



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

РЕШЕНИЕ № 14

София, 18 декември 2013 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

Кети Маркова

Георги Ангелов

Борис Велчев

Анастас Анастасов

Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 17 и 18 декември 2013 г. конституционно дело № 17/2013 г., докладвано от съдията Красен Стойчев.

Делото е образувано на 26 юни 2013 г. по искане на деветдесет и трима народни представители, които се обръщат към Конституционния съд да даде тълкуване на чл.72 от Конституцията на Република България със следните питання:

1. изчерпателно ли са изброени основанията в чл.72, ал.1, т.1-4 от Конституцията и могат ли те да бъдат тълкувани разширително;

2. винаги ли в хипотезите на чл.72, ал.1, т.1-3 от Конституцията трябва да се постанови решение на Народното събрание, респ. на Конституционния съд, както повелява чл.72, ал.2 от Конституцията;

3. решенията на Народното събрание, респ. на Конституционния съд може ли да имат „обратно действие” или техните правни последици са само за „в бъдеще”;

4. докато няма решение на Народното събрание, респ. на Конституционния съд, народният представител запазва ли статуса си?

Производството е по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията. То се отнася до тълкуване на разпоредба на Конституцията, която урежда основанията и начина, по който се прекратяват предсрочно правомощията на народен представител. С определение от 26 септември 2013 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество с оглед установяването на единно разбиране относно смисъла и съдържанието на чл.72 от Конституцията.

С определение от 14 ноември 2013 г. по к.д. № 21 от 2013 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество и искане на президента на Република България за тълкуване на чл.84, т.8 във връзка с чл.72, ал.1, т. и т.2 и чл.68, ал.1 от Конституцията със следните питання:

1. Когато на основание чл.84, т.8 от Конституцията Народното събрание избере народен представител за ръководител на институция, определена със закон, решението за избора му инкорпорира ли и елементи на решението по чл.72, ал.2 от Конституцията за прекратяване на пълномощията на народен 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 изрично подаване на оставка от народния представител по чл.72, ал.1, т. от Конституцията?

Тъй като искането на президента на Република България за тълкуването на чл.84, т.8 във връзка с чл.72, ал.1 и ал.2 от Конституцията е свързано с предмета на образуваното преди това к.д. № 17 от 2013 г., Конституционният съд с определението от 14 ноември 2013 г. по к.д. № 21

от 2013 г. е присъединил това искане към к.д. № 17 от 2013 г. за общо разглеждане по същество под номера на последното конституционно дело. Разширяването на кръга на поставени въпроси относно развитите в чл.72 от Конституцията основания за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител, позволява както по-цялостното му обхващане, така и да се разкрият нови по-богати пластове от него и съответно безпротиворечивото и пълно изясняване на точния смисъл на тази конституционна разпоредба.

От конституираните по делото, образувано по повод искането от група народни представители за тълкуване на чл.72 от Конституцията, заинтересувани страни становище е представил президентът на Република България. Според него освен посочените в чл.72, ал.1 от Конституцията има и други основания за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител. Пълномощията на народен представител се прекратяват предсрочно по чл.72, ал.1, т.1-3 от Конституцията с решение на Народното събрание или на Конституционния съд. Но когато става дума за избор на народен представител на друга държавна служба от Народното събрание и той е направил волеизявление пред него като е положил клетва, че приема да я изпълнява, в този случай не е необходимо да се подава оставка пред Народното събрание и негово ново решение, с което да се произнесе по оставката. Само когато народният представител е назначен от друг орган или е изразил воля за заемане на държавната служба пред различен от Народното събрание орган, тогава е необходимо пълномощията му да бъдат прекратени с решение на Народното събрание. Приемането на друго означава съзнателно поставяне в несъвместимост на народния представител и създава предпоставки за нарушаване от Народното събрание или от отделен гражданин на Конституцията и действащото законодателство. Произнасянето на Народното събрание с решение по повод подадена от народен представител оставка, би означавало „препотвърждаване на изразена вече воля” и може да създаде

юридически проблеми. Колкото до разпоредбата на чл.72, ал.1, т.1 от Конституцията, подаването на оставка пред Народното събрание се отнася само до случаите, когато народният представител не желае по някаква лична причина да бъде народен представител и тогава Народното събрание ще следва да се произнесе с решение. Според президента на Република България решенията по чл.72, ал.2 от Конституцията имат действие за в бъдеще и докато няма решение на Народното събрание, респ. Конституционния съд, народният представител запазва статуса си. Но когато Народното събрание е избрало народния представител за ръководител на друга определена със закон институция и той е изразил воля да заеме друга длъжност с полагане на клетва пред Народното събрание, народният представител не запазва статуса си.

