



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 4

София, 30 март 1993 г.

(обн., ДВ, бр. 30 от 9 април 1993 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Асен Манов

Членове: Младен Данаилов

Теодор Чипев

Цанко Хаджистойчев

Милена Жабинска

Станислав Димитров

Любен Корнезов

Нено Неновски

Пенчо Пенев

Николай Павлов

Александър Арабаджиев

при участието на секретар-протоколчика Цвета Минева разгледа в закрито заседание на 30 март 1993 г. к.д. № 3 от 1993 г., докладвано от съдията Пенчо Пенев.

С определение от 18.02.1993 г. по конституционно дело № 3 от 1993 г. съдът допусна искането, направено от група народни представители от 36-о Народно събрание, за тълкуване на чл. 68, ал. 1 от Конституцията в смисъл, съвместима ли е длъжността председател на Общото събрание на Организацията на обединените нации със статута на народен представител в Република България и ако такава несъвместимост няма, не следва ли по аналогия да се приложи чл. 68, ал. 2 от Конституцията. Като заинтересувани страни по делото бяха конституирани Народното събрание, Министерският съвет, Министерството на външните работи и г-н Стоян Ганев.

С определение от 11.03.1993 г. съдът изиска информация от

Министерството на външните работи относно начина на представителство на Република България в Общото събрание на Организацията на обединените нации, статута, правата и задълженията на членовете на делегацията (представителите) на Република България в ООН и съпоставката им със статута, правата и задълженията на нейния постоянен представител. Изискана бе информация и от Министерския съвет за състава на българската делегация за последната сесия на Общото събрание на ООН, основанието и размера на определеното възнаграждение на председателя на ОС на ООН, който в случая е български представител, а също така получава ли той някакво възнаграждение и от организацията, която председателства.

И двете информации бяха представени в срок и съдът ги прие като писмени доказателства по делото. Становище по направеното искане за тълкуване не бе представено от нито една от конституираните заинтересувани страни по делото.

След преценка на събраните по делото доказателства и обсъждане на конституционния текст на чл. 68, ал. 1 във връзка с направеното искане за тълкуване съдът приема следното:

Първото искане на групата народни представители е чрез тълкуване на първата хипотеза на чл. 68, ал. 1 да се отговори на въпроса - съвместима ли е длъжността председател на Общото събрание на ООН със статута на народен представител в Република България.

Чрез разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от Конституцията, въвеждаща понятието "несъвместимост", е създадена конституционна гаранция за безпристрастното и в съответствие с положената клетва изпълнение на правомощията на народните представители. Има се предвид, от една страна, осигуряване на лишено от странични мотивационни влияния упражняване на депутатските правомощия, а от друга - възможност за редовно присъствие и участие в работата на Народното събрание.

Първата група хипотези за несъвместимост с положението на народен представител е изпълнението на някаква друга държавна служба.

Конституцията не определя вида на държавната служба, например според мястото и значението ѝ в системата на държавното управление или сферата, в която това управление се проявява - икономика, вътрешни работи, външни отношения и др. След като не са въведени други допълнителни изисквания, трябва да се приеме, че изпълнението на всяка държавна служба е несъвместимо с положението на народен представител.

Ключово значение за тълкуването на текста има понятието "държавна служба". Както в Конституцията, така и в действащото законодателство липсва изрично определение на понятието за държавна служба. Посветени са му обаче немалко теоретични разработки. В административноправната теория се приема, че за държавния служител (лице, което изпълнява държавна служба) е характерно, че с дейността си осъществява определена държавна функция; заема определено място в системата на държавния апарат; за осъществяването на тази своя дейност той е упълномощен с назначението или избора си; извършва я срещу определено трудово възнаграждение. Макар доминиращият признак в предложеното определение да е осъществяването на определена държавна функция, погрешно би било да се игнорират останалите признаци, които спомагат да се очертае рамката на понятието и да не се стигне до положението да бъде сведено до всякаква дейност, полезна или необходима за държавата и обществото. Държавният служител е лице, което е специално упълномощено да извършва съответната дейност чрез избора или назначаването му. В този смисъл той има призната компетентност за осъществяване на съответните държавни функции. Видът, характерът на държавните функции са без значение. Всички държавни функции се осъществяват на практика чрез държавната служба, респективно държавния служител. Централният въпрос, чийто отговор се иска да бъде даден от Конституционния съд, е дали службата на председателя на ОС на ООН е държавна служба по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията. Видно от представените по делото информации от Министерството на външните

