

ПРАВНО МНЕНИЕ

от Емилия Друмева

по к.д. № 8 от 2025 г.

Вх. № 409/41
Дата 07.07.2025

Уважаеми конституционни съдии,

Поканена съм да представя правно мнение по предмета на к.д. № 8/2025 г. за даване задължително тълкуване на чл. 77, ал.1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията по въпроса: *Съобразно конституционните си правомощия разполага ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен от закон?* Изложението е кратко предвид изчерпателната размяна на правни и политически разсъждения и приведени аргументи в становища и мнения в хода на процедурата по настоящето к.д. 8/2025.

1. Национален референдум се произвежда само по решение на Народното събрание (чл. 84, т. 5 Конституцията), прието въз основа на надлежно направено предложение от субект, оправомощен от закон (чл. 10, ал.1 Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, ЗПУГДВМС във връзка с чл. 42, ал 2 Конституцията). За да е пълен предметът на допуснатото тълкуване, към зададения въпрос следва да се направи уточнение, че се визира хипотезата, когато председателят на Народното събрание (ПрНС) отклонява направено предложение, без да е имало разглеждане и приