



Република България
Президент

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ, президент на Република България,
по конституционно дело № 6 от 2014 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с допуснатото по к. д. № 6/2014 г. разглеждане по същество на искане на 117 народни представители от 42-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на Указ № 53 от 20.03.2014 г., с който съм назначил членове на Централната избирателна комисия, в качеството на конституирана заинтересувана страна се ползвам от предоставената ми възможност и представям писмено становище.

Смятам искането за недопустимо поради наличие на процесуални пречки. На основание чл. 26, ал. 1 във връзка с чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд моля да постановите определение, с което да отклоните искането и да прекратите производството.

Указът, с който са назначени петнадесет от 19-те членове на ЦИК, подлежи на контрол пред Конституционния съд за съответствие с Конституцията на Република България. Съгласно цялостната практика на

българския Конституционен съд при упражняване на своето правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията за контрол на актовете на държавния глава, преценката трябва да е за съответствие с основния закон, а не с други нормативни актове от по-нисък ранг (в този смисъл са Решение № 3 от 1991 г., обн., ДВ, бр. 4 от 1992 г.; Решение № 3 от 1995 г., обн., ДВ, бр. 51 от 1995 г.; Решение № 5 от 1998 г., обн., ДВ, бр. 30 от 1998 г.; Решение № 7 от 1998 г., обн., ДВ, бр. 38 от 1998 г.; Решение № 1 от 1999 г., обн., ДВ, бр. 6 от 1999 г.; Решение № 11 от 2000, обн., ДВ, бр. 93 от 2000 г., Решение № 14 от 30 май 2001 г., обн., ДВ, бр. 52 от 2001 г.). Съдът не може и не би трябвало да навлиза в преценка относно съотносимостта на Указ № 53 от 20 март 2014 г., с други актове от по-ниска степен от гледна точка на юридическа сила. Ако би сторил това, съдът би излязъл въвн от пълномощията си по чл. 149, т. 2 от Конституцията.

Искането е недопустимо и по друга причина. Към настоящия момент липсва правен интерес, който да налага произнасяне на Съда по същество. Изменението на Изборния кодекс (ИК) позволи да бъдат удовлетворени исканията на парламентарните групи за представителство в ЦИК, съответстващо на вота на избирателите. Като определя състава на ЦИК на 19 членове, Народното събрание предопределя, че винаги една парламентарно представена партия ще бъде ошетенена. Действащата ЦИК се състои от 20 членове и отразява напълно съотношението между парламентарно представените партии и коалиции. Това съотношение не се оспорва.

Освен че е недопустимо, искането на народните представители е неоснователно.

При издаване на Указ № 53 от 20 март 2014 г. за назначаване на членовете на ЦИК се ръководих от принципа за запазване на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции, което се отнася за целия състав на ЦИК. Убеден съм, че ръководството не трябва да се изключва при определяне на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции.

Ръководството на ЦИК не е самостоятелно обособен орган, различен от ЦИК. Това е видно и от нормата на чл. 46, ал. 3 на ИК, която предвижда, че Комисията се състои от 19 членове, включително председател, двама заместник-председатели и секретар. Всички членове на ЦИК имат равен

глас при приемане на актове. Няма основание членовете, които имат административно качество председател, заместник-председател или секретар, да бъдат изключвани при определяне на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции. Председателят, заместник-председателите и секретарят на ЦИК не са самостоятелни органи със собствени правомощия. В този смисъл е и Решение № 4 от 4 май 2011 г. на Конституционния съд по к.д. № 4 от 2011 г. (обн. ДВ. бр. 36 от 2011 г.). Органът е един и запазването на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции се отнася за целия състав на ЦИК. В подкрепа на това, че не може да има деление, е и последното изречение на чл. 46, ал. 8, което предвижда, че една партия и коалиция не може да има мнозинство в Комисията. За да се спази това изискване, то трябва да се вземе предвид целият състав на ЦИК, а не само членовете, назначавани с указ на президента.

Целта при формиране на всички предвидени в Кодекса колективни органи – избирателни комисии е пропорционалното представителство, запазващо съотношението между парламентарно представените партии и коалиции и отразяващо волята на българските избиратели.

Според Кодекса за добрите изборни практики на Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) политическите партии трябва да бъдат еднакво представени в избирателните комисии или трябва да са в състояние да наблюдават работата на независимите органи. Равенството между политическите партии може да се тълкува стриктно или пропорционално. Ако се приложи принципът за стриктно представителство, то политическите партии са представени паритетно независимо от числеността на парламентарното представителство или подкрепата им от избирателите. Ако се приложи пропорционалният принцип, то политическите партии трябва да бъдат представени в съответствие с постигнатите резултати на изборите.

ЦИК, както и останалите избирателни комисии, се формират на партийно-квотна основа. В съответствие с принципа на политическия плурализъм ИК предвижда в състава на ЦИК да бъдат включени представители, номинирани от парламентарно представените партии и коалиции. При определяне на състава на ЦИК законодателят е избрал начина за пропорционално представителство, предвиден в Кодекса за

добрите изборни практики, и то за целия състав на ЦИК, при който се създава съотношение на представителство, съответстващо на резултатите от последните проведени парламентарни избори. С влезлия в сила на 5 март т.г. ИК (обн., ДВ, бр. 19 от 2014 г.) се промени редът относно формиране на ЦИК – ръководството се избира от Народното събрание, а останалите членове се назначават от президента, но не и принципът за пропорционално представителство. Независимо от това дали членовете се избират от парламента или се назначават от президента, то във всеки случай трябва да се запази съотношението помежду им както при политическо представителство на партиите и коалициите в Народното събрание.

Поради липсата на правило за начина на разпределяне на членовете, запазвайки съотношението между парламентарно представените партии и коалиции, по аналогия с правилата за останалите изборни комисии приложих метода на най-големия остатък при издаване на Указ № 53 от 20 март 2014 г. Кодексът предвижда в състава на ЦИК да има по един член от партии и коалиции, които не са представени в българския парламент, но имат членове в Европейския парламент. Към момента на формиране на ЦИК това са една партия и една коалиция от партии - общо двама. Между останалите 17 членове се създава съотношение, което съответства на съотношението между партиите и коалициите в Народното събрание. При назначаването на членовете на Централната изборителна комисия се съобразих с този принцип и запаших съотношението между парламентарно представените партии и коалиции в съответствие с ал. 8 на чл. 46 от Изборния кодекс.

Народните представители, подали искането до Конституционния съд, мотивират противоконституционност на издадения от мен Указ № 53 от 20 март 2014 г. с противоречието му с „изрична“ норма на ИК и оттам - с конституционния принцип за правовата държава. Принципът на правовата държава не се изчерпва с изпълнение на правомощията на държавните органи в съответствие със закона. Този принцип изисква също така, когато законодателят регулира определени обществени отношения, той да се съобразява с духа и разпоредбите на Конституцията и законите. Разпоредбите на нормативните актове се формулират на общоупотребимия български език кратко, точно и ясно. Правило на правовата държава е, че ако целта на законодателя е да създаде изключение от принципа за пропорционално представителство за целия състав на ЦИК и различни

правила от тези при формиране на останалите комисии, то тази разпоредба трябва да е ясно и точно формулирана. В Кодекса липсва изричен текст, който да задължава правоприлагащия орган при определяне на съотношението между парламентарно представените партии и коалиции да изключи ръководството на ЦИК. В алинея 8 на чл. 46 препратката към ал. 7 се отнася само за начина на формиране на ръководството. Когато правната норма позволява различно тълкуване, правоприлагащият орган трябва да осигури прилагането на нормата, като се съобрази с останалите разпоредби на закона и основните начала на правото. Разумът и духът на Изборния кодекс е формирането на ЦИК да е в съответствие с конституционните принципи за политически плюрализъм и справедливост в съответствие с политическата воля на гражданите. Политическият плюрализъм, предвиден като основен принцип в чл. 11, ал. 1 от Конституцията, отнесен към мандатните органи, е свързан с осъществяването на държавната власт съобразно изразената свободно политическа воля и затова той е основна категория на демократичната държава. "Член 11 от Конституцията подчертава неговото особено място сред принципите и изразява връзката между политическото и държавното изграждане на държавните органи и институции. Той е връзката на "свободното волеобразуване у народа към организираната държавност", отразява политическото въздействие върху държавноправния живот и неговата организация..." (Решение № 13 от 15 декември 2010 г., обн. ДВ, бр.102 от 2010 г.).

Справедливостта е конституционно закрепена общочовешка ценност и висша цел, към която правото трябва да се стреми, а не изолирано мое разбиране, както твърдят искателите. Справедливостта изисква, щом е избран принципът за пропорционалното представителство в мандатния орган, българските избиратели да бъдат представени по начин, съответстващ на изразената от тях воля. Недопустимо е тази воля да бъде подменяна, като се възприеме тълкуването на искателите за разделяне на състава на единния орган на ръководство и на останали членове. Създаването по този начин на положение на привилегированост по отношение на определени политически сили не съответства на справедливостта.

Несъвършенството на закона - „лошата редакция“ на ИК е порок на нормативния акт, който не може да бъде отстранен от Конституционния съд. В този смисъл е и Решение № 2 от 2000 г. (обн., ДВ, бр. 29 от 2000 г.).

Конституционният съд приема, „че този порок може да бъде преодолян по тълкувателен път, като оспорената разпоредба се тълкува в съответствие с основните принципи на правовата държава“. В правовата държава има правила, по които несъгласието на Народното събрание с извършеното от мен тълкуване в съответствие с чл. 46, ал. 1 от ЗНА може да бъде отстранено. При неяснота на нормата единственият легален начин мнозинството да обвърже органа да приложи закона както то иска, е не с публични изяви, неофициално тълкуване на отделни народни представители или приемане на решение от Народното събрание, а с изменение на нормата или с приемането на тълкувателен закон. С Решение № 2 от 1994 г. по конституционно дело № 2 от 1994 г. Конституционният съд е приел, че Народното събрание може да дава задължително тълкуване на закон или на законови разпоредби, но това трябва да стане в законова форма чрез приемането на тълкувателен закон, изясняващ, поясняващ или допълващ тълкувания закон.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Поради изложените аргументи смятам, че искането на 117-те народни представители от 42-то Народно събрание е недопустимо. В условия на алтернативност, ако Конституционният съд разгледа във втората фаза на производството искането по същество, то моля да имате предвид посочените по-горе съображения и да отхвърлите искането като неоснователно.

РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