за България” за 30- ти многомандатен изборен район- Шумен. На 21. 05. 2013г. в това си качество Иванов е положил изискуемата по чл. 76, ал. 2 от Конституцията клетва.

Със заповед № КВ-222/ 18. 06. 2013г. на министър- председателя Иван Валентинов Иванов е назначен за заместник- министър на вътрешните работи, считано от датата на встъпване в длъжност. След оповестяване на назначението му от правителствената информационна служба чрез интернет- сайта на Министерския съвет, медиите публикуват материали за негова обвързаност с групировката „СИК” в миналото, за която работил като управител на клона в гр. Шумен. Със заповед № КВ-225 от 19. 06. 2013г. на министър- председателя, Иванов е освободен от длъжността заместник- министър на вътрешните работи, считано от същата дата.

Извън посочените две заповеди на министър- председателя, преписката по назначаването на Иван Иванов в Министерския съвет, изискана в цялост от съда, съдържа единствено автобиография на лицето,

изготвена в европейски формат. В личните си обяснения по реда на чл. 26 ЗКС заинтересуваният народен представител заявява, че няма представа и как неговата автобиография се е отзовала в Министерския съвет, тъй като лично той не я е представил.

С писмо № 01.03-119/ 4. 10. 2013г. на Министерски съвет, подписано от и.д. главен секретар, Конституционният съд е уведомен, че цитираните три документа изчерпват съдържанието на преписката по назначаването и освобождаването на Иван Валентинов Иванов като заместник- министър на вътрешните работи; че в Министерския съвет няма акт за встъпване в длъжност, подписан от Иван Иванов, а ако такъв е налице, същият следва да се намира в МВР. Писмото съдържа и изявление, че г-н Иванов не е подавал оставка пред министър- председателя, а правоотношението с него е прекратено на основание чл. 19а, ал. 2 от Закона за администрацията- по преценка на органа, който го назначава.

С писмо рег. № I- 40931/ 8. 10. 2013г., на Министерството на вътрешните работи, подписано за министър от Васил Маринов, със заповед № Из-1945/ 7. 10. 2013г., съдът е уведомен, че Иван Валентинов Иванов не е подписвал акт за встъпване в длъжност в МВР и не му е издавана служебна карта. Към отговора са приложени и копия от непопълнени формуляри, подготвени във връзка с процесното назначение.

От правна страна, несъвместимостта на народните представители е уредена на конституционно ниво с изричната норма на чл. 68, ал. 1 от Конституцията, в унисон с принципа за разделение на властите, прогласен с чл. 8 на основния закон и като негово конкретно проявление. Така, в обхвата на конституционната забрана попадат два вида несъвместимост: изпълнението на всяка друга държавна служба (предл. 1), и извършването на дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител (предл. 2)- Вж. Решение на Конституционния съд № 5/ 1993г., по к.д. № 6/ 93г. Упражняването на длъжността заместник-министър безусловно следва да бъде квалифицирано като изпълнение на друга държавна служба по смисъла на цитираната конституционна разпоредба. Само за народните представители, избрани за министри, с нормата на чл. 68, ал. 2 Конституцията е предвидила възможността да прекъсват пълномощията си за времето, през което заемат длъжността министър. Тя е уредена като изключение от общото правило и се отнася единствено до изрично очертаните субекти. За всички останали народни представители, назначени на различни длъжности в системата на

изпълнителната власт, включително заместник-министрите, намира приложение принципното разрешение на чл. 68, ал. 1 от Конституцията. Затова констатацията за едновременното упражняване на депутатски мандат и изпълнението на държавна служба в изпълнителната власт, извън случаите по чл. 68, ал. 2 от Конституцията, е основание за предсрочното прекратяване пълномощията на народния представител съгласно чл. 72, ал. 1, т. 3, предл. 2 от основния закон. Компетентен да установи несъвместимостта и да прекрати пълномощията на народен представител на визираното основание е Конституционният съд, по силата на правомощието си, уредено с чл. 72, ал. 2 от Конституцията.

