



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**РЕШЕНИЕ №4**

София, 17 май 1995 г.

(обн., ДВ, бр. 62 от 11 юли 1995 г., попр., бр. 65 от 1995 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов	Иван Григоров
Милчо Костов	Пенчо Пенев
Цанко Хаджистойчев	Тодор Тодоров
Станислав Димитров	Александър Арабаджиев
Димитър Гочев	Георги Марков

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова в закрито заседание, проведено на 17 май 1995 г., разгледа конституционно дело № 2 от 1995 г., докладвано от съдията Иван Григоров.

Конституционният съд е сезиран по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Производството по делото е образувано по искане на 50 народни представители от 37-о Народно събрание, които мотивирано молят Конституционния съд да се произнесе и обяви за противоконституционни следните текстове от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС):

Член 18, ал. 2, т. 3, чл. 18, ал. 4, чл. 27, ал. 2, изречение 2, чл. 38, ал. 2 и 3, чл. 39, ал. 2, чл. 54, ал. 2, чл. 59, ал. 3, чл. 63, ал. 2, чл. 75, ал. 2 и 3, изречение 2, чл. 79, ал. 2, изразът "основни", чл. 105, ал. 9, 10 и 11, чл. 106 и § 7 от Преходните и заключителните разпоредби на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

С определение от 14 март 1995 г. Конституционният съд е допуснал искането и е конституирал като заинтересувани страни президента, Народното събрание, Министерския съвет, Висшия съдебен съвет и главния прокурор. На страните е дадена възможност в 14-дневен срок да представят писмени становища и доказателства. Същият срок е даден и на подателите на искането за представяне на допълнителни становища и доказателства. Съдът е изискал от Народното събрание стенографските протоколи на пленарните заседания по приемането на Правилника за организацията и дейността на 37-о Народно събрание.

По делото е представено становище от Народното събрание, с което се поддържа, че възраженията по посочените текстове на ПОДНС, съдържащи се в искането по конституционно дело № 2 от 1995 г., са несъстоятелни, тъй като сочените текстове не противоречат на Конституцията. Получено е становище и от Висшия съдебен съвет, с което се подкрепя искането на групата депутати за обявяване на противоконституционност на част от текстовете на ПОДНС. Главният прокурор на републиката в своето становище също поддържа, че част от атакуваните текстове на ПОДНС, предмет на настоящото дело, са противоконституционни.

За да се произнесе по направеното искане, Конституционният съд взе предвид следното:

1. По чл. 18, ал. 2, т. 3 и чл. 106 ПОДНС

С разпоредбата на чл. 18, ал. 2, т. 3 Комисията по парламентарна етика към Народното събрание обсъжда и дава становище за случаите на несъвместимост по чл. 68, ал. 1 от Конституцията. Същата комисия е задължена съгласно чл. 106 ПОДНС при установяване случаи на несъвместимост по чл. 68, ал. 1 от Конституцията да изготви доклад, който представя на Народното събрание.

Искането за обявяване на противоконституционност на чл. 18, ал. 2, т. 3 и чл. 106 от ПОДНС е неоснователно.

Съображенията, развити в искането, неоправдано смесват правомощието, дадено с чл. 18, ал. 2, т. 3 ПОДНС на постоянната комисия по парламентарна етика, с това на Конституционния съд по чл. 72, ал. 2 във връзка с ал. 1, т. 3 от Конституцията. По силата на чл. 72, ал. 1, т. 3 от Конституцията несъвместимостта е основание за предсрочно прекратяване пълномощията на народния представител. В този случай тя се установява от Конституционния съд, който действа единствено и само по искане на органите и лицата по чл. 150, ал. 1 от Конституцията. Ако бъде установена, предсрочното прекратяване на пълномощията настъпва с влизането в сила на решението на Конституционния съд (чл. 14, ал. 4 ЗКС).

Възможността Комисията по парламентарна етика да установява (чл. 106 ПОДНС) и обсъжда (чл. 18, ал. 2, т. 3 ПОДНС) случаи на несъвместимост очевидно не е и не може да бъде част от производството по чл. 72, ал. 2 във връзка с ал. 1, т. 3 от Конституцията пред Конституционния съд. Евентуалното произнасяне от страна на комисията не е намеса в дейността на Конституционния съд, защото нито може да предизвика производство пред Конституционния съд (т.е. да сезира съда), нито може да повлияе на евентуалното решение на Конституционния съд.

