

вх. № 316/к. о. 28/92 г.
03.11.1992 г. 15

Г.н. А. Чавдаров
№ 4.8/к. о. 28/92 г.
наст. - 5.11.92 г.
3.11.92

МОТИВИ

КЪМ ИСКАНЕТО НА 54 НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ
ПАРЛАМЕНТАРНАТА ГРУПА НА СЪЮЗА НА
ДЕМОКРАТИЧНИТЕ СИЛИ ОТ 14 ОКТОМВРИ 1992 Г. - К.Д. N 28/92
Г.

1. ВЪЗМОЖНО ЛИ Е НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ ДА
ОВЛАСТИ ЗАМЕСТНИК-ПРЕДСЕДАТЕЛ ДА ИЗПЪЛНЯВА
ФУНКЦИИТЕ НА ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ
БЕЗ ДА Е ИЗБИРАЛО ТАКЪВ?

Правомощията на председателя на Народното събрание са уредени в чл. 77, ал. 1 от Конституцията на Република България. Ал. 2 от същия конституционен текст определя и правомощията на заместник-председателите. Те "подпомагат председателя и осъществяват възложените им от него дейности". Следователно Конституцията отрежда на заместник-председателите на Народното събрание едни помощни функции. За разлика от Председателя на парламента те нямат свои собствени правомощия, а осъществяват единствено онези дейности в кръга на правомощията на председателя, които той им е възложил.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание конкретизира правомощията на председателя на Народното събрание в рамките на очертаните от Конституцията граници. По отношение на заместник-председателите чл. 8, ал. 2 текстът на Правилника почти преповтаря конституционния текст, като предвижда възможността председателят да възлага извършването на присъщите му дейности от посочен от него заместник-председател.

Както съгласно конституционната разпоредба, така и съгласно Правилника на председателя на Народното събрание е оставена преценката:

А. дали изобщо да възложи някоя от дейностите на председателя на заместник-председател;

Б. на кого от заместник-председателите да възложи осъществяването на дейност на председател.

В ал. 3 на чл. 8 от ПОДНС е предвидена само една хипотеза, при която председателят на парламента е задължен да възложи една от своите дейности - ръководенето на пленарното заседание - на посочен от него заместник-председател. Следователно във всички останали случаи изцяло от волята на председателя зависи, дали ще реши да възложи на заместник-председател осъществяването на някоя дейност, коя от своите дейности ще възложи и на кого от заместник-председателите ще я възложи. Заместник-председателите

нямат свои собствени правомощия. Те осъществяват присъщи за председателя дейности само и единствено дотолкова, доколкото председателят по своя собствена преценка ги е оправомощил. Нито Конституцията, нито Правилника на Народното събрание са предвидили възможността някой друг, освен председателя да определя функциите на заместник-председателите. Конституционният текст на чл. 77, ал. 2 изключва възможността дори Народното събрание чрез вземане на решение да определя и възлага правомощия на заместник-председателите. Това може да направи единствено председателят.

Конституцията на Република България не предвижда възможността за предсрочно прекратяване на правомощията на председателя и заместник-председателите на Народното събрание. Естествено, че дори това да не е конституционно уредено, съществуват хипотези, при които на практика би могло да се стигне да предсрочно прекратяване на мандата на председателя на парламента и неговите заместници. Това може да стане в три случая:

А. при смърт;

Б. при трайна невъзможност да изпълняват задълженията си (напр. тежко заболяване);

В. когато други важни обстоятелства реално пречат на избрания да изпълнява своите задължения и той по свое решение подаде оставка.