работи и Министерския съвет, съставът на българската делегация за 47-ата редовна сесия на Общото събрание на ООН е одобрен с Решение 343 на Министерския съвет от 31.08.1992 г. На основание на това решение Министерството на външните работи е издало пълномощно на българската делегация за участието ѝ в работата на сесията. По силата на това пълномощно ръководителят и членовете на делегацията, които се явяват представители на Република България, могат с действията си да ангажират страната, като поемат или приемат от нейно име определени права и задължения. Несъмнено става дума за изпълнение на държавна служба в сферата на външните отношения, по-конкретно във връзка с представителството на държавата в една международна организация, каквато е ООН, и осъществяването на взаимоотношенията с нея.

При започване на работата Сесията на ОС на ООН е избрала за свой председател ръководителя на българската делегация. Поставя се въпросът, дали този избор се е отразил на статута на избраното лице и по-точно на качеството му на изпълняващ държавна служба като ръководител на българската делегация и като такъв на представител на страната в ООН. От анализа на текстовете на чл. 30 - 37 и чл. 98 и сл. от Процедурните правила на ОС на ООН може да се направи извод, че избраният председател на сесията не придобива качеството на длъжностно лице на организацията в тесния смисъл на това понятие. То не е "на щат" в организацията и не получава от нея заплата. Макар и избран за председател, той не престава да бъде член на делегацията и представител на своята страна. Той гласува като такъв, макар и с известна особеност във връзка с начина на обективизиране на волеизявлението му. Съгласно чл. 37 от Процедурните правила на ОС на ООН "председателят не участва в гласуването, а възлага на друг член от делегацията да гласува вместо него". Както се вижда, на председателя не е отнето правото да гласува от името на страната, която представлява, а е предвидена само правотехническа особеност за осъществяване на това му право с оглед процедурноръководните му функции.

Изборът не променя с нищо упълномощаването, направено с акта на Министерския съвет. Нещо повече, след избора в една своя част този акт е актуализиран - с решение от 18.01.1993 г. Министерският съвет е определил ново възнаграждение на българския представител, избран на Сесията на ОС на ООН.

В Процедурните правила на ОС на ООН по недвусмислен начин е указано, че за председател може да се избира само представител (ръководител или член на делегацията) на някоя от страните - членки на ООН. Това му качество е задължителна предпоставка за избора и заемането на председателския пост.

От всичко казано дотук може да се направи изводът, че с избора за председател на ОС на ООН съответният български представител наред с правата и задълженията, които има като такъв, поема и допълнителни права и задължения, свързани с осъществяване ръководството на Сесията на Общото събрание на ООН в рамките на нейното времетраене. (В последно време в практиката на ООН е възприето редовните сесии да остават открити, т.е. без формално да приключват след изчерпване на дневния ред. Това се прави с цел сесията да може незабавно и без изпълнението на други формалности да възобнови работата си, ако конкретна причина от актуалната международна политика наложи това.) Председателят на Сесията на ООН продължава да има качеството на представител на Република България в организацията, т.е. продължава да изпълнява държавна служба по осъществяване на външната политика на страната. Той получава възнаграждение за това, което е съответно увеличено и във връзка с допълнителните му ангажименти като председател на ОС на ООН. Спецификата в статута му и на председател на ОС на ООН не се отразява на служебното му качество като член на делегацията и представител на държавата. Липсват нормативни основания, за да се приеме, че изборът действа правопогасяващо по отношение на качеството му на изпълняващ държавна служба в сферата на международните отношения. Наличието на

служебното му качество от своя страна води до несъвместимост с положението на народен представител по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията. В този смисъл трябва да се направи и исканото тълкуване.

Ако в конкретния случай българският представител, който изпълнява длъжността председател на Общото събрание на ООН, предпочете тази си длъжност, прекратяването на пълномощията му като народен представител трябва да стане по реда на ал. 2 във връзка с ал. 1, т. 3 на чл. 72 от Конституцията. Недопустима е каквато и да било аналогия или разширително тълкуване на чл. 68, ал. 2 от Конституцията. Текстът визира конкретно и изключително само една категория висши длъжностни лица - министрите.

Водим от изложените съображения, съдът

РЕШИ:

Несъвместимостта по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията се отнася и за изпълняващите функциите на председател на Общото събрание на ООН, който в качеството му на член на българската делегация и представител на Република България в ООН изпълнява държавна служба, която е несъвместима с положението на народен представител.

Председател: Асен Манов