



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 16

София, 06 ноември 2018 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Борис Велчев

Членове: Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

Мариана Карагьозова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 6 ноември 2018 г. конституционно дело № 4/2018 г., докладвано от съдията Гроздан Илиев.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано по искане на 60 народни представители от 44-то Народно събрание (НС) за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 21 февруари 2018 г. (обн., ДВ, бр.17 от 23 февруари 2018 г.), с което на основание чл. 5, ал. 1, т. 2, предл. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) е освободен Валери Мирчев Жаблянов от поста заместник-председател на Народното събрание.

В искането се поддържа, че оспореното решение противоречи на конституционните разпоредби, установяващи принципа на правовата

държава (чл. 4 от Конституцията), политическия плурализъм (чл.11, ал.1), правото на всеки да мисли свободно, да говори и действа според съвестта си (чл. 37, ал. 1), правото на всеки да има убеждения и да ги изразява (чл. 38), правото да изразява мнение и да го разпространява чрез слово (чл. 39), свободния мандат (чл. 67), както и чл.73 от Конституцията, относно уредбата на организацията и дейността на Народното събрание.

Вносителите твърдят, че в мотивите към Решението на НС не са посочени конкретни случаи на превишаване на правата от страна на народния представител в качеството му на заместник председател на НС, включително извършвани системно, които да формират фактическия състав на основание по чл. 5, ал.1, т. 2, предл. 2 ПОДНС за предсрочно прекратяване на мандата му.

Според вносителите решението е резултат на политическа целесъобразност. Твърди се, че народният представител е санкциониран за изказани от него мнения и дадени оценки за актуални политически събития, които не съвпадат с тези на парламентарното мнозинство. В този аспект са развити съображения за противоречие с конституционните разпоредби, установяващи свободата на мисълта, забраната за ограничаване в правата поради убежденията си, комуникационните права на гражданите и политическия плурализъм.

С определение от 22.05.2018 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество и като заинтересувана институция в производството по делото е конституирал Народното събрание.

Като заинтересована страна по делото е конституирал и народния представител Валери Мирчев Жаблянов.

На основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) е отправена покана да дадат писмено правно мнение по предмета на делото: проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Георги Близнашки, проф. д-р Пенчо Пенев и проф. д-р Пламен Киров.

Народното събрание и народният представител Валери Жаблянов не са се възползвали от предоставената им възможност да представят писмени становища.

От поканените специалисти писмено правно мнение е представил само проф. д-р Пламен Киров. В него се поддържа становище, че и в трите случая, посочени в проекта за решение, Валери Жаблянов е изразявал лично мнение като гражданин и народен представител, с което не е ангажирал ръководството на Народното събрание. Това е сторил, основавайки се на гарантираните му от Конституцията права да прави предложения, да мисли свободно и действа според съвестта си, да има убеждения и да ги изразява. Поддържа се, че нарушенията, претендирани от вносителите на проекта за решение всъщност представляват действия на Валери Жаблянов като народен представител, извършени в рамките на свободния му депутатски мандат. Във връзка с това се прави изводът, че оспореното решение за санкциониране на Валери Жаблянов представлява акт, с който се ограничават правата му поради убеждения и свободно изразено мнение. Поддържа се още, че решението е прието в нарушение на чл. 5, ал.1, т. 2, предл. 2 ПОДНС, тъй като посочените в мотивите действия, извършени от Валери Жаблянов, не могат да се квалифицират като „системно нарушаване на правата“ в качеството му на заместник-председател на Народното събрание. Ръководено от съображения за политическа целесъобразност, Народното събрание е извършило нарушение на чл. 86, ал. 2 от Конституцията, който го задължава при приемането на решения да се съобразява и спазва освен Конституцията и издаваните от него актове, включително ПОДНС. Допуснатото нарушение прави това решение конституционно нетърпимо и постановено в явно противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал.1 и ал. 2 от Конституцията). Изразява се становище, че оспореното решение противоречи и на чл.11, ал.1, чл. 37, ал. 1, чл. 38, чл. 39, ал. 1 и чл. 67, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията, защото с него е наложена юридическа санкция на

Валери Жаблянов за това, че е упражнил конституционно признати и гарантирани му права като гражданин и народен представител.