Спорна от конституционна гледна точка е възможността, предвидена в чл. 5, ал. 1, т. 2 от ПОДНС една трета от народните представители да поискат предсрочно освобождаване на председателя и заместник-председателите на Народното събрание по следните причини:

А. Нелогично е някой друг, освен самият председател, да извършва преценка дали е налице обективна невъзможност за изпълнение на задълженията. Тази разпоредба изобщо няма смисъл по отношение на заместник-председателите, тъй като те нямат свои собствени задължения, а изпълняват единствено възложените им от председателя. Следователно председателят е този, който следва да установи невъзможността да се изпълнява едно или друго задължение от заместник-председател и в такъв случай трябва да се въздържа от подобно възлагане. Естествено и самият заместник-председател може да установи собствената си невъзможност за изпълнение на възложени му задължения. При подобни случаи председателят, съответно неговият заместник, сами би следвало да извършат преценка за това, дали обективно са в състояние да изпълняват своите задължения, и ако такава възможност не е налице, то те сами следва да подадат оставка.

Б. Другата хипотеза, която е предвидена като основание за искане на предсрочно освобождаване - системно нарушаване на правата и задълженията в рамките на компетентността, следва да се приеме като възможна, но само при една по-точна регламентация и то в духа на Конституцията. Нарушаването на правата

и задълженията в рамките на компетентността означава на практика нарушаване на Конституцията, защото компетентността на председателя и заместник-председателите е конституционно определена. Ако тази предвидена в Правилника хипотеза се приеме за възможна и конституционно допустима, то тя трябва да се тълкува единствено в духа на Конституцията и следователно не е допустимо разширително тълкуване. Конституцията дава възможност тази хипотеза да се приложи само в два случая:

1. в случаите на чл. 72, ал. 1, т. 2, т.е. при 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. (изцяло морален, а не правен е въпроса дали един народен представител, по отношение на когото е поискано разрешение за възбуждане на наказателно преследване, може да заема такъв ръководен пост докато трае наказателното преследване).

2. в останалите случаи нарушаването на Конституцията може да се тълкува единствено в смисъла на чл. 103 от Конституцията. Спазването на правата и задълженията в рамките на компетентността изисква тълкуване дали се спазват правата и задълженията, така както те са очертани в Конституцията - т.е. изисква тълкуване на Конституцията. Такова тълкуване обаче не може да бъде извършено от отделни народни представители, не може да бъде извършено дори чрез вота на всички народни представители. Единствено оправомощеният орган да тълкува Конституцията (вкл. и спазването на конституционните права и задължения) е Конституционният съд. В този смисъл решаването на въпроса дали председателя или заместник-председателите спазват своите права и задължения, т.е. изпълняват Конституцията, не може да се решава от Народното събрание, тъй като неговото решаване изисква тълкуване на Конституцията, а Народното събрание няма такова право. Ако Народното събрание чрез свое решение се обвърже с решаването на подобен въпрос, то би нарушило Конституцията, тъй като ще навлезе в правомощия, които то няма и които са дадени по силата на самата Конституция на друг държавен орган.

Следователно ако група народни представители изразяват съмнение, дали председателят или заместник-председателите на парламента нарушават своите права и задължения, то те следва да се обърнат с мотивирано искане към Конституционния съд, който в едно производство, сходно с описаното в чл. 103 от Конституцията, да се произнесе дали от страна на председателя или неговите заместници има допуснати действия или бездействия в отклонение на правата и задълженията, очертани в Конституцията. Едва след съответно заключение на Конституционния съд за допуснато нарушение на Конституцията от председателя на Народното събрание или негов заместник следва да се отиде до предсрочното им освобождаване.

В този смисъл е и конституционно недопустимо внасянето за обсъждане и гласуване от Народното събрание на искане на група депутати за предсрочно освобождаване на неговия председател или заместник-председатели. При липсата на тълкуване на Конституционния съд поради това, че не е бил своевременно сезиран, при произнасянето си по тази жалба, той следва да прецени и доколко са били съобразени с Конституцията действията на председателя Стефан Савов, който е подложил на гласуване и вотът на народните представители, одобрили включването в дневния ред и гласуването на подобни искания за предсрочно освобождаване.

