

ОСОБЕНО МНЕНИЕ НА СЪДИЯТА ПЕНЧО ПЕНЕВ
ПО РАЗДЕЛ ТРЕТИ ОТ РЕШЕНИЕ № 20 ОТ
23.12.1992 г. ПО К.Д. № 30/92 Г.

Раздел трети от решението по к.д. № 30/92 г. е посветен на тълкуване на конституционни разпоредби във връзка с определяне статута на Народното събрание, разпуснато при условията на чл.99, ал.5 от Конституцията и на народните представители от разпуснатото Народно събрание. Настоящото особено мнение е по отношение тълкуването на конституционните разпоредби, отнасящи се до статута на народните представители. По отношение на Народното събрание като колективен орган конституционните текстове са ясни – в случай на разпускане, както и при изтекъл срок пълномощията на Народното събрание се прекратяват.

Преди да се пристъпи към тълкуване на конституционните разпоредби, отнасящи се до статута на народните представители, необходимо е в един макар и общ план да се очертаят техните основни правомощия. Тези правомощия могат да бъдат квалифицирани в две основни групи. Първата група това са правомощията, които са в пряка връзка с осъществяване на функциите на самото Народно събрание. Те са свързани с осъществяване на законодателната дейност (упражняване на законодателна инициатива, приемане на законите), осъществяване на контрол над изпълнителната власт (работа на постоянните и временни комисии, избор на министър-председател и Министерски съвет, възможност за гласуване вот на недоверие на правителството), приемане на различни решения и обръщения.

2.

Втората група правомощия са такива, които не са свързани пряко с осъществяване на правомощията на Народното събрание. Такова е правото на въпроси и питання на народния представител до Министерския съвет или до отделни министри, които са длъжни да отговарят. Текстът на чл.90, ал.1 от Конституцията не предвижда по какъв начин министрите ще отговарят. Нормално е, когато парламентът не заседава отговорите да бъдат писмено адресирани до питащия народен представител. Възможно е за огласяване на въпросите и отговорите да се използват печата, радиото, телевизията.

Съгласно чл.78, ал.1, т.4 от Конституцията една пета от народните представители свикват Народното събрание на заседание. Също една пета част от народните представители могат да сезират Конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционността на закон или за тълкуване на конституционни текстове (чл.150, ал.1).

Представляващите страната ни в органите на Съвета на Европа депутати, се избират измежду народните представители, но в самите органи на Съвета упражняването на тези функции е проява на относително самостоятелно правомощие.

Определени самостоятелни правомощия, несвързани пряко с дейността по същество на Народното събрание има и неговия председател. Такова е правото му да встъпи в длъжност в изключителната хипотеза на чл.97, ал.4, а също и правомощието му да свиква Народното събрание съгласно чл.78, т.1.

От направеното разграничение може да се направи извода, че пълно покритие на правомощията на Народното събрание като колективен орган с тези на народните представители, които

формират неговия персонален състав, няма. Народните представители притежават и правомощия, които са относително самостоятелни несвързани с пряката дейност на Народното събрание, а някои от тях са такива, предпоставящи самото започване на неговата дейност (чл.78, т.т.1 и 4). Посоченото различие е дало отражение и при регламентиране на материята относно прекратяване на пълномощията на Народното събрание като колективен орган и на народния представител, притежаващ индивидуален мандат. Не е случайно, че в основанията за прекратяване на пълномощията на народния представител, предвидени в чл.72, ал.1 не фигурира прекратяване на пълномощията на народния представител като последица от прекратяване на пълномощията на самото Народно събрание. Може да се възрази, че това е логическа последица и не е нужно да се записва в отделен конституционен текст. Това би било вярно, но само ако пълномощията на народния представител биха били напълно съответни и формиращи изцяло пълномощията на Народното събрание. Както се видя обаче от направеното по-горе разграничение на пълномощията на народните представители това не е така.

След като Конституцията не е предвидила самостоятелно основание за прекратяване на индивидуалния мандат на народните представители при прекратяване на пълномощията на Народното събрание следва да се приеме, че депутатският мандат продължава да действува и при прекратени пълномощия на Народното събрание (независимо дали поради изтичане на срока или поради разпускане) до провеждането на нови избори.

Такова тълкуване е в съответствие с основните начала, върху които е изградена Конституцията – парламентарната форма на управление и принципа за разделение на властите. Прекра

тяването на индивидуалния депутатски мандат би предизвикало твърде съществено нарушаване на баланса между законодателната и изпълнителната власт за времето, през което действа служебно правителство. Чрез запазването на депутатския мандат става възможно реализирането на определено въздействие и контрол по отношение на изпълнителната власт. Така например в този период депутатите могат да отправят питання до министър-председателя и министрите, на които те са задължени да дадат отговор. Огласяването на питането и отговора в средствата за масова информация създават своеобразен механизъм за обществен контрол.

