

СТАНОВИЩЕ

на съдията Нено Неновски по
решението по к.д. № 25/1992 г.

В това становище, представено въз основа на чл. 32, ал. 5 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, излагам съображения в подкрепа на решението (I). В един пункт не възприемам изложената в решението аргументация (II).

I.

Не съществуват конституционни препятствия председателят и заместник-председателите на Народното събрание (НС) да бъдат предсрочно освобождавани.

1. Щом Конституцията не урежда предсрочното освобождаване, тя, следователно, оставя свободно поле за такова уреждане от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). И това не е пропуск или празнота на Конституцията. Щом във всички случаи на публичноправен мандат, както твърдят (не съвсем точно впрочем) авторите на искането

е конституционно предвидена възможност за предсрочното му прекратяване, а за интересувания ни случай тя не е предвидена, може да се заключи напълно логично, че това е сторено съзнателно.

Работата е в това, че Конституцията тук оставя открито поле за регламентарна уредба от Правилника на материята относно организацията и дейността на НС (чл. 73 от Конституцията). Че това е така, се вижда и от уредбата на комисиите на НС. И при тях е налице публичноправен мандат. Както избора им, така и функциите им (в най-общата им форма) се уреждат от Конституцията (чл. 79). Но не в Конституцията, а в Правилника (глава четвърта) се предвижда възможността за промени в тях

от всякакъв вид и по всяко време. Защото те, както и председателят и заместник-председателите на парламента, са органи на парламента, структури на вътрешната му организация.

2. В искането се изтъква връзката между двата мандата – на народния представител и на председателя на НС, зависимостта на втория мандат от първия. Но тази връзка се абсолютизира, не се отчита дълбокото различие между двата мандата.

Мандатът на народния представител е предпоставка за мандата на председателя на НС, но не той го поражда. Предпоставката не е причина в собствения смисъл на думата. Това са два различни статуса, в основата на които стоят различни юридически факти. И това е решаващо. Юридическият факт, както е добре известно, определя природата и динамиката на правното явление. В първия случай мандатът идва пряко от суверена или ако говорим точно, от прекия вот на избирателите. Затова и този мандат е първичен, а не "защото само въз основа на него може да бъде конституиран вторият мандат – мандатът на председателя на НС (едно от особените мнения). Във втория случай мандатът идва от вече упълномощен от суверена субект, от представител. Затова той е вторичен. Различните юридически факти се предвиждат от хипотезите на различни юридически норми. Оттук и различното съдържание на двата правни статуса и различния субектен състав на двете категории правни отношения – в единия случай конституционноправните отношения се развиват между суверенния народ (или избирателите) и народния представител, а в другия – между парламента и неговия председател. Ето защо вторият мандат, макар и зависим от първия при възникването си, е относително самостоятелен спрямо него и отделен от него. Основанията за прекратяването му са също самостоятелни и отделни.

3. Във втория случай, при втория мандат имаме работа с парламентарно длъжностно лице, колкото и отговорен и престижен да е постът му. Поради това е напълно естествено това лице да може да бъде освобождавано от парламента. Странно, невероятно би било парламентът да бъде фатално обвързан от собствения си избор, включително и в случаите, когато той е бил несполучлив. Невероятно би било парламентът да не може да се освободи от председател (заместник-председател), който а) обективно не е в състояние да изпълнява задълженията си (чл. 5, ал. 1, т. 2, първа хипотеза ПОДНС) и по този начин сам, парламентът, да спъва дейността си, или б) системно нарушава правата и задълженията си като длъжностно лице (чл. 5, ал. 1, т. 2, втора хипотеза ПОДНС) и по този начин спъва работата на парламента.

Не е коректно от Конституцията да се извлича аргумент в подкрепа на едно абсурдно положение – НС да остави безконтролно длъжностното лице, което то самото е овластило, да не може да се освободи от председател (заместник-председател), който е станал пречка за работата му.

За разлика от субектите на конституционноправни отношения (народни представители, държавни органи, магистрати), за които Конституцията предвижда прекратяване на пълномощията им, и на които се прави позоваване в искането (и в някои писмени становища и особени мнения), за да се изведе от това довод за необходимост от изрична конституционна уредба на предсрочното прекратяване на пълномощията и на председателя на НС, последният – да повторим – не е носител на същинска държавна власт. Той е орган на НС.