Конституционният съд, след като обсъди изложените в исканията на Народното събрание и на президента на Република България доводи и представеното становище по делото, образувано по искане на група народни представители, прие следното:

1. В чл.72, ал.1 от Конституцията са посочени следните основания за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител: подаване на оставка пред Народното събрание; влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, или когато изпълнението на наказанието лишаване от свобода не е отложено; установяване на неизбираемост или несъвместимост и смърт. В практиката на Конституционния съд има случаи когато се е поддържало, че изброяването в чл.72, ал.1 от Конституцията е изчерпателно (решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30 от 1992 г.), като той се е позовавал на буквалното тълкуване на текста и на естеството на отделните основания. На същата позиция е и решение № 2 от 1992 г. по к.д. № 2 от 1992 г. В по-новата си практика обаче

Конституционният съд възприема различно становище, според което извършеното в чл.72, ал.1 от Конституцията изброяване не е изчерпателно (Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г.).

Конституцията съдържа и други разпоредби, които изрично се занимават с мандата на народните представители и с оглед предмета на регулираната материя имат пряко отношение към въпроса за предсрочното прекратяване на техните пълномощия. По-специално тя установява определени изисквания за избираемост на народните представители (чл.65, ал.1 от Конституцията) като абсолютна предпоставка за съществуването на пасивно избирателно право. Необходимостта те да са налице към момента на произвеждането на избора е въвн от съмнение, но въвеждането им предпоставя тяхното наличие да бъде факт и след като е започнал да тече четиригодишния срок на мандата. Когато народен представител впоследствие, след деня на произвеждане на изборите, когато започва неговия мандат (Решение № 5 от 2001 г. по к.д. № 5 от 2001 г.), бъде поставен под запрещение по съответния ред или пък придобие и друго освен българско гражданство, на това основание неговите пълномощия трябва да бъдат прекратени предсрочно.

Извън случаите на прекратяване на пълномощията на народен представител на индивидуално основание, по сходен начин следва да се разсъждава и по отношение предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител вследствие предсрочното прекратяване на пълномощията на Народното събрание (чл.99, ал.5 от Конституцията). Конституционният съд вече изрично се е произнасял по този въпрос като е приел, че в случай на разпускане на Народното събрание при условията на чл.99, ал.5 от Конституцията, пълномощията на народния представител се прекратяват (Решение № 20 от 1992 г. по к.д. № 30 от 1992 г.). Логиката на подобно решение обаче е по-специална. Тя произтича от правилото, че с прекратяването на пълномощията на Народното събрание (чл.64, ал.3 от Конституцията) се прекратяват пълномощията на всеки от 240 народните

представители, от които то се състои (Решение № 8 от 1993 г. по к.д. № 5 от 1993 г.).

Изброяването, което се съдържа в чл.72, ал.1 от Конституцията не предлага изчерпателна уредба на основания за прекратяване на пълномощията на отделен народен представител. Отношение към възможността за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител има и чл.65, ал.1 от Конституцията, доколкото с него се установяват условия за избираемост на народен представител и те имат характер на абсолютна предпоставка за пасивното изборително право. Необходимо е обаче да се подчертае, че основанията за предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител могат да бъдат предмет единствено на конституционна уредба и следователно изброяването им е ограничено в рамките на Конституцията. Подобно решение се налага предвид необходимостта да се създадат възможно най-солидни гаранции за стабилност на правоотношението на политическо представителство и за нормалното функциониране на законодателната власт. В духа на направеното заключение следва да се допълни, че не е допустимо правилата, които се съдържат в Конституцията, относно предсрочно прекратяване на пълномощията на други държавни органи, било колективни или еднолични, да бъдат прилагани по аналогия и по отношение на народните представители, както и обратното. Това е така, защото какви да бъдат основанията за предсрочно прекратяване на пълномощията зависи изцяло от характера на компетенциите на съответния държавен орган в качеството му на носител на власт и неговото място в системата на разделение на властите. По този начин следва да се обясни и разликата в основанията за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител, на президента и вицепрезидента (чл.103 от Конституцията) и на съдиите в Конституционния съд (чл.148 от Конституцията).