Обсъжданото правомощие на Комисията по парламентарна етика трябва да се схваща в контекста на нейното предназначение. Анализът на правомощията ѝ, предвидени в ПОДНС, показва, че като цяло тя се занимава

с въпроси, които са свързани със статута на народния представител. Чрез дейността ѝ се цели охраняване не само на статута на народния представител, но и на парламента като институция. Не е случайно, че в други парламенти постоянни комисии с аналогични функции са наречени "комисия по статута на депутатите". Съществен елемент от конституционноправната уредба на този статут съгласно чл. 68, ал. 1 от Конституцията е несъвместимостта на положението на народен представител да изпълнява друга държавна служба или да извършва дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител. Не е недопустимо, следователно, чрез свой вътрешноустройствен акт, какъвто ПОДНС безусловно се явява, Народното събрание да възложи на свой орган (на постоянна комисия) да следи за спазването на това конституционно изискване. Последниците от констатация в този смисъл, направена от страна на комисията, не попадат в кръга на дейност на Конституционния съд, защото подобно решение, както се отбелязва, не съставлява инициатива, годна да предизвика производство пред него. Ако Конституционният съд бъде сезиран надлежно и постанови решение, различно от това на комисията, меродавно - от гледище съдбата на пълномощията на съответния народен представител - е естествено решението на съда. В производството пред Конституционния съд становището на комисията може евентуално да спомогне за изясняване на случая, но то не е обвързващо или задължително за Конституционния съд. От конституционноправно гледище не може да се получи стълкновение между компетенциите на комисията (респ. Народното събрание), от една страна, и тези на съда, от друга, защото компетентен да прекрати пълномощията на народен представител поради несъвместимост е само Конституционният съд със своето решение.

Преди да се стигне до сезиране на Конституционния съд обаче, в рамките на Народното събрание, респективно на негова комисия, не е

изключено да се разглеждат случаи на несъвместимост. Самото им разглеждане охранява статута на народния представител, защото може да доведе до прекратяване на несъвместимостта и тогава въобще да не се стигне до поставяне на въпроса пред Конституционния съд по надлежния ред, а може - също така, да предизвика оставка на народния представител, допуснал положението на несъвместимост и тогава също да не се стигне до сезиране на Конституционния съд. Ето защо на Народното събрание не може да се отрече възможността да обсъжда - като цяло или в нарочна комисия - положението на народен представител, включително и от гледна точка на изискванията за несъвместимост.

## 2. По чл. 14, ал. 4 ПОДНС

Съгласно чл. 18, ал. 4 от правилника Комисията по външната политика е оторизирана да изслушва кандидатите за посланици и да дава становища преди утвърждаването им от Министерския съвет. Това правомощие на Комисията по външната политика е в противоречие с предвидената в Конституцията процедура за назначаване на ръководители на дипломатическите представителства на Република България. Според чл. 98, т. 6 от Конституцията това назначаване става от президента на републиката по предложение на Министерския съвет. Конституционният текст има императивен характер и изключва всякакво участие от страна на законодателния орган. Допускането на такова правомощие на комисията би довело и до косвена намеса в работата и ограничаване на конституционните права по този въпрос на президента и Министерския съвет, което от своя страна противоречи и на принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 на Конституцията. Правомощията на Народното събрание в областта на външната политика изчерпателно са посочени в чл. 85 от Конституцията, където не се предвиждат атакуваните в правилника правомощия на Комисията по външната политика.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че искането на групата народни представители за обявяване на противоконституционността на този текст е основателно.

### 3. По чл. 27, ал. 2, изречение 2 ПОДНС

Съгласно този текст постоянните комисии заседават, когато присъстват повече от половината от техните членове. При редовно заседание на комисията, ако до тридесет минути след обявеното време за започване на заседанието не е налице кворум, комисията може да заседава и при наличния състав, но при условие, че той е не по-малко от 1/3 от всичките ѝ членове. Самите депутати в искането си не поддържат, че този текст от ПОДНС влиза в пряко противоречие с определена конституционна норма, но противоречи на общите правила за функциониране на Народното събрание - чл. 81, ал. 1 и 2 от Конституцията. Прави се аналогия с посочените текстове и се поддържа, че е необходимо да има еднаквост при определяне на кворума при заседанията на самото Народно събрание и тези на парламентарните комисии. В тази теза има известна логика, но тя не е достатъчна да се приеме, че тази разпоредба е противоконституционна, тъй като не е налице противоречие с определен конституционен текст.