Конституционното понятие за „държавна служба” по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията е с различен обхват и със значително по-широко съдържание от това за „държавен служител” по чл. 116 от Конституцията, легално дефинирано с нормата на чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДС), и се отнася до изпълнението от народен представител на каквито и да било функции на държавата, извън сферата на законодателната власт. (Вж. Решение № 4/ 1993г., по к.д. № 3/ 93г. и Решение № 5/ 1993г., по к. д. № 6/ 93г., Решение № 2/ 1992г. по к.д. № 2/ 92г. на Конституционния съд). Макар и поначало издаването на индивидуален административен акт- заповед на министър- председателя за назначаване на платена щатна длъжност в системата на изпълнителната власт да поставя началото на формиране на правоотношението със заместник- министър, същият няма, а и не би могъл да има качеството на държавен служител, доколкото съобразно своя статус той попада в кръга на изрично установените изключения по чл. 3, т. 1 и 3 ЗДС и съобразно разпоредбите и на чл. 27 и 28 от Закона за администрацията (ЗА). Заместник- министърът няма качеството на държавен служител и защото, предвид участието си в политическия кабинет на съответния министър, той не е политически неутрален, каквото изрично изискване въвеждат чл. 116, ал. 1 от Конституцията и чл. 4, ал. 2 ЗДС. По въпроса е налице и изрично произнасяне на Конституционния съд (Вж. Решение № 11/ 1998г., по к.д. № 10/ 98г.).

За да се приеме обаче, че е изпълнен целият фактически състав на специфичното правоотношение, с характеристиките по чл. 19а, във вр. чл. 13, ал. 3 ЗА с конкретно лице, назначено за заместник- министър, освен заповедта за назначаване на министър- председателя, следва да е налице и акт за встъпване в длъжност. Едва от този момент нататък за него би възникнала конституционната несъвместимост по чл. 68, ал. 1, в

хипотезата, в която вече изпълняващият визираната длъжност продължава да има същевременно и качеството на народен представител, което е основание за намесата на Конституционния съд.

В настоящия конституционен казус несъвместимост с положението на народен представител, обуславяща предсрочното прекратяване на неговите пълномощия, би настъпила, ако народният представител Иван Иванов успоредно е изпълнявал друга държавна служба в сферата на изпълнителната власт- в случая заместник- министър. От доказателствата по делото, изискани от Министерския съвет и Министерство на вътрешните работи и събрани в процеса, несъмнено се установява, че формулировката на самата заповед на министър- председателя за назначаване на народния представител Иван Иванов за заместник- министър на вътрешните работи фиксира началния момент на това назначение- считано от датата на встъпване в длъжност. Акт за встъпване в длъжност не е бил съставян, респ. не е бил подписван от г-н Иванов. На тази доказателствена основа може да се направи единствения възможен правен извод, а именно, че е налице една започнала, но незавършена процедура по назначаването му на държавна служба в сферата на изпълнителната власт. Поради това липсва основание да се приеме, че такава е била изпълнявана от народния представител Иван Валентинов Иванов, а също, че това е довело до възникване на претендираната конституционна несъвместимост по чл. 68, ал. 1 от основния закон- предпоставка за предсрочното прекратяване на депутатския му мандат от Конституционния съд. Това е достатъчно, за да се счете, че искането на групата народни представители е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

При тези данни въпросът за освобождаването на Иван Валентинов Иванов от длъжността заместник- министър на вътрешните работи остава неотносим към конкретния предмет на делото, поради което е безпредметен подробният анализ и оценката на съдържанието и реквизитите на заповедта за неговото освобождаване. Основание за взетото от Конституционния съд решение е констатацията му за липса на акт за встъпване в длъжността заместник- министър на вътрешните работи, приета на базата на съвкупна преценка на събраните по делото писмени доказателства.

Доколкото не рефлектират върху изводите на съда по съществуващото на спора, липсва необходимост и от обсъждането на останалите възражения

на заинтересувания народен представител, релевиращи в представеното от него писмено становище и в личните му обяснения пред състава на Конституционния съд по реда на чл. 26, във вр. чл. 25, ал. 2 ЗКС, поради неотноситимостта им към конкретния казус.

Воден от изложените съображения и на основание чл. 72, ал. 1, т. 3, предл. 2 и ал. 2, вр. чл. 68, ал. 1, предл. 1 от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 от Закона за Конституционен съд, Конституционният съд на Република България

Р Е Ш И :

ОТХВЪРЛЯ ИСКАНЕТО на 48 народни представители от 42- то Народно събрание за установяване на несъвместимост с положението на народен представител на Иван Валентинов Иванов, избран с листата на коалиция от партии „Коалиция за България” от 30- ти многомандатен изборен район- Шумен, поради изпълнение на друга държавна служба- заместник министър на вътрешните работи и за предсрочно прекратяване на пълномощията му на народен представител.

Председател:

Димитър Токушев