През този период от време една пета от народните представители могат да организират подписка и да сезират Конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционност на закон или за тълкуване на конституционни текстове. Конкретен повод за това може да даде прилагането на законите от изпълнителната власт, при което е възможно допуснати в определен закон недостатъци да станат видими. Чрез искането за тълкуване може да се реагира срещу постановяването на неотговарящи на точния смисъл на конституционните текстове актове на правителството. Това са средства за осъществяване на своеобразен контрол върху изпълнителната власт. Наистина той не е пълен, но е наложителен, защото за периода от време след разпускане на Народното събрание до провеждане на нови избори, осъществяването на пълноценен парламентарен контрол е невъзможно.

С непрекратяването на пълномощията на народните представители може обосновано от правна гледна точка да се обясни и възможността пълномощията на Народното събрание да бъдат

продължени в хипотезите на чл.64, ал.2 от Конституцията.

Според чл.64, ал.2 в случай на война, военно или друго извънредно положение, настъпили по време или след изтичане на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия се продължава до отпадането на тези обстоятелства. Текстът визира възникването на екстремна ситуация, свързана пряко с определена заплаха за държавния суверенитет, териториалната цялост или стабилността на държавното управление като цяло. Нека приемем, че пълномощията на народните представители са прекратени с прекратяване на пълномощията на Народното събрание. Тогава Народното събрание не ще може да бъде свикано от неговия председател или от една пета от членовете му, защото те просто вече нямат качеството на народни представители. Остава възможността това да стори президента или Министерския съвет, което би било едно неоправдано стесняване на кръга от лица, оправомощени да извършат това изключително важно действие. От друга страна логично следва въпросът съществува ли правно задължение за всеки от бившите народни представители да се яви на заседание, за да се констатира и обяви извънредно положение ? Затова няма никакви гаранции след като депутатският мандат е прекратен, т.е. обезсилено е действието и на положената клетва. Никой не би могъл да търси юридическа или политическа отговорност от бившите народни представители, ако те решат да не се явят. Може да се възрази, че в случая депутатските пълномощия се възстановяват *ipso facto* заедно с пълномощията на Народното събрание. Веднага обаче трябва да се каже, че съществуването на фактите или обстоятелствата, отговарящи на обективните критерии за извънредно положение само по себе си не е въздигнато в

юридически факт. Съгласно чл.84, т.12 от Конституцията за това е необходимо решение на Народното събрание. До обявяването на извънредно положение има фактическа ситуация, която е субективно преценена единствено от някои от имащите право да свикат събранието лица. Субективната преценка и акта на свикването не води до продължаване на пълномощията на Народното събрание. Ефектът на продължаването на пълномощията се проявява веднага след приемане на акта от свиканото Народно събрание. Налице е юридическо действие от типа на смесените юридически действия. Централен елемент на юридическия факт е решението на Народното събрание за обявяване на военно или друго извънредно положение, но то е съпроводено от осъществяването на такива факти и обстоятелства, които отговарят на обективните критерии за съществуване на ситуация на извънредно положение. Възстановяването на пълномощията на Народното събрание не става *ipso facto*. То става с решението на събранието, което прави преценка на съществуващите факти и обстоятелства и квалифицира положението като извънредно. Самото свикване на Народното събрание е възможно благодарение на запазените депутатски пълномощия. Като колективен орган Народното събрание е престанало да съществува, но в посочените изключителни ситуации то може бързо да се възстанови. Възстановяването на пълномощията на Народното събрание е възможно само ако индивидуалните пълномощия на народните представители не са прекратени. Само тогава акта на свикване на Народното събрание ще има правнозадължени адресати.

Пълномощията на народните представители продължават да съществуват и при прекратило дейността си Народно събрание до провеждането на нови избори. През този период депутатите осъществяват онези свои правомощия, които са обособени като самостоятелни и независими от дейността на колективния орган. Те могат да отправят въпроси и питання към министър-председателя и министрите; една пета от тях могат да сезират Конституционния съд с искания за обявяване на закони или други приети от Народното събрание актове за противоконституционни, както и за тълкуване на конституционни разпоредби; една пета от тях могат да искат свикване на Народното събрание за обявяване на военно или друго извънредно положение.

Непрекратеният депутатски мандат осигурява бързото и ефективно свикване на събранието, тъй като депутатите продължават да са обвързани с клетвата положена при тяхното встъпване в длъжност.

Непрекратяването на депутатския мандат безпроблемно осигурява и представителството на страната ни в Съвета на Европа (известно е, че в някои от органите на Съвета участват депутати на страните-членки и ако депутатския мандат се окаже прекратен страната ни би останала без представители).

Предложеното тълкуване на конституционните разпоредби относно прекратяване пълномощията на народните представители изхожда от разграничението, което е направено от Конституцията между правомощията на Народното събрание като колективен орган и някои от правомощията на народните представители, които имат самостоятелно проявление. Това различие обосновава

и подхода при определяне основанията за прекратяване на пълномощията на Народното събрание (чл.64, ал.1 и чл.99, ал.5) и тези за прекратяване на пълномощията на народните представители (чл.72). Мандатът на народните представители се запазва и при прекратени пълномощия на Народното събрание до провеждането на нови избори, през което време народните представители осъществяват макар и в ограничена форма правомощия по отношение дейността на изпълнителната власт, а също така осигуряват бързото възстановяване на пълномощията на Народното събрание в посочените от чл.64, ал.2 случаи.