Народният представител е получил доверието на избирателите да ги представлява (чл.67, ал.1 от Конституцията). Веднъж възникнало отношението на политическо доверие, предвид самото му естество и целите, които обслужва, е необходимо да бъде стабилно в смисъл, че за срока, за който то е учредено, неговото изменение или прекратяване е ограничено и може да става само по предварително установени правила. Да се поддържа обратното би означавало да се постави на изпитание функционирането на законодателната власт и въобще на политическата система, доколкото в последна сметка в основата им стои именно предоставяното на политическо доверие чрез произвеждане през определен период от време на парламентарни избори. От друга страна практически би се отменила самата идея за свободния мандат, който и нашата Конституция е възприела (чл.67 от Конституцията). Въобще не може да не се отчита, че въпросът за стабилността на правоотношението на политическо доверие е част от обществения договор, който гражданите сключват с оглед упражняването на държавната власт и чийто правен режим е развит в Конституцията. От казаното се налага изводът, че предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител може да стане само на конкретно посочено в Конституцията основание и от изрично определен държавен орган с точно определен акт. Единствено Народното събрание и Конституционният съд могат да се произнасят по предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител. Всяко от тези правомощия е резултат от особеното им овластяване от Конституцията – единият в качеството му на висш представителен орган за осъществяване на законодателна власт, на народно представителство, а другият като независим орган, който е натоварен да следи за спазването на Конституцията. Доколкото става дума за изключителни правомощия, необходимо е те да се упражняват стриктно в рамките на овластяването и то да не се тълкува разширително. Трябва да се отбележи също така, че осъществяването от Народното събрание на правомощията във връзка с

предсрочното прекратяване на пълномощия на народен представител има точно определени правни последици не само за него, но и за други държавни органи, вкл. и за самия парламент и е свързано с начало на срокове за произнасяне на други държавни органи.

2. Член 72, ал.1, т.1 от Конституцията посочва на първо място като основание за предсрочното прекратяване пълномощията на народен представител подаването на оставка пред Народното събрание. Става въпрос за едностранно волеизявление на народния представител, което има свой адресат - Народното събрание. То трябва да бъде писмено (чл.131 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание). Мотивите му са без значение и затова не са задължителен негов елемент. Същественото е, че народният представител по своя воля е изявил ясно желание неговия мандат да бъде прекратен. Не е необходимо подаването на оставка да бъде обсъждано в постоянна или временна комисия на Народното събрание (чл.85 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание). Тъй като има свой адресат, оставката на народния представител трябва да бъде приета и за тази цел Народното събрание приема решение (чл.72, ал.2 от Конституцията), което се публикува в официалния раздел на Държавен вестник (чл.4 от Закона за „Държавен вестник“). Правомощията на народния представител се прекратяват от деня на приемане на решението. Обяснението, защо Народното събрание трябва да се произнесе със свой акт, следва да се търси в самата природа и съдържание на правоотношението на политическо упълномощаване, от една страна и от необходимостта да се конституира състав на Народното събрание от 240 народни представители (чл.63 от Конституцията), от друга.

В хипотезата на чл.72 ал.1, т.2 от Конституцията е предвидено второ основание за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител. То следва да се обсъжда във връзка с предвиденото в чл.70,



ал.1 и ал.2 от Конституцията изискване Народното събрание да даде разрешение за възбуждане на наказателно преследване за престъпление от общ характер или за задържането срещу народен представител по искане на главния прокурор (чл.132 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание). Главният прокурор, след като е получил необходимото разрешение, следи развитието на наказателното производство и следва да уведоми Народното събрание за резултата. Тъй като влязлата в сила присъда на наказателния съд е задължителна за всички учреждения, Народното събрание ще трябва да установи единствено, дали с нея на народния представител е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление или пък, че изпълнението на наложеното му наказание не е отложено и да прекрати предсрочно пълномощията му, което трябва да стане с решение. Овластяването на Народното събрание с правомощието по чл.72, ал.1, т.2 от Конституцията да прекрати пълномощията на народния представител с решение произтича от факта, че в качеството си на народно представителство единствено то може да се произнася по въпрос, който пряко го засяга с оглед изискването, че Народното събрание се състои от 240 народни представители (чл.63 от Конституцията). Влязлата в сила присъда на наказателния съд е задължителна и поради тази причина Народното събрание ще трябва да се съобрази с нея, като за целта приеме решение, чийто последици са свързани с предсрочното прекратяване на правоотношение на политическо представителство, както и с конституционното изискване Народното събрание да се състои от определен брой народни представители.

Според чл.72, ал.1, т.3 от Конституцията пълномощията на народен представител се прекратяват предсрочно при установяване на неизбираемост или несъвместимост. Член 72, ал.2 от Конституцията изрично определя органа, който трябва да се произнесе - Конституционният съд. В случая, за разлика от предходните основания по

чл.72, ал.1, т.1 и 2 от Конституцията, става въпрос за правен спор, който трябва да бъде разрешен от Конституционния съд с решение. С него той установява факта на неизбираемост или несъвместимост и прекратява пълномощията на народния представител. Очевидно идеята на развитата в Конституцията уредба е във всички случаи на правен спор, въпросът за предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител да се решава от Конституционния съд. Липсва ли обаче правен спор, а това са случаите на подаване на оставка или произнасяне на съд с влязла в сила присъда, респ. изтърпяването на наказанието лишаване от свобода не е отложено, съответното обстоятелство се констатира от Народното събрание и то прекратява предсрочно пълномощията на народния представител. Само в един случай предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител става автоматично, без да е необходимо решение и това са случаите на смърт (чл.72, ал. 1, т.4 от Конституцията).

