



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вж. № 5/хр. 5/2001
Дата 16.03.2001

С Т А Н О В И Щ Е
НА
БЪЛГАРСКОТО СДРУЖЕНИЕ ЗА
ЧЕСТНИ ИЗБОРИ И ГРАЖДАНСКИ
ПРАВА /БСЧИГП/

По к.д. № 5/2001 г.

Въпросът, на който трябва да се отговори, е: От кога започва да тече 4-годишният^Т срок по чл. 64, ал. 1 от Конституцията?

Според едното разбиране срокът започва да тече от деня на изборите за Народно събрание /НС/. Според другото - от деня, в който народните представители положат клетвата по чл. 76 от Конституцията, или по-общо от деня на конституирането на НС. Подателите на искането, както изглежда, се придържат към второто разбиране. БСЧИГП приема за правилно първото разбиране.

1. Началото на 4-годишния мандат на НС започва да тече от деня на изборите

1. Началото на мандата на НС трябва да се търси в оня акт, от който тръгва собственото му съществуване, който легитимира собствените му държавно-властни функции, правомощията му. Началото на мандата му е в оня волеви конститутивен акт, с който се дава този мандат. Според чл. 1, ал. 2 Конст. цялата държавна власт произтича от народа, който я осъществява непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията. Именно народът дава пряко чрез акта на

изборите мандат на народното представителство поотделно и като колективност. И щом като Конституцията не се произнася изрично за началото на мандата на НС, то може да се намери само в съответствие с принципа на народния суверенитет, закрепен в чл. 1, ал. 2. Това означава да се признае, че мандатът е възложен с акта на народа-суверен /приел формата на избирателно тяло/ - общите избори за НС.

Конституционният съд /КС/ последователно в две свои решения - № 1 и № 4 от 1992 г. - е приел напълно основателно, че кандидатите за народни представители придобиват статуса /"качеството"/ на народни представители "на основание на избор от народа", че източник на мандата им "е самият избор" /Сб. Решения и определения на КС 1991-1992, с. 35, 31/. В действителност решенията на КС имат предвид не само народните представители, отделно взети, но и народното представителство като личностен субстрат на НС и като колективен носител на мандата. Защото НС е колективен орган и неговият мандат не се носи толкова от различните му вътрешни органи и структурни звена, колкото от неговия колективен личностен състав. Той образува НС най-напред като цяло, а след това и вътрешните му органи. Ето защо - при липса на изрично конституционно указание - мандатът на народния представител не може да се откъсне от мандата на народното представителство, с други думи от мандата на НС.

Във връзка с този извод е важно да се напомни Решение на КС № 8 от 1993 г., в което е казано напълно определено, че "продължителността на мандата на народния представител поначало съвпада с легислатурата на НС, определена в чл. 64, ал. 1 от Конституцията" /Сб. Решения и определения на КС 1993, с. 99, 103/. Това разбиране на високия съд има принципно значение: ако мандатът на НС не съвпада във времето с мандата на народния представител, то тогава двата

мандата няма да съвпадат по продължителност /4 години по чл. 64, ал. 1/. Това означава, че двата мандата започват да текат едновременно - от датата на изборите.

2. Посочената теза, извлечена от основното конституционно начало на чл. 1, ал. 2, намира опора и в редица конкретни конституционни разпоредби.

а/ В чл. 64, ал. 1 се казва, че НС се избира за срок от четири години. Смисълът на разпоредбата е, че този, който избира и упълномощава, поставя началото на четиригодишния срок. Изборите са политическият акт и заедно с това юридическият факт, чиято обща правна последица е възникването на мандатното правоотношение /упълномощаването/. Друг юридически факт, пораждащ мандат, основният ни закон не познава.