Конституционният съд, след като обсъди доказателствата по делото, доводите и съображенията, изложени в искането, както и представеното писмено мнение, за да се произнесе взе предвид следното:

С Решение от 19.04.2017 г. (обн., ДВ, бр. 21.04.2017 г.) народният представител Валери Мирчев Жаблянов е избран за заместник-председател на 44-тото Народно събрание. Изборът е извършен на основание разпоредбата на чл. 76, ал. 3 от Конституцията, според която на първото заседание на Народното събрание се избират председател и заместник-председатели на събранието със срок на пълномощието еднакъв с този на мандата на Народното събрание. С Решение на Народното събрание от 21 февруари 2018 г. (обн., ДВ, бр. 17 от 23 февруари 2018 г.), на основание чл. 5, ал. 1, т. 2, предл. 2 ПОДНС Валери Мирчев Жаблянов като заместник-председател на Народното събрание е освободен предсрочно. В решението е посочена само правната квалификация на основанията за предсрочно прекратяване на мандата.

Конституционният съд счита искането за неоснователно.

Народното събрание като висш конституционно установен държавен орган и народно представителство /парламент на републиката/ се ползва с автономия. Тя се гарантира чрез предоставеното на парламента от конституционния законодател право да приема правилата на своята организация и дейност и да решава въпросите относно своето управление - чл. 73 от Конституцията.

Конституционният съд е имал нееднократно възможност да подчертае, че ядрото на правовата държава е законността и че нарушаването на закона, наред с нарушаването на Конституцията, също така може да бъде основание за противоконституционност на оспорения пред него акт на Народното събрание. В съответствие с утвърдена практика на Конституционния съд Правилникът за организацията и

дейността на Народното събрание се приема непосредствено въз основа на Конституцията, стои в йерархията на нормативните актове паралелно със закона (решение на Конституционния съд № 7/2010 г.) и има задължителна сила за всички правни субекти.

Съгласно разпоредбата на чл.76, ал. 3 от Конституцията на първото заседание на новоизбраното Народно събрание се избират председател и заместник-председатели, което имплицитно съдържа възможност за парламента да ги освободи предсрочно от заемания пост. Основният закон не урежда основанията за предсрочното им освобождаване. По силата на установена конституционна традиция у нас те се уреждат в ПОДНС като по отношение на санкционните основания има константна практика на тяхното изрично посочване. Това се отнася и до приложеното санкционно основание за приемането на оспореното пред съда решение на Народното събрание.

Изчерпателното изброяване на санкционните по характера си основания за предсрочно прекратяване на мандата на един държавен орган има съществена охранителна функция за стабилността на структурите на публичната власт и за ефективността на управлението, проявление на което е пълноценното осъществяване на мандата на държавните органи. Конституционният законодател използва термина „мандат“ единствено по отношение на държавните органи – в случая Народно събрание (например чл. 64, ал. 2), както и за народните представители (чл. 67, ал.1) и в някои случаи се обозначава като срок, за който се избира парламентът (чл. 64, ал.1) или срок на пълномощията на същия (чл. 64, ал. 3, чл. 160, ал. 3) и на народен представител (чл. 72, ал.1). ПОДНС на свой ред използва термина „пълномощия“ на народен представител (чл.138, ал.7, чл.140, ал. 2). Конституционният съд намира за необходимо да отбележи обаче, че председателят и заместник-председателите на НС не са държавни органи от категорията на обхванатите от установената конституционна система, а вътрешни органи на парламента – държавният орган е самото

общонационално представително учреждение. Поради това съдът счита, че не могат да бъдат привеждани съображения, свързани с института „мандат“ на държавен орган в подкрепа на виждане за стабилност на този пост в Народното събрание. Не е случайно, че в ПОДНС вместо изрази „предсрочно прекратяване на мандат“ се използва изразът „предсрочно освобождаване“ на председателя или заместник-председателите на НС.