В заключение, според Конституционния съд предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител се осъществява само на точно посочени в Конституцията основания. Със закон или с Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не могат да бъдат установявани други основания. Правната природа и съдържанието на правоотношението на политическо представителство изключват подобна възможност. Когато прекратяването на пълномощията на народен представител е свързано с конкретен правен спор, който изисква на базата на конкретни факти и да се правят правни заключения, Конституцията овластява Конституционният съд да го разреши. Тук следва да попаднат и случаите, когато народен представител, след като е бил избран е придобил чуждо гражданство или е бил поставен под запрещение. Обратно, в онези специално посочени в Конституцията случаи, в които липсва правен спор с предмет предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител, компетентно да се произнесе е

единствено Народното събрание, освен в случаите на смърт, което е юридическо събитие и по него не е необходимо произнасяне, защото тя автоматически прекратява всички правоотношения, по които починалият е бил страна.

Конституцията изхожда от разбирането, че предвид неговия характер и предназначение трябва да гарантира стабилността на правоотношението на политическо представителство и затова допуска предсрочното му прекратяване единствено на основата на посочени в нея основания. Отгук се налага и заключението, че текстовете, където се уреждат тези основания, е необходимо да бъдат тълкувани и прилагани стриктно и това обстоятелство изключва разширяване съдържанието на обхванатите от тях хипотези, както и обратното на „привързване” на определените правни последици към други хипотези. Конституционният съд намира за необходимо също така да отхвърли виждането, според което понятията, които са използвани в чл.72, ал.1 от Конституцията относно основанията за предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител имат не обикновения смисъл, с който те се използват в действащата у нас правна система, а друг смисъл. Понятия като „подаване на оставка”, „влизване в сила на присъда”, „неизбираемост”, „несъвместимост”, „смърт” са понятия с утвърдено правно значение и доколкото липсва указания за друго се използват в едни и същи смисъл във всички нормативни актове, в т.ч. и в Конституцията.

3. Според чл.151, ал.2 от Конституцията решенията на Конституционния съд влизат в сила три дни след обнародването им. Специално по отношение решенията, с които се установява противоконституционност на закон, както и на други актове на Народното събрание или на актовете на президента на Република България, Конституцията допълва, че те не се прилагат от деня на влизането на решението в сила. Член 14, ал.3 от Закона за Конституционен съд поначало

възпроизвежда чл.151, ал.2 от Конституцията, а ал.4 посочва дата на влизане в сила на други решения, извън тези, с които се установява неконституционност по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията. Според нея решенията по спорове за законност на избора на президент, вицепрезидент или народен представител, за установяване на неизбираемост и несъвместимост на народен представител, както и за фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията и несъвместимост на съдия влизат в сила от датата на постановяването им, преди тяхното обнародване (Решение № 17 от 1995 г. по к.д. № 2 от 1005 г.). С Решение № 11 от 1993 г. по к.д. № 15 от 1993 г. Конституционният съд е приел, че решението, с което прекратява предсрочно пълномощията на вицепрезидента на Република България поради подаване на оставка пред Конституционният съд (чл.97, ал.1, т.1 от Конституцията), също влиза в сила от датата на постановяването му.

От разпоредбата на чл.151, ал.2 от Конституцията и допълнението, което се съдържа в чл.14 от Закона за Конституционен съд се налага извода, че специално по въпроса за действието на решенията на Конституционния съд във времето, то е за в бъдеще или както казва Конституционният съд в Решение № 22 от 1995 г. по к.д. № 25 от 1995 г. и Решение № 24 от 1995 г. по к.д. № 30 от 1995 г. „занапред”. Конституцията установява общо правило и не допуска друго разрешение, макар и под формата на изключение, с оглед характера на правомощията по повод на които съответните решения са постановени или по някакви други съображения. Действието е за в бъдеще, друг е въпросът от кой точно момент това действие произвежда ефект – три дни след обнародването (чл.151, ал.2 от Конституцията) или при постановяването му (чл.14, ал.4 от Закона за Конституционен съд) и доколко изключението е съобразено с конституционната уредба. Решенията по чл.72, ал.1, т.3 във връзка с чл.72, ал.2 от Конституцията също както и всички останали решения на Конституционния съд имат действие за бъдеще. За разлика от решенията

по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията обаче те влизат, както се посочва в чл.14 от Закона за Конституционен съд в сила от деня на постановяването им. Точно по този начин вече се е произнасял Конституционният съд когато предсрочно е прекратявал пълномощия на народен представител поради неизбираемост (Решение № 2 от 1995 г. по к.д. № 1 от 1995 г.) или несъвместимост (Решение № 2 от 1992 г. по к.д. № 2 от 1992 г.; Решение № 4 от 1995 г. по к.д. № 2 от 1995 г.).