Положението на председателя на НС се определя като положение на "първ между равни". Без да отричам тази му характеристика, не смятам, че тя предава точно и пълно статуса му. Тя не предава изцяло функциите му на особено длъжностно лице, на орган на НС, чрез който то се самоуправлява. Освен това фигурата на "първ между равни" не би могла да послужи за цялостното изясняване и за решаването на конституционния казус, тъй като не е приложима спрямо заместник-председателите на НС, до които в еднаква степен се отнася атакувания чл. 5 ПОДНС. Тяхното правно положение е принципно същото, както и на председателя-органи за управление на парламента, негови длъжностни лица. Впрочем, авторите на искането и някои от тези, които поддържат искането, изобщо не споменават за заместник-председателите и остава неясно какво е виждането им за техния мандат с оглед на оспорената конституционност на чл. 5 ПОДНС.

4. Да, казват, не се спори върху това, че председателят може да бъде предсрочно освободен, но ако го е казала Конституцията. А тя мълчи. Правилникът на НС я "дописва" и с това я нарушава.

Всъщност и това съображение не е издържано от гледна точка на Конституцията. Не е вярно, че идеята за предсрочното освобождаване на председателя и заместник-председателите на НС е чужда на Конституцията, че възможността за такова освобождаване не може да се извлече от нея.

Първо, с чл. 76, ап. 3 се овластява НС да избира председател и заместник председатели. В разпоредбата имплицитно се съдържа като потенция и възможността НС да се освободи от председателя и заместник-председателите, които то е избрало. Откъдето идва овластяването, оттам идва и обезвластяването, ако друго не е казано. Който дава мандат, той може и да го отнеме, ако друго не е казано. Ако в чл. 76, ап. 3 от Конституцията

може да се открие най-общо възможността за освобождаване, то в ПОДНС тази възможност е конкретизирана, като са посочени основанията и реда за освобождаването.

Второ, в чл. 73 от Конституцията са дадени двата нормативни акта, въз основа на които се осъществява организацията и дейността на НС – Конституцията и Правилникът. Много важно е да се подчертае, че двата акта се поставят заедно, в единството им (Конституция и Правилник), и че става дума за организацията и дейността на НС. Тук е запожена идеята, че в тази материя Правилникът следва и доразвива Конституцията. И трябва, за да се обяви Правилникът за противоконституционен, да се посочи точно коя конституционна норма или конституционен принцип той нарушава. Такава норма и такъв принцип не се сочат ясно нито в искането, нито в особените мнения. Напротив – възможността за предсрочно освобождаване на председателя на НС може да се основе върху чл. 76, ал. 3 и чл. 73 от Конституцията. При положение, че Основният закон не е предвидил изрична уредба на случая.

5. Член 5 ПОДНС се оспорва изцяло. Оспорва се, значи, и възможността за предсрочно освобождаване на председателя и заместник-председателите и по тяхно искане (чл. 5, ал. 1, т. 1 ПОДНС), т.е. оспорва се и възможността за оставка. Това се поддържа направо в искането и в едно от писмените становища, като се твърди, че това не било пропуск, а било "желано" от Конституцията. Ако председателят искал да си подаде оставката, можел да го стори, подавайки оставката си като народен представител (чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията). Другояче казано, ако иска да не бъде председател на НС, нека се откаже от мандата си на народен представител! Такава чудновата логика, първо, смесва непозволено двата мандата, лишава втория мандат от всякаква самостоятелност. Изключва хипотезата, при която

възниква причина (някакво специфично заболяване, например), която обективно не позволява на председателя на НС да изпълнява председателските задължения, но не е пречка да се осъществява с полза мандатът на депутат. Такава логика, второ, не е в съзвучие с демократичното мислене: никой не може да бъде заставен против волята си да поема даден мандат, да изпълнява дадена длъжност.