б/ Член 64, ал. 3, чл. 98, т. 1, чл. 99, ал. 5, изр. второ Конст. предвиждат дословно избори за НС, респ. за ново НС. Това ще рече, че парламентарните /!/ избори не са просто за народни представители, а за НС. Целта на изборите следователно е само една - излъчване на представителния орган, на парламента.

в/ Този смисъл на разпоредбите е ярко изразен в чл. 75 Конст.: "Новоизбраното НС се свиква на първо заседание най-късно един месец след избирането на НС. Ако президентът не свика НС, то се свиква ...". Конституционната идея, очевидно, се състои в това, че представителният орган от гледище на неговото личностно съдържание е налице със самия факт на избора. НС се предпоставя спрямо фактите на конституирането му. И това е логично: ако НС не е налична реалност и не е още в мандата си, то не би могло да предприеме и действия по конституирането си. Нещо повече - самото конституиране на НС е елемент /изходен/ от съдържанието на мандата на НС: НС /не изобщо, а конкретното обикновено НС/ е упълномощено да се събе-

ре на първо заседание, да се конституира и пр. /чл. 76 Конст./.

3. След изборите легитимността на НС като цяло /преди още то да се конституира! / се презюмира по абсолютен начин. НС не е оправомощено да я проверява и то пристъпва направо към конституирането си! Само КС може да проверява законността на избора на отделен народен представител. Всичко това означава само едно: легитимността на НС идва директно от акта на суверена, от избора и то, НС, като учредена власт не може да се произнася по избора. Отново се излиза от идеята, че мандатът е вече даден и на НС остава да го осъществява. Харесва ли ни или не в този пункт, Конституцията от 1991 г. следва строго принципа на народния суверенитет.

4. Когато тълкуваме интересуващите ни конституционни текстове, не трябва да забравяме за политическото и правното съзнание на обществото. То може да има помощно значение в тази насока, доколкото е в унисон със съдържанието и целите на конституционните разпоредби и спомага за по-пълното им изясняване. Неоспорим факт е, че парламентарните избори /подготовка, произвеждане, резултати/ привличат в най-висока степен вниманието на обществеността, на всички граждански структури /политически партии и обществени сдружения, медии и др./ . Всички съзнават решаващата роля на избора, последниците му. Всички съзнават, че конституирането на НС, клетвата на народните представители са само частни негови последици. Докато изборите са капиталното събитие, първото заседание на НС е само "събитие на деня". В обществото се разбира прекрасно, че началото слагат изборите. Затова и изостреното внимание е насочено тъкмо към тях.

В тази насока е и мисията на нашето Българско сдружение за честни избори и граждански права. Именно защото си даваме сметка за правопораждащия ефект на изборите, ние поддържаме и тезата, че

четиригодишния срок по чл. 64, ал. 1 Конст. започва с изборите.*

II. Несъответствие с Конституцията на тезата, според която началото на мандата на НС започва от клетвата на народните представители или от конституирането на самото НС

1. Според авторите на искането обосноваването по-горе разбиране не държи сметка за възможността изборите да бъдат оспорени /чл. 66 Конст./ ^{обаче}. По действащата Конституция може да се оспори само законността на избора на отделен народен представител /чл. 149, ал. 1, т. 7/. Ако оспорването бъде уважено, за народен представител ще бъде обявен поредният в листата кандидат за народен представител. Не възниква никакъв проблем относно мандата на НС. Ако все пак се допусне съмнителната от конституционна гледна точка хипотеза за анулиране /само по реда на чл. 149, ал. 1, т. 7!/ на парламентарните избори като цяло /или избора на повечето от народните представители/, отново не възниква никакъв проблем по интересуващата ни тема, тъй като в този случай просто няма избрано НС, за да се говори за началото на мандата му.