При наличието на ясният текст на чл.151, ал.2 от Конституцията трудно може да се обоснове обратното действие на решение на Конституционния съд с аргумента, че то се налага предвид спецификата на правния спор. Въпросът може да се поставя с оглед най-вече на решенията, постановени по повод възникнал правен спор за неизбираемост на народен представител (чл.72, ал.1, т.3 от Конституцията). В рамките на това производство Конституционният съд установява факта на неизбираемост, а тя би следвало да е налице към деня на изборите като остават без значение настъпили след това промени във връзка с материалноправните предпоставки дадено лице да бъде избрано за народен представител (чл.65, ал.1 от Конституцията) и прекратява неговите пълномощия (Решение № 2 от 1995 г. по к.д. № 1 от 1995 г.). В тези случаи действието на решението на Конституционния съд ще бъде също така занапред. Съображението, че то има обратното действие, защото установява просто факта на първоначална липса на възникнало правоотношение на политическо представителство, не може да бъде възприето, защото предпоставя тезата за установителния характер на решението. С него не само се установяват определени обстоятелства или факти, а се прекратяват пълномощия, както изрично говори текстът на чл.72, ал.2 във връзка с чл.72, ал.1, т.3 от Конституцията. Решението ще действа по общото правило занапред, след като няма изричен текст, който да провъзгласи обратното му действие. Да се поддържа, че предсрочното прекратяване на пълномощията на народния представител става с обратна сила е юридически неприемливо без да има

изричен текст в Конституцията, който при това да бъде синхронизиран със системата от правила относно дейността на Народното събрание. Колкото до причината Конституцията да установи правилото за действието на решенията на Конституционния съд единствено занапред, тя следва да се търси в необходимостта да бъде гарантирана валидността на приетите от Народното събрание актове и запазването на настъпилите с тях правни последици.

Според чл.72, ал.2 от Конституцията в случаите на подаване на оставка пред Народното събрание и влизането в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, или когато изпълнението на наказанието лишаване от свобода не е отложено, пълномощията на народния представител се прекратяват с решение на Народното събрание. Тези решения на Народното събрание, както и въобще повечето от неговите решения нямат характер на нормативни актове. За решенията на Народното събрание по чл.72, ал.2 от Конституцията също важи общото правило, че решенията на Народното събрание влизат в сила от момента на приемането си и могат да действат единствено занапред.

4. В чл.72, ал.2 от Конституцията се посочва, че предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител в случаите на подаване на оставка и на влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, или когато изпълнението на наказанието лишаване от свобода не е отложено, става с решение на Народното събрание, а в случаите на установяване на неизбираемост или несъвместимост – с решение на Конституционния съд. Предсрочното прекратяване на пълномощията на народния представител настъпва по силата на приетото от Народното събрание или постановеното от Конституционния съд решение и от този момент нататък той губи статуса си на народен представител. Следователно, до момента на

приемането или постановяването на съответното решение народният представител запазва своя статус.

Когато възникне спор относно правното положение на народен представител в случаите на чл.72, ал.1, т.3 от Конституцията и той бъде отнесен за разрешаване пред Конституционния съд, фактът на подобно производство с нищо не се отразява на правния статус на народния представител. Валидността на актовете, в чието приемане той участва и гласува, не може да бъде поставяна под съмнение и оспорвана на това основание.

5. В присъединеното към настоящото дело искане на президента на Република България към Конституционния съд по допуснатото за разглеждане по същество к.д. № 21 от 2013 г. се поставя въпросът, когато Народното събрание избира народен представител за ръководител на институция, определена със закон, дали решението му за избор инкорпорира елементи на решение по чл.72, ал.2 от Конституцията за предсрочно прекратяване на пълномощията на народния представител. Както в присъединеното по делото искане, така и в становището, което е представил по искането на групата народни представители президентът на Република България посочва, че когато Народното събрание избира народен представител за ръководител на определена със закон институция с конститутивно решение и има изрично съгласие за избора от самия народен представител, не би следвало да се приема друг правен акт за предсрочно прекратяване на пълномощията му. То се произнася по два въпроса – за избирането на народния представител за ръководител и за предсрочното прекратяване на неговите правомощия. Целта е да се избегне поставянето му в положение на несъвместимост. Според президента на Република България недопускането на несъвместимост в качеството ѝ на гаранция за безпристрастност представлява ценност от такъв порядък, с която да се съобразява както упражняването на

правомощията по чл.72, ал.2 и чл.84, т.8, от една страна, така и тълкуването на отделни текстове на Конституцията.

