



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 16

София, 10 ноември 1992 г.

(обн., ДВ, бр. 94 от 20 ноември 1992 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов	Милена Жабинска
Милчо Костов	Любен Корнезов
Цанко Хаджистойчев	Пенчо Пенев
Станислав Димитров	Александър Арабаджиев
Нено Неновски	
Николай Павлов	

при участието на секретар-протоколчика Цвета Минева разгледа в закрито заседание на 5 ноември 1992 г. конституционно дело № 25 от 1992 г., докладвано от съдията Пенчо Пенев.

Делото е образувано по искане на група от 51 народни представители за обявяване противоконституционността на чл. 5 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

С определение от 21 октомври 1992 г. Конституционният съд прие за допустимо разглеждането на това искане, като даде на заинтересуваните страни срок за представяне на писмени становища по съществуващото на делото.

Такива бяха получени от парламентарната група на Съюза на демократичните сили, парламентарната група на Предизборния съюз на Българската социалистическа партия и коалиция и председателството на Народното събрание.

Като взе предвид направените в писмените становища правни доводи и събраните по делото доказателства - стенографски протоколи от 7-то Велико народно събрание и 36-то Обикновено народно събрание, Конституционният съд приема следното:

Член 5 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание регламентира основанията за предсрочно освобождаване на председателя и заместник-председателите на Народното събрание, както и процедурата, по която става това освобождаване. Предвидените основания са: подаване на оставка или освобождаване по писмено искане най-малко на една трета от всички народни представители, когато е налице обективна невъзможност за изпълнение на задълженията или системно нарушаване на правата и задълженията в рамките на компетентността на председателя.

В искането се прави основен довод, че тази материя е следвало да се уреди в Конституцията, а след като това не е направено там, Народното събрание не може със своя правилник да я допълва или изменя. Така, както е предвидена в Конституцията мандатност на основните носители на държавна власт и условията, при които мандатът им може да бъде прекратен, а именно депутати, правителство, президент и вицепрезидент, представители на съдебната власт, същото е трябвало да се предвиди и за председателя на Народното събрание.

Конституционният съд счита този довод за неоснователен с оглед тълкуването на разпоредбите на чл. 73, чл. 76, ал. 3 и чл. 77 от Конституцията, като за разкриването на точния им смисъл взема предвид и тълкуването на волята на народните представители от Великото народно събрание, изразена при гласуването на тези текстове.

Видно от приложената по делото стенограма от заседанието на Великото народно събрание при обсъждане и приемане на чл. 77 от Конституцията е направено предложение да се предявят към председателя на Народното събрание такива изисквания, каквито се предвиждат за президента на републиката. По този повод се е състояла кратка дискусия, в резултат на която е възприето разбирането, че председателят на Народното събрание отговаря на правната фигура на пръв между равни (*Primus inter pares*). Оттук и изводът, че към него не следва да се предявяват повече изисквания извън онези, които се предвиждат за всеки народен представител. Текстът на чл. 77 от Конституцията, уреждащ правомощията на председателя на Народното събрание, е приет с 233 гласа "за", 1 "против" и 1 "въздържал се".

Функциите на председателя на Народното събрание, предвидени в чл. 77 от Конституцията, могат да се определят в няколко групи: организационни, правноуверителни и такива от представителен характер.

Председателят на Народното събрание се избира от Народното събрание, представлява го и се отчита пред него. Неговите правомощия възникват като резултат от вота на народните представители. Той няма повече права от другите народни представители по отношение на реализирането на същностните властнически функции на Народното събрание, а именно законодателната дейност, контрола над изпълнителната власт, приемането на другите актове на Народното събрание - решения и обръщения. Макар традиционно председателят на Народното събрание винаги да е бил престижна фигура в политическия живот на България, той няма и не е имал право на решаващ глас или вето, няма свои обособени председателски правомощия за проява на инициатива в областта на посочените по-горе същностни функции на Народното събрание, различни и по-големи от тези, които има всеки народен представител. Председателят

на Народното събрание не е самостоятелен орган на власт в традиционния смисъл на това понятие, макар известни властнически правомощия да са му дадени (чл. 77, ал. 1, т. 4), а други да са предвидени като възможности в изключителни ситуации (чл. 97, ал. 4).