По конкретното дело е от значение, че оспореното решение е прието при спазване на изискването за кворум и мнозинство, така както са предписани в Основния закон и ПОДНС, както и е посочено правното основание, измежду изрично изброените в чл. 5 ПОДНС и фактите, които по преценка на представителството мотивират формиране на политическа воля за прилагането му. Разпоредбата на чл. 67, ал. 2 от Конституцията задължава народните представители да действат въз основа на нея и законите, включително и ПОДНС в контекста на посоченото по-горе за неговото правно естество. Без съмнение този конституционен императив обвързва в най-висока степен председателя и заместник-председателите на Народното събрание. Всяко поведение на народен представител, заемащ този пост, трябва да отговаря на чл. 67, ал. 2 от Конституцията.

С оспореното решение Валери Жаблянов е предсрочно освободен като заместник -председател на Народното събрание на основание чл. 5, ал. 1, т. 2, предл. 2 ПОДНС, поради системно нарушаване на правата според посоченото в проекта за решение.

Конституционният съд счита, че в конкретния случай системността не се свежда единствено до количествено измерение. В един закон намират израз синтезираните от представителите ценности, от името на титуляра на държавна власт – народа (чл. 67, ал.1 от Конституцията) и всяко действие в несъответствие със закон, в този смисъл, би могло да носи белезите на посегателство върху системата на закрепените в правото ценности на обществото.

Настоящият конституционен спор изисква да се припомни, че през 2000 г. 38-то НС прие Закона за обявяване на комунистическия режим в България за престъпен (обн., ДВ, бр. 37 от 5 май 2000 г.), който макар и с подчертано декларативен характер е отговор на публичния интерес и дава израз на оценката на обществото за визирания в закона исторически период на държавно развитие на страната. Конкретното фактическо основание за квалификацията на поведението на заместник-председателя в проекта за решение на НС като „системно превишаване на правата“ е несъответствието му с ценностния избор, изразен от народното представителство от името на народа, отразен в чл. 2, ал.1, т. 3 от цитирания закон. Народните представители, подкрепили оспореното решение на НС, приемат, че Валери Жаблянов (член на Националния съвет на Българската социалистическа партия) е ангажиран с разпространената в публичното пространство Декларация против провеждането на „Луков марш“, която съдържа твърдение, че Народният съд е „едно необходимо и неизбежно военновременно правосъдие“. При действащата разпоредба на чл. 2, ал.1, т. 3 от цитирания закон, с която се осъжда „безпрецедентната разправа с народните представители от XXV Народно събрание и всички невинно осъдени от така наречения "Народен съд", подобно поведение е в противоречие с чл. 67, ал. 2 от Конституцията.

Освен това, народните представители с факта на приемането на решението, с предложените в проекта мотиви, потвърждават с този акт достоверността на нарушаването на реда в пленарната зала на Народното събрание на 1.02. 2018 г. (стенографски протокол от пленарните заседания на 44-то НС – деветдесет и девето заседание, проведено на 1 февруари 2018 г., четвъртък), което е в противоречие с чл.155 ПОДНС. Правилникът има задължителна правна сила за Народното събрание и народните представители и както бе посочено има нормативен ранг на закон. Народните представители носят дисциплинарна отговорност по ПОДНС за подобни нарушения. Без съмнение един заместник-председател на

Народното събрание, който има по-високи задължения за опазване на авторитета на парламента следва да понесе и допълнителна отговорност. Постът на председател и на заместник-председател на Народното събрание се заема от момента на избора до този на неговото прекратяване и независимо дали заемащият този пост прави изявление в лично качество, дали извършва или не конкретни действия по ръководство на дейността на парламента, това не променя статуса му във вътрешната организация на Народното събрание. Следователно, не променя и отговорността, която трябва да носи за добре премерено и разумно преценено поведение, подпомагащо утвърждаването на авторитета на общонационалното представително учреждение.

Водим от изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на 60 народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 21 февруари 2018 г. (обн., ДВ, бр.17 от 23 февруари 2018 г.), с което е освободен Валери Мирчев Жаблянов от поста заместник-председател на Народното събрание.

Председател:

Борис Белчев