Член 67, ал.1 от Конституцията посочва, че народният представител представлява своите избиратели и целия народ. Той получава своя мандат от избирателите и е народен представител от деня на произвеждането на изборите (Решение № 5 от 2001 г. по к.д. № 5 от 2001 г.). По този начин, с факта на избора между избирателите и народния представител се учредява отношение на политическо представителство в Народното събрание. Следователно, народният представител получава пълномощията си директно от избирателите, а не от Народното събрание. Между Народното събрание и народния представител няма правоотношение, по силата на което той да черпи права като народен представител. Правоотношението между народния представител и Народното събрание се изчерпва с факта, че той е един от 240-те народни представители, от които се състои Народното събрание, за да може то да се конституира като политически представителен орган за осъществяване на законодателната власт (Решение № 5 от 2001 г., по к.д. № 5 от 2001 г.). С факта на организирането си Народното събрание не измества избирателния корпус като страна по съществуващото правоотношение на политическо представителство. Негов предмет е застъпването на определени политически разбирания и програми и осъществяването им продължава да бъде ангажимент на народния представител пред избирателите. Народният представител в качеството си на депутат е политически пълномощник на избирателите. Той, като носител на „свободен мандат“ (чл.67, ал.1 от Конституцията), е упълномощен да изразява интересите на националната общност в законодателното тяло. Обстоятелството, че Конституцията допуска Народното събрание да се произнася относно предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител, не е резултат от някаква метаморфоза по отношение на страните в съществуващата правна връзка, като Народното събрание е заместило суверена в нея. Няма никакво



основание да се поддържа, че избирателите са прехвърлили на Народното събрание право да прекратява предсрочно пълномощията на народен представител. Неговата намеса в съществуващото правоотношение на политическо представителство е ограничена до точно определени хипотези и има своето основание в специалното му овластяване от Конституцията. Когато прекратява отношението на политическо представителство между народен представител и народа, Народното събрание действа на свое основание – в качеството му на народно представителство Конституцията го е овластила да се намеси в точно определени случаи с оглед да гарантира стабилността на институцията. Става въпрос за едно изключително право, което естествено е допустимо дотолкова, доколкото изрично е предоставено и затова може да се упражнява само по повод установени условия и ред.

Народното събрание е овластено да избира и освобождава ръководители на определени със закон институции (чл.84, т.8 от Конституцията). В тези случаи Народното събрание действа като висш държавен орган. Конституцията му предоставя наред с основните правомощия, а именно да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол и правомощия, които съдържат елементи от административен характер. Става дума за правомощия, които спадат по същество към домена на друга власт извън законодателната, но те са му предоставени от Конституцията с оглед балансирането на отношенията между разделените власти. Същото е факт и по отношение на другите власти (чл.98, т.7, т.11 от Конституцията). Правоотношенията които възникват по повод упражняването на подобни правомощия имат собствен предмет и съдържание. Във всички случаи обаче става дума за правомощия на Народното събрание, които съдържат елементи от административен характер.

Правомощията на Народното събрание във връзка с предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител и избирането на

ръководител на институция, определена със закон имат разнородна природа и се упражняват с оглед постигането на различна цел. Правните им последици са предопределени от характера на тези правомощия, а сферите на проявлението им не съвпадат. При това положение липсва база, на която да се стъпи, с оглед формулирането на евентуален извод, че на волеизявлението за избиране на ръководител на институция, определена със закон му е вътрешно присъщо да предопредели автоматично съдбата на правоотношение на народно представителство като го прекрати. Въобще едното да се позиционира в сянката на другото. Да се поддържа, че осъществяването на избор включва в себе си имплицитно и предсрочно прекратяване на правоотношение на политическо представителство означава да се приеме, че индивидуалният властнически акт, като източник на конкретно правоотношение е в състояние да надхвърли своето собствено предназначение и цел. Още повече неговите правни последици далеч не са функция на това кои са точно авторът и адресатът му, а преди всичко какво е неговото съдържание, какво точно се желае и какъв е характерът на индивидуалното правоотношение, което възниква. Правото допуска само по изключение намеса в чуждо правоотношение, но именно защото става дума за изключение разширителното му тълкуване и прилагане е изключено.

Прекратяването на едно правоотношение с факта на възникването на друго правоотношение няма как да се постигне при условие, че Конституцията допуска правоотношението на политическо представителство да се прекратява предсрочно само на определени, посочени изрично в нея основания. Неприемливо е при това положение да се презумира воля да се подаде оставка или на воля да се освободи народен представител на основата на волеизявления, които имат друго съдържание и цел. Още повече няма как да се правят заключения за подадена оставка пред Народното събрание за прекратяването на отношение на политическо представителство от действия, които са осъществени преди извършването

на избора на ръководител на институцията, определена със закон. Колкото до последващото избора полагането на клетва от избрания за ръководител народен представител, доколкото то е изискване на специален закон, само по себе си също не може да придаде друга цел на предходно волеизявление на Народното събрание за избор. Специално по отношение на народните представители, чиито мандат започва да тече от деня на произвеждането на парламентарни избори, юридическият ефект, който има полагането на клетва, се свързва с изпълнението на пълномощията им (Решение № 1 от 1992 г. по к.д. № 18 от 1991 г.). Конституцията не дава основания на клетвата да се придават и други правни последици, и по специално правните последици на оставка. Същото се отнася и за закона, който изисква полагане на клетва от ръководителя на институцията, за която той се отнася.