Много се настоява върху това, че докато според Конституцията оставката на народния представител се гласувала, то според ПОДНС оставката на председателя (заместник-председателите) на НС се приема без обсъждане и гласуване. В това се търси безмислица, която да засили твърдението за неконституционност на чл. 5 ПОДНС. Като се остави настрана несполучливата редакция на чл. 5, явен е стремежът у нормотвореца да подходи различно към двата мандата. Оставката на народния представител се приема не от този, който упълномощава, прекратява се мандат, който изразява народния суверенитет. Затова и гаранциите за действителната воля на подалия оставка е нужно да бъдат засилены. Оставката на председателя на НС се приема от този, който го е натоварил с длъжността. Това е вътрешен орган на НС и затова то, НС, приема тази оставка без обсъждане и гласуване. Изразът "приема" тук означава просто "за сведение" – достатъчно е оповестяването на оставката.

Отхвърлянето на възможността за доброволна оставка на председателя на НС подкопава непоправимо тезата на искането.

6. В едно от особените мнения се формулира следното съображение: "Конституцията в чл. 77, ал. 1 възлага упражняването на публичноправни функции на председателя на НС и само с норма от същия порядък тези функции могат да му бъдат отнети".

В чл. 5 ПОДНС обаче се предвижда отнемане не на функции,

а на мандат, прекратяване на упълномощаването. Функциите (конкретизирани в правомощия) са определени в чл. 8 ПОДНС и в него те дори са разширени. За отнемане(стесняване) на правомощия може да се говори по отношение на длъжностното лице, което притежава мандата. И ако мандатът на народния представител не е императивен(чл. 67, ал. 1 от Конституцията), то същото не може да се каже за мандата на парламентарните длъжностни лица.

7. Предсрочното освобождаване по силата на чл. 5, ал. 1, т. 2 ПОДНС на председателя и заместник-председателите на НС в някои материали по делото се окачествява като "вот на недоверие". Това не е точно поне що се отнася до първата хипотеза в т. 2 – предсрочно освобождаване поради настъпила обективна невъзможност за изпълнение на задълженията. За вот на недоверие би могло да се говори с оглед на втората хипотеза в т. 2(предсрочно освобождаване поради системно нарушаване на правата и задълженията), но с известна условност тъй като вотът на недоверие в истинския му смисъл е специфичен правен механизъм с точно определено предназначение – да бъде средство за упражняване на парламентарния контрол спрямо изпълнителната власт. Предсрочното освобождаване при втората хипотеза в т. 2 на чл. 5 ПОДНС е форма на контрола, който парламентът упражнява спрямо свое собствено длъжностно лице.

II

Прави се опит да се обоснове несменяемост на председателя на Народното събрание (НС) и с частната хипотеза, предвидена в чл. 97, ал. 4 от Конституцията. Според тази разпоредба при определени обстоятелства правомощията на президента се изпълняват от председателя на НС. Възможността той да бъде сменян по пътя на предсрочното му освобождаване крие опасност за дестабилизация на властта, за смущения в изпълнението на отговорните президентски функции от председателя на НС. Особено

опасно щяло да бъде това в случаите, когато е обявено положение то на война(чл. 100 от Конституцията).

Без да се приема изводът за противоконституционност на чл. 5 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание(ПОДНС), който се прави в резултат на тази обосновка, в мотивите към решението на Конституционния съд се застъпва разбирането, че е правилно тя да се вземе предвид при евентуално изменение и допълнение на чл. 5: "Разумно е регламентирането и на невъзможност за гласуване на вот на недоверие и в случая, когато по изключение той (председателят на НС - Н.Н.) 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".

Според мене разпоредбата на чл. 97, ал. 4 от Конституцията не само че не е основание за обявяване за противоконституционен чл. 5 ПОДНС, но тя не би трябвало да бъде основание и за промяна на чл. 5 в посочения от Конституционния съд смисъл.

Щом пълномощията, а оттам и правомощията, на президента, избран пряко от избирателите, могат да бъдат прекратявани предсрочно(чл. 97, ал. 1), толкова повече това би трябвало да може да става с правомощията на председателя на НС, изпълняващ временно президентските функции. Това е единственият начин да се прекратят и упражняваните от него президентски правомощия. Не е логично да се приеме за оправдано предсрочното прекратяване на правомощията на избрания чрез пряк, първичен избор президент, но не и правомощията на този, който ги е получил в качеството си на председател на НС, т.е. в рамките на едно вторично, производно упълномощаване. Не е логично президентът

да носи политическа отговорност, а председателят на НС, натоварен с президентските функции, да е освободен от всякаква отговорност във връзка с тяхното изпълнение.