2. Авторите на искането смятат също, че изложената теза /ч. I/ не взема предвид това, че НС се свиквало в по-късен момент от избора /чл. 75 Конст./. Да, НС се свиква в по-късен момент, но това е

* В някои свои разпоредби Конституцията си служи с термина "срок" /чл. 64, ал. 1; чл. 93, ал. 1; чл. 129, ал. 2/, в други - с термина "мандат" /чл. 130, ал. 4; чл. 147, ал. 2; чл. 148, ал. 1/. Приема се, че мандатът има две страни: съдържателна /мандатът като упълномощаване, в случая за представителство по смисъла на публичното право; това е мандатът в собствен смисъл на думата/; времеви-те граници, в които е валидно упълномощаването, в които се разполага мандатното правоотношение /това е мандатът като определен срок/.

вече новоизбраното НС според буквата на чл. 75. Освен това самото свикване на НС и конституирането му е форма за реализиране на неговия мандат, вече възникнал. Конституирането не предопределя мандата, а следователно и неговата начална точка. Тя не би трябвало да зависи от волята на избрания вече корпус на представителите, или от волята на този, който свиква НС. Мандатът е особен вид правоотношение, което възниква в един момент /в случая в резултат на избора/, а изпълнението му в широта, с цялото богатство на съдържанието му може да започне след наличие на нови, последващи и производни юридически факти, каквито са клетвата и конституирането на НС. Тяхното значение е главно в организационен план.

3. Подателите на искането дават израз на тезата, че НС започва да изпълнява пълномощията си след полагане на клетвата от народните представители и конституиране на ръководството му /чл. 76 Конст./.

Първо, клетвата не е свързана по никой начин с възникване на мандата на НС. Като юридически факт тя няма мандатотворческа роля. Смисълът и предназначението на клетвата са други /вж. чл. 76, ал. 2/. /Казано в скоби, в много съвременни конституционни системи клетвата няма юридическо значение. У нас депутатите в последното ВНС положиха два пъти клетва - нима с това са били породени два мандата?/ Действията по конституирането на НС също нямат мандатотворчески ефект, поради което не могат да турят и начало на мандатното правоотношение.

Второ, след клетвата и след конституирането НС започва да изпълнява пълномощията, защото преди това ги е получило.

Трето, ако избран народен представител не положи клетва на първото заседание на НС, той ще я положи по-късно. Ако ли пък откаже изобщо да я положи, последиците могат да бъдат различни - невалидност на участието му в решенията /от всякакъв вид/ на НС и в

последна сметка може да се постави въпрос дали това не е по същество оставка. При всяко положение това не води до опорочаване на възникналия преди клетвата мандат.

Четвърто, не трябва да се мисли, че във времето до клетвата и конституирането на НС /ако се държи на точността, полагането на клетвата не е елемент от конституирането; не е изключено при това конституирането да не завърши успешно на първото заседание/ народното представителство не върши нищо. Напротив - народните представители са "зачислени на щат" от деня на изборите; в своите групи, образувани още в хода на избирателната кампания, те обмислят и планират инициативите си, подготвят се за първото си заседание, подготвят организацията на парламентарните си групи и парламентарните коалиции и др. Решение на КС № 4 от 1992 г. не трябва да се тълкува превратно - с него не се отрича каквато и да е дейност на народните представители в името на мандата /подготвителна в частност, също хипотезата на чл. 75, изр. второ/, която те извършват до момента на клетвата, респ. на конституирането.

4. Според искателите Конституцията прави разлика между мандата на НС и мандата на отделния народен представител. Истината е, че тя не прави такава разлика, което обосновава и необходимостта от тълкуването. КС в по-раншно решение /№ 8 от 1993 г. - вж. по-горе I, 4/ е излизал от разбирането, че двата мандата съвпадат по продължителност.

5. Може да се направи констатацията, че авторите на искането не вземат под внимание, най-малкото в достатъчна степен, юриспруденцията на КС, която има отношение към поставения въпрос.

III. Заключение

Четиригодишният срок по чл. 64, ал. 1 от Конституцията започва да тече от датата на изборите за Народно събрание.

София,

14. 03. 2001 г.