Ето защо не може да се приеме, че като упражнява едно свое административно по характера си правомощие (чл.84, т.8 от Конституцията), Народното събрание чрез своето волеизявление удовлетворява параметрите, които маркират упражняването на друго негово правомощие по предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител (чл.72, ал.1, т.1 от Конституцията), при това като действа по своя инициатива, въпреки че произнасянето му предпоставя инициативата на народния представител. Тъй като става дума за различни правомощия на Народното събрание, няма как да се твърди, че с волеизявлението, с което упражнява едно негово правомощие, то просто „препотвърждава” друго волеизявление, което би следвало да бъде извършено с оглед упражняването на различно негово правомощие. Още повече това е така, защото те нямат дори сходни правни последици. И следователно не могат да имат еднаква цел.

6. Тезата, че въпросът за предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител се разрешава с решението за неговото избиране за ръководител на определена със закон институция,

извежда на следващо място и аргумента, че по такъв начин ще отпадне една предпоставка за нарушение на Конституцията от Народното събрание. Възможно ли е при упражняване на свое правомощия Народното събрание да създаде предпоставки за нарушаване на Конституцията от самото него? Няма съмнение, че въпросът е фундаментален за демократичното управление, както и за самата възможност Конституцията да бъде определяна като демократична.

Като основен закон Конституцията задава в правна форма параметрите, на които стъпва и се развива политическият живот у нас, а това предполага и въвеждане на вътрешни гаранции срещу произвола и злоупотребата с власт. Не само принципите на които тя е стъпила и които са *condition sine qua non* за определянето ѝ като демократична конституция, между които принципът за разделение на властите (чл.8 от Конституцията), принципът за правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията), принципът за политическия плюрализъм (чл.11 от Конституцията), но не в по-малка степен и установената в съответствие с тях система от конкретни норми, институции и механизми за упражняване на властта, всичко това е замислено и функционира именно с оглед преодоляването на подобна опасност. Своего значение в контекста на гаранциите за защита срещу възможни отклонения от правилата на демократичното управление има и Конституционният съд с отреденото му от Конституцията място в системата на държавната власт, с правомощията, които му предоставя и процедурата, която му предписва да следва. Въобще въпросът за нарушенията на Конституцията трябва да се обсъжда най-вече в контекста на установената в нея система от правила, механизми и институции. Специално, когато се иска чрез тълкуване на Конституцията да се „оптимизира“ дейността на Народното събрание или да се преодолее опасността да бъде Конституцията нарушена, следва да се съобрази, че чрез тълкувателната си дейност Конституционният съд е в състояние да доразвие съществуваща норма като разкрие нови аспекти на нейното

съдържание, но той няма право по пътя на тълкуването да моделира нови правила, нито пък да преформулира смисъла, съдържането или предназначението на предоставени на висшите държавни органи правомощия.

Конкретно що се отнася до опасението Народното събрание да откаже да прекрати предсрочно пълномощията на народен представител поради подаване на оставка, подобен случай наистина съществува. Въпреки задължението си Народното събрание е отказало да приеме решение по повод подаден от народен представител до него оставка. Тогава група народни представители са отправили искане до Конституционния съд, който не е обсъждал решението на Народното събрание относно неговата конституционност, тъй като не е бил сезиран, но е прекратил пълномощията на народния представител поради несъвместимост (Решение № 2 от 1992 г. по к.д. № 2 от 1992 г.). Следователно, опасността Народното събрание да откаже да прекрати предсрочно пълномощията на народен представител поради оставка може да се преодолее в рамките на установената конституционна уредба без да се налага да се тълкува, дали чрез упражняването на едно правомощие се постига по-широк ефект, отколкото това правомощие може да произведе.

От друга страна специално въпросът, дали когато упражнява свои правомощия, Народното събрание създава предпоставки за извършване от самото него на нарушения на Конституцията, той би могъл да се обсъжда единствено в контекста и с оглед юридическите характеристики на факта на превратно упражняване на власт и затова следва да бъде конкретно разглеждан в контекста на искане с друг предмет, а именно по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията.