Типичното, основното в правомощията на председателя на Народното събрание е това, че те са насочени преди всичко към организацията и дейността на Народното събрание. Такива са функциите му по отношение на организацията и ръководството на парламента, подготовката на дневния ред, спазване на вътрешните правила и процедура. Специфични са и представителните му функции. Когато осъществява такива, например във външнополитическите отношения, той може да изказва виждания и становища, но ако действията му ангажират Народното събрание с поемането на определени задължения, той трябва да бъде специално упълномощен за това или впоследствие тези негови действия трябва да бъдат одобрени от Народното събрание. Във всички случаи представителните му функции се осъществяват в рамките на правомощията (както по продължителност, така и по съдържание), дадени му от Народното събрание.

Относно срочността на правомощията няма съмнение, че председателят се избира от Народното събрание за срок, еднакъв с този на мандата на самото Народно събрание. Проблемът, който се поставя от групата народни представители - автори на искането, е във връзка с възможността за предсрочно прекратяване на неговите правомощия.

Наистина Конституцията е установила основанията за прекратяване на мандата на основните носители на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Това тя директно не е направила за правомощията на председателя на Народното събрание. Пропуск всъщност няма, като се има предвид разпоредбата на чл. 73 от Конституцията, предвиждаща, че "организацията и дейността на Народното събрание се осъществява въз

основа на Конституцията и на правилник, приет от него". (Текстът е приет от ВНС с 236 гласа "за", 1 "против" и 4 "въздържали се".) Конституционният съд приема, че това разрешение, залегнало в Конституцията, предвиждащо възможността прекратяването на правомощията да се реши нормативно от Народното събрание в правилника за неговата организация и дейност, съответства на характера на доминиращите организационни и представителни функции на председателя на Народното събрание, визирани в чл. 77 от Конституцията, които бяха анализирани в изложението по-горе.

Не е без значение да се отбележи, че при приемането на чл. 5 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание депутатите в голямата си част явно са изхождали точно от такова разбиране, приемайки текстовете му със 194 гласа "за", 5 "против" и 3 "въздържали се".

Ако нещата се разгледат в сравнителноправен аспект, нашата Конституция възпроизвежда разрешение, съдържащо се в почти всички европейски конституции, които не предвиждат разпоредби за прекратяване правомощията на председателя на парламента. Никъде в теорията и практиката това не се счита за пропуск или недостатък на тези конституции. Такава липса може да се констатира и при прочита на представените от различни политически сили в България проекти за Конституция, които са били предмет на обсъждане при разработване на сега действащата.

В заключение Конституционният съд приема, че възможността за регулиране в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание на предсрочното прекратяване правомощията на неговия председател произтича пряко от разпоредбата на чл. 73 от Конституцията и е в съответствие с характера на функциите му, предвидени в чл. 77, както и с източника на тези правомощия - вота на народните представители, които избират от средата си, за да ги ръководи, авторитетна и компетентна личност, която има положението на "пръв между равни". Искането за обявяване на противоконституционността на чл. 5 от Правилника за

организацията и дейността на Народното събрание е неоснователно и следва да бъде отхвърлено. Друг е въпросът, че текстовете му могат да бъдат усъвършенствани. Така например не е лишено от основание предвиждането на срок, в който правомощията на председателя на Народното събрание да се стабилизират след отхвърлен вот на недоверие. Разумно е регламентирането и на невъзможност за гласуване на вот на недоверие и в случая, когато по изключение той поеме президентските функции (чл. 97, ал. 4) при положение, че сам не се кандидатира за президент или вицепрезидент, за да се осигури по този начин политическа стабилност по време на двумесечния период, в който трябва да се проведат избори за президент и вицепрезидент. Всичко това обаче може да бъде нормативно уредено единствено от народните представители чрез изменение и допълнение на чл. 5 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, какъвто път те впрочем правилно бяха избрали преди сезирането на Конституционния съд с искането за обявяването на противоконституционността на чл. 5.

Съгласно изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията Конституционният съд

РЕШИ:

Отхвърля искането на групата от 51 народни представители от Тридесет и шестото народно събрание за обявяване противоконституционността на чл. 5 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Председател: Асен Манов