Като последица от това, че чрез гласуване Народното събрание превиши своите правомощия и прие за разглеждане искането на група народни представители за предсрочно освобождаване на председателя Стефан Савов, се достигна до ситуация, която следва да се окачестви като конституционна криза в парламента. Разгърналите се в нарушение на Конституцията парламентарни дебати, придружени с оказване на личен натиск и дори със заплахи за физическа разправа и с опити да се урони престижа на най-голямата парламентарна група в парламента, доведоха до заявлението на председателя Стефан Савов за подаване на оставка. Ситуацията около подаването на тази оставка не оставя съмнения, че тя не е плод на лична преценка на председателя за нейната целесъобразност, свързана с конкретни обстоятелства, които да му пречат да осъществява правомощията си. Натискът, който беше осъществен по отношение на председателя Стефан Савов и по отношение на политическата сила, чийто представител се явява той, говорят несъмнено за опорочена воля.

Със заявлението, че подава оставка, председателят Стефан Савов практически престана да осъществява правомощията на председател на Народното събрание, без да е възложил осъществяването на тези дейности на посочен от него заместник-председател. Позовавайки се на чл. 5, ал. 4 от ПОДНС народните представители чрез гласуване решиха до избора на нов председател в 14 дневен срок, функциите на председател на Народното събрание да се изпълняват от заместник-председателя Снежана Ботушарова. Същата пое изпълнението на всички дейности на председател на Народното събрание и продължава да ги изпълнява и след изтичане на 14-дневния срок.

От всичко казано се налага изводът, че Народното събрание е допуснало следните актове, които влизат в противоречие с конституционните норми:

1. Внесено е искане от група народни представители, с което се настоява за предсрочното освобождаване на председателя на парламента Стефан Савов за системно нарушаване на правата и задълженията в рамките на неговата компетентност. Това искане е включено в дневния ред и е започнало обсъждането му на пленарни заседания. Така Народното събрание е навлезло в правомощията на друг държавен орган - Конституционния съд - и е предприело в

нарушение на Конституцията действия по тълкуване на конституционни правомощия, без да има правото да тълкува Конституцията.

2. В резултат на противоконституционно допуснатото за разглеждане искане за предсрочно освобождаване на председателя на Народното събрание и оказаният натиск при дебатите е опорочена волята на г-н Стефан Савов, който при отсъствие на обстоятелства, които го възпрепятствуват да осъществява своите правомощия е заявил, че подава оставка и е престанал да изпълнява действията на председател.

3. При отсъствие на възлагане от страна на председателя Стефан Савов, Народното събрание в противоречие на чл. 77, ал. 2 от Конституцията и чл. 8, ал. 2 от ПОДНС е възложил на заместник-председателя Снежана Ботушарова да изпълнява действията на председател на парламента до избирането на нов председател в 14-дневен срок. Без последващо решение г-жа Ботушарова изпълнява функциите на председател на Народното събрание и след изтичането на този срок.

2.ЗАКОННИ ЛИ СА ДЕЙСТВИЯТА НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ, ОСЪЩЕСТВЕНИ ПО ВРЕМЕТО КОГАТО В НАРУШЕНИЕ НА КОНСТИТУЦИЯТА ФУНКЦИИТЕ НА ПРЕДСЕДАТЕЛ СА ИЗПЪЛНЯВАНИ ОТ ЗАМЕСТНИК-ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СНЕЖАНА БОТУШАРОВА, БЕЗ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ ДА Й Е ВЪЗЛОЖИЛ ТОВА?

Отговорът на този въпрос е тясно свързан с първото отправено от нас искане към Конституционния съд. Уважаемият Конституционен съд следва да се произнесе, както по отношение на онези дейности на председателя, които нямат самостоятелен характер и зависят от одобрението на всички народни представители (напр. включване на въпроси в дневния ред, ръководене на пленарни заседания и др.), така и по отношение на самостоятелните правомощия на председателя на парламента (представяване на Народното събрание в международните връзки, сключване на трудови и др. договори от името на парламента и др.).