7. Искането за тълкуване, което прави президентът на Република България има за цел да добие правен резултат чрез преосмисляне съдържанието и обхвата на правомощието на Народното събрание по

чл.84, т.8 от Конституцията за сметка на друго негово правомощие по чл.72 от Конституцията, на основание сходна цел, която се изразява в отстраняване на несъвместимост и гарантиране безпристрастното функциониране на държавните органи. Според Конституционния съд няма как едно определено с Конституцията правомощие да инкорпорира изцяло или отчасти друго изрично установено в нея правомощие. Те са така замислени и установени, че дават израз на различни функции на Народното събрание и предизвикват различни правни последици, което от своя страна предопределя и различния ефект на решението, с което се произнася Народното събрание и по-конкретно възникване на правоотношение или прекратяване на съществуващо правоотношение. Друг е въпросът, че решение на Народното събрание като формален акт може да инкорпорира повече от едно негово волеизявление, чрез които то упражнява различни свои правомощия, в т.ч. за избирането на ръководител на институция и за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител, когато той е подал оставка.

8. В законодателството юридическият факт на встъпване в длъжност, което следва сключването на трудов договор или назначаването на държавен служител има точно определени правни последици. То поставя началото на изпълнението на задълженията по дадено трудово или служебно правоотношение и от този момент нататък възникват правото на трудово възнаграждение, признаване на времето за трудов стаж, право на отпуск, възниква осигурително правоотношение. Затова и встъпването в длъжност трябва да бъде извършено задължително в писмена форма. Встъпването в длъжност може да има правен ефект единствено по отношение възникнало преди това трудово или служебно правоотношение, с оглед на което то се извършва. Неговото предназначение е да „отключи” действието на трудовото или служебно правоотношение. Или по общо правило правният ефект на встъпването в длъжност е „зададен” в рамките

на конкретно вече съществуващо правоотношение. Ето защо, предвид неговия предмет, нито съдържанието, нито предназначението му имат влияние върху друго трудово или служебно правоотношение. Встъпването в длъжност е единствено въпрос за упражняване на права и задължения по дадено правоотношение.

С избора на народния представител се учредява специфично правоотношение на политическо представителство между него и избирателите. Когато народен представител бъде избран от Народното събрание за ръководител на определена със закон институция, се учредява друго правоотношение. Ясно е, че с оглед предмета им става въпрос за две различни правоотношения. Но няма съвпадане и на страните по тях, защото Народното събрание не измества избирателите по правоотношението на политическо представителство. Следователно, прекратяването на отношението на политическо представителство няма как да се извърши с волеизявление за встъпване в длъжност по друго правоотношение. От едното не могат да се правят изводи за другото, защото предназначението им и въплътеното във формалния акт съдържание ясно показват, че става въпрос за различни волеизявления.. Обратното би означавало да се приеме, че съществува фикция, т.е правните последици на един юридически факт да се привържат към друг, различен юридически факт. Постигането на подобен ефект би могло да се постигне единствено по силата на изричен законов текст, а Конституционният съд не разполага със законодателни правомощия.

По изложените съображения на основание чл.149, ал.1, т.1 от

## Конституцията Конституционният съд

## Р Е Ш И :

1. Изброяването на основанията за предсрочно прекратяване на пълномощията на отделен народен представител, извършено в чл.72, ал.1, т.1-4 от Конституцията, не е изчерпателно. Основания за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител се съдържат и в чл.65, ал.1 от Конституцията, когато съответните основания са настъпили след избора. Предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител може да се извърши единствено на основание, изрично посочено в Конституцията, като съответните разпоредби не могат да бъдат тълкувани разширително.

2. Предсрочното прекратяване на пълномощията на народен представител винаги се постановява с решение на Народното събрание в случаите, когато е подал оставка или е налице влязла в сила присъда, с която му е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, или когато изпълнението на наказанието лишаване от свобода не е отложено. В случаите, когато бъде сезиран с правен спор въпросът се решава от Конституционния съд.

3. Решенията на Народното събрание и на Конституционния съд за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител имат действие занапред.

4. До постановяване на решението от Народното събрание или до влизането в сила на решението на Конституционния съд за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител той запазва положението си на народен представител.

5. Когато Народното събрание избира народен представител за ръководител на институция, определена със закон, решението за избора не съдържа в себе си и елементите на решението по чл.72, ал.2 от Конституцията. Народното събрание може в едно решение да посочи, че



избира народен представител за ръководител на институция, определена със закон и предсрочно да прекрати пълномощията му въз основа на подадена от него оставка.

6. Когато Народното събрание избере народен представител за ръководител на институция, определена със закон и той изрази пред него волята си да заеме другата служба, народният представител трябва да подаде оставка пред Народното събрание и то е длъжно да я приеме, за да преустанови състоянието на несъвместимост. В случай, че Народното събрание откаже да приеме оставката или не е подадена оставка, спорът се решава от Конституционния съд.

Председател:

Димитър Токушев