С конституционно предвидената възможност председателят на НС да изпълнява президентските функции не може да се обоснове непредвидена в Конституцията негова несменяемост и така да се "допише" Конституцията. А с това да се създадат евентуално и условия, при които интересите и сигурността на страната да се застрашат от изпълняващият президентски функции председател на парламента. Без значение е това, че тези функции се изпълняват за кратък срок – два месеца са достатъчно време да се направи както добро, така и лошо на държавата. При това е уместно да се държи сметка за инструктивния характер на двумесечния срок – срокът може да не бъде спазен.

Една ситуация по чл. 97, ал. 4 би рефлектирала върху самото Народно събрание. Като прехвърля президентските правомощия върху председателя на НС, Конституцията косвено повишава и отговорността на Народното събрание. От този момент основанията, предвидени в т. 1 и 2 на ал. 1 на чл. 5 от Правилника, могат да се окажат свързани с допълнителните (президентските) правомощия, които поема председателят на парламента. От този момент "задълженията" и "компетентността", за които се говори в чл. 5, ал. 1, т. 2, ще включват и задълженията и компетентността на президента на Републиката. Нима народните представители ще стоят безучастни пред неизпълнението на тези задължения и пред нарушаването на тази компетентност без да нарушат те самите клетвата си?

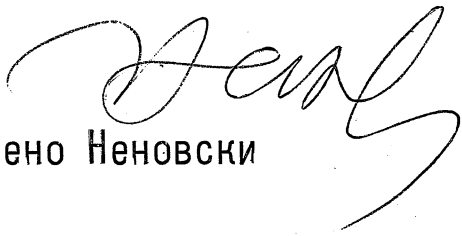
Изказва се и друго разбиране за предсрочното прекратяване на президентските правомощия на председателя на НС. Според него в случаите на чл. 97, ал. 4 от Конституцията в правомо-

цията на председателя на НС е необходимо да се разграничават а) правомощията му като президент и б) правомощията му като председател на парламента. Прекратяването на собствено президентските правомощия е необходимо да се осъществи по реда на чл. 97, ал. 1 и 2 от Конституцията, а не по реда на чл. 5 ПОДНС.

Не мисля, че това разбиране е правилно. Член 97, ал. 1 и 2 е припожим във фактическата обстановка, за която се отнася специалната хипотеза на чл. 97, ал. 4. Тълкувани стриктно, разпоредбите на чл. 97, ал. 1 и 2 уреждат прекратяване на пълномощия, на мандат. В ал. 4 на чл. 97 се урежда временно поемане *ex constitutio* на президентските правомощия. Такъв е ясният конституционен текст. Президентските правомощия и правомощията на председателя на НС се събират в едно лице, което има вече своя мандат на друго основание. То получава и притежава президентските правомощия, само доколкото и докогато е председател на НС, т.е. само доколкото и докогато то има мандат на председател. И ако се налага то да бъде освободено от правомощията на президент, това може да се постигне само чрез прекратяване на председателския мандат. Член 97, ал. 1 и 2 не урежда прекратяване на мандата на председателя на НС. Бихме се оказали в нелепа ситуация, ако за отнемане само на президентските функции на председателя на НС, се тръгне по правилата на чл. 97, ал. 1 и 2: той ще бъде лишен от президентски функции и правомощия, но ще си остане председател на НС! Председателят на НС ще си стои на мястото, но не ще може да изпълнява президентските правомощия.... Кой ще ги изпълнява тогава? Апиней 4 на чл. 97 се изпразва от съдържание и се пишава от действие, което е недопустимо.

Анализът на разпоредбата на чл. 97, ал. 4 разкрива

прочее, допълнителен аргумент в подкрепа на разбирането, че възможността за сменяемост в определени случаи на председателя на Народното събрание е за предпочитане пред абсолютната му несменяемост и че тъкмо това следва (вече като предписание) от Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, взети в систематичното им единство. Нека добавя, че идеята за абсолютната несменяемост, за несменяемост каквото и да стане, дори и на носителите на същинска държавна власт, е изцяло чужда на Конституцията, а и на демократичното правно мислене.



Нено Неновски