Посочените в точка 1 нарушения на Конституцията дават основание при определени обстоятелства, включително и в един по-късен момент, да бъдат атакувани от гледна точка на тяхната законосъобразност взетите през този период решения, както от страна на заместник-председателя Ботушарова, така и от Народното събрание. Дори гласуването на актовете на Народното събрание да е перфектно, те могат да бъдат оспорени най-малкото на две основания:

А. заседанието е ръководено от заместник-председател, без председателят да му е възложил това;

Б. приетите актове са удостоверени с подписа на заместник-председател, без председателят да му е възложил изпълнението на тази дейност.

Допълнително усложнени са и всички случаи, при които действия на председател на Народното събрание са осъществени от другия заместник-председател Кадир Кадир, тъй като в тези случаи той е бил упълномощаван не от председателя на парламента, не дори от самия парламент, а от заместник-председателя Снежана Ботушарова.

3. ПРИ СЪЩЕСТВУВАЩАТА ПРАЗНИНА В КОНСТИТУЦИЯТА, ПО КАКЪВ РЕД СЛЕДВА ДА СЕ ИЗБЕРЕ ПРЕДСЕДАТЕЛ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ, АКО СЕ ПРИЕМЕ ОТ КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД, ЧЕ ПЪЛНОМОЩИЯТА НА ИЗБРАНИЯ ПО РЕДА НА ЧЛ. 76, АЛ. 3 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА ПРЕДСЕДАТЕЛ СА ПРЕДСРОЧНО ПРЕКРАТЕНИ?

Даването на тълкуване по този въпрос е необходимо единствено, ако Конституционният съд приеме, че извършените по точка първа действия са в съответствие с Конституцията и че е допустимо предсрочно освобождаване на председателя и заместник-председателите на Народното събрание по искане на група депутати при описаните по-горе обстоятелства.

В полученото от нас определение уважаемият Конституционен съд изисква да определим застъпваната от нас като молители теза. В повечето пунктове тя личи от изложените по-горе съображения. Естествено, че ако трябва да бъдем водени единствено от политически съображения, то ние би трябвало да отправим категорично искане към Конституционния съд да обяви за противоконституционни искането за предсрочно освобождаване на председателя на Народното събрание и изобщо на чл. 5 от ПОДНС, подадената от него под натиск оставка, както и всички актове на Народното събрание след прекратяване на изпълнението на правомощията от г-н Стефан Савов (сред тях са и тези, довели и до оставката на правителството). Наше дълбоко убеждение обаче, още от първото искане за гласуване на недоверие на председателя на Народното събрание г-н Савов през месец юли 1992 г. е, че в случая текстът на чл. 5 от ПОДНС предвижда възможности за предсрочно освобождаване, които са необходими, но които не са в съответствие с разпоредбите на Конституцията, особено като начин на прилагане.

Ние не направихме това искане до Конституционния съд при първия опит за приложение на чл. 5 от ПОДНС най-вече поради обстоятелството, че то засяга пряко интересите на парламентарната група на СДС и за да избегнем политическите спекулации с едно евентуално направено от нас искане за недопустимостта на такъва процедура за предсрочно прекратяване на правомощията. Последващото приложение на този текст обаче реално доведе до парламентарна криза и показа до какви негативни последици може да доведе приложението на един текст, който дава възможност чрез гласуване народните представители в условията на политическо противопоставяне да преценяват дали има нарушение на

конституционни правомощия. Ние поддържаме тезата, че това следва да се осъществява единствено от Конституционния съд.

Ето защо настояваме почитаемият Конституционен съд да даде тълкуване на възможността за предсрочно освобождаване на председателя и заместник-председателите на Народното събрание и всички свързани с това последици, воден не от конкретните политически реалности, а единствено от принципите на Конституцията и с оглед на избягването на евентуално възможни парламентарни кризи.

(изготвила В.В.)

31.октомври 1992 г.

ОТ ИМЕТО НА МОЛИТЕЛИТЕ
ОТ ПАРЛАМЕНТАРНАТА ГРУПА
НАСЪЮЗА НА ДЕМОКРАТИЧНИТЕ СИЛИ:

(Васил Гоцев)