### 4. По член 38, ал. 2 и 3 ПОДНС

Съгласно ал. 2 на атакувания текст пряко предаване по Българската национална телевизия (БНТ) на пленарни заседания се извършва с решение на Народното събрание, а според ал. 3 на същия текст репортажи от заседанията на постоянните комисии на Народното събрание се отразяват от БНТ, Българското национално радио (БНР) и Българската телеграфна агенция (БТА) по преценка на самите комисии. Поддържа се, че тези текстове противоречат на чл. 41 от Конституцията.

Искането за обявяване на противоконституционност на ал. 2 на чл. 38 ПОДНС е неоснователно. Висшият законодателен орган - парламентът,

може винаги да взема решение за пряко излъчване на пленарни заседания, когато прецени, че обсъжданите въпроси представляват значим обществен интерес. Това негово правомощие е в съгласие с правото на всеки български гражданин да търси, получава и разпространява информация, визирано в чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Това конституционно право се реализира чрез разпоредбата на ал. 1 на чл. 38 ПОДНС, според която всички пленарни заседания задължително се излъчват от БНР изцяло на определена честота, която покрива цялата страна. По тези съображения ал. 2 на чл. 38 ПОДНС не противоречи на Конституцията.

По отношение искането на групата депутати за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на ал. 3 на чл. 38 ПОДНС Конституционният съд приема, че същото е основателно. Налице е нарушение на чл. 41, ал. 1 от Конституцията, съгласно която всеки има право да търси, получава и разпространява информация. Не е допустимо да се даде право на постоянните комисии да преценяват как средствата за масова информация ще отразяват тяхната работа. Приемането на противната теза представлява нарушение на Конституцията.

#### 5. По чл. 39, ал. 2 и чл. 54, ал. 2 ПОДНС

Тези текстове от ПОДНС уреждат техническата страна за проверка на кворума при провеждане на заседания в пленарната зала на Народното събрание, начина на гласуване, регламентираното вземане на почивка или прекъсване на заседанието, както и описание по какви начини се извършва явното гласуване. Твърди се, че тези текстове от ПОДНС противоречат на Конституцията. В искането не се излагат мотиви, само се прави предположението, че чрез регистрацията само с карти от страна на депутатите може да се заобиколи (наруши) необходимият кворум за провеждане на заседание на Народното събрание. Конституционният съд приема, че правилата, установени с ПОДНС, представляват техническа процедура и с нищо не нарушават определен текст от Конституцията. По

тези съображения искането на групата народни представители в тази му част е неоснователно.

#### 6. По чл. 59, ал. 3 ПОДНС

Съгласно тази разпоредба при гласуване чрез компютърна система право да се искат разпечатки от резултата е предоставено по волята на ръководството на всяка парламентарна група. Твърди се, че се нарушава разпоредбата на чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Становището на групата депутати за обявяване противоконституционност на този текст е неоснователно. Няма пречка обществото чрез медиите да получава информация от всяка парламентарна група за всяко гласуване. Теоретично би могло да се поддържа, че е в унисон с Конституцията всеки гражданин или юридическо лице да може да иска такива сведения, но това технически и реално е невъзможно. Атакуваният текст не противоречи на Конституцията.

#### 7. По член 63, ал. 2 ПОДНС

Съгласно този текст вносителят на даден проектозакон трябва да даде становище и за необходимите бюджетни разходи за неговото изпълнение. Твърди се, че тази разпоредба противоречи на чл. 87, ал. 1 от Конституцията. В този текст такова изискване не съществува. Искането е неоснователно. Тази разпоредба от ПОДНС не е противоконституционна, тъй като не създава пречка на всеки един народен представител да реализира правомощията си по чл. 87, ал. 1 от Конституцията. Липсата на становище за необходимите бюджетни разходи към даден законопроект не е конституционна пречка за внасянето му в Народното събрание и не може да ограничи конституционното право на законодателна инициатива на всеки един народен представител.

#### 8. По чл. 75, ал. 2 и 3, изречение 2 ПОДНС



Атакуваните текстове предвиждат съответна процедура при образуване на конституционно дело, по което е страна Народното събрание. Съгласно ал. 2 на чл. 75 ПОДНС водещата комисия приема становище до Конституционния съд в 7-дневен срок, в което задължително се отразяват и мотивите на парламента. Не би могло да се приеме, че това становище и определеният от парламента срок са в противоречие на установените от Конституцията принципи на действие на Конституционния съд, респективно на Закона за Конституционния съд (ЗКС). Определеният от ПОДНС 7-дневен срок има само инструктивен характер. Единствено компетентен да определи продължителността на срока за вземане на становища по конкретно дело от всяка заинтересувана страна е Конституционният съд. Следователно не се нарушава и конституционен текст.

По отношение на искането за обявяване на противоконституционност на изречение 2 на ал. 3 от чл. 75 ПОДНС съдът приема, че то е неоснователно. В този текст от правилника се урежда правото на председателя на Народното събрание да преценява дали е необходимо представители на Народното събрание да участват в заседание на Конституционния съд. Действително, според чл. 152 от Конституцията организацията и редът на дейност на Конституционния съд се определят със закон. Конституционният съд е единствено компетентен да прецени дали в конкретно свое заседание трябва да участва или не заинтересувана страна, с изключение на изрично предвидени в закона случаи (например чл. 23, ал. 3 ЗКС). Преценката на председателя на Народното събрание дали и кой да участва от страна на институцията, която оглавява, при положение, че тя е конституирана като страна по конкретно дело, е без всякакво значение за Конституционния съд. Следователно такива действия на председателя на Народното събрание, независимо че в определени случаи теоретично биха могли да бъдат правно неиздържани, нямат никакво значение за

Конституционния съд. Изводът е, че и тази разпоредба от ПОДНС не е противоконституционна.

9. По чл. 79, ал. 2 ПОДНС изразът "основни"

Съгласно този текст от ПОДНС питанията, отправени до посочените в ал. 1 на същия текст лица и институции, трябва да се отнасят само до основни въпроси от дейността им. Неоснователна е тезата, че това изискване е противоконституционно по смисъла на чл. 90, ал. 1 от Конституцията. С оглед на ефективната работа на парламента правилно е въпросите, които са визираны в посочения текст на Конституцията, да се отнасят само до основни, същностни проблеми на обществото, които решават органите по чл. 79, ал. 1 ПОДНС. Вероятно такава е била идеята за създаването на този текст от ПОДНС. Атакуваната разпоредба от ПОДНС не прегражда пътя на парламентарния контрол. Съществува възможност народният представител да зададе актуален въпрос.

10. По чл. 105, ал. 9 ПОДНС

Съгласно този текст се дава възможност на Народното събрание да отменя дадено от него разрешение за задържане на народен представител. Твърди се, че този текст е противоконституционен, тъй като нарушава разпоредби от Конституцията, регламентиращи прерогативите на независимата съдебна власт. Конституционният съд счита, че тезата за противоконституционност на ал. 9 на чл. 105 ПОДНС е неприемлива. Следва да се отбележи обстоятелството, че Конституционният съд с Решение № 2 от 1993 г. по к.д. № 10 от 1992 г. е приел, че може да се отменя решение, с което е дадено разрешение за задържане на народен представител. Пресилено е да се твърди, че това нарушава приетото в Конституцията разделение на властите и представлява намеса в дейността на независимата съдебна власт. Даването на разрешение за задържане на народен представител е изключително правомощие на Народното събрание, независимо от правомощията на съдебната власт. То се оформя с решение

на Народното събрание, което е от категорията на неговите отменяеми актове. Атакуваната разпоредба от ПОДНС не противоречи на Конституцията.

#### 11. По чл. 105, ал. 10 ПОДНС

Съгласно тази разпоредба по предложение на Комисията по парламентарна етика Народното събрание може да отмени дадено разрешение за възбуждане на наказателно преследване срещу народен представител, като в тези случаи наказателното производство се спира. Поддържа се, че с този текст се нарушава регламентираното като основен конституционен принцип разделение на властите - чл. 8, и чл. 117, ал. 2 от Конституцията. След като веднъж Народното събрание е приело за основателно искането на главния прокурор на републиката за снемане имунитет на народен представител и го е уважило, по-нататък е противоконституционно законодателният орган да се намесва в дейността на следствието, прокуратурата и съда. В противен случай наказателноправното положение на един народен представител в наказателното производство във всеки момент би могло да се контролира и коригира от законодателния орган, което е противоконституционно.

#### 12. По чл. 105, ал. 11 ПОДНС

Съгласно този текст разпоредбите на чл. 70 от Конституцията се прилагат и в случаите, когато наказателното преследване срещу народен представител е възбудено преди избирането му. Поддържа се, че този текст противоречи на Конституцията и представлява намеса в работата на независимата съдебна власт. Застъпва се становището, че в определен момент чрез избирането на един обвиняем или подсъдим за депутат може да се попречи на съдебната власт да изпълни своите функции. Този текст от ПОДНС не противоречи на Конституцията. Няма пречка едно лице да бъде избрано за народен представител, независимо че към този момент е бил обект на наказателно преследване.

Наказателната неприкосновеност по чл. 70 от Конституцията е гаранция за защита на личността на народните представители. Тази конституционна норма забранява народните представители да бъдат задържани и срещу тях да бъде възбудено наказателно преследване освен за тежки престъпления по смисъла на Наказателния кодекс, но само с разрешение на Народното събрание или на неговия председател, когато то не заседава.

Наказателната неприкосновеност има действие само по време на пълномощията на народните представители и се отнася за всички престъпления, извършени от народни представители - както преди, така и по време на мандата им. След изтичането му те стават обикновени граждани и на общо основание срещу тях може да бъде предприето или продължено вече започнало наказателно преследване за всякакъв вид престъпления.

Разпоредбата на чл. 105, ал. 11 ПОДНС има предвид случаите, когато е възбудено наказателно преследване срещу лице, което още не се е кандидатирали или не е избрано за народен представител. Всички народни представители имат парламентарен имунитет. Те го загубват след изтичане на пълномощията им, визирани в чл. 72 от Конституцията, или при разрешение за възбуждане на наказателно преследване по реда на чл. 70 от Конституцията. Наказателната неприкосновеност на депутатите действа по време на мандата им. Не следва да продължават действия по вече възбудено наказателно преследване, включително и за тежки престъпления. В тези случаи единствената възможност да продължи наказателното преследване, ако е за тежко престъпление по смисъла на Наказателния кодекс, е даването на разрешение от Народното събрание или неговия председател, когато то не заседава. Ако такова разрешение не е дадено или се отнася за престъпление, което не е тежко по смисъла на Наказателния кодекс, наказателното преследване ще продължи след изтичане или предсрочно прекратяване на пълномощията на народния представител. С разпоредбата

на чл. 105, ал. 11 ПОДНС е създадена възможност при условията на чл. 70 от Конституцията да бъде продължено наказателното преследване по отношение на народен представител, срещу когото вече е било възбудено такова, преди да е встъпил в изпълнение на пълномощията си.

По изложените съображения посоченият текст от ПОДНС не е противоконституционен.

13. Параграф 7 от Преходните и заключителните разпоредби на ПОДНС

Атакува се разпоредбата на параграф 7 от Преходните и заключителните разпоредби на ПОДНС, съгласно който народните представители са длъжни да премахнат основанията за несъвместимост в срок до три месеца от влизането на този правилник в сила. Тази разпоредба е противоконституционна. Съгласно чл. 68, ал. 1 от Конституцията народните представители не могат да изпълняват друга държавна служба или да извършват дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител. Такъв статут депутатите получават непосредствено от момента на тяхното избиране. Оттогава се прилагат изискванията за несъвместимост.

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

### **РЕШИ:**

1. Обявява за противоконституционни следните разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание:

Член 18, ал. 4, чл. 38, ал. 3, чл. 105, ал. 10 и § 7 от Преходните и заключителните разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

2. Отхвърля искането за обявяване противоконституционността на следните разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание:

Член 18, ал. 2, т. 3, чл. 27, ал. 2, изречение 2, чл. 38, ал. 2, чл. 39, ал. 2, чл. 54, ал. 2, чл. 59, ал. 3, чл. 63, ал. 2, чл. 75, ал. 2 и 3, изречение 2, чл. 79, ал. 2 - изразът "основни", чл. 105, ал. 9 и 11 и чл. 106 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Председател: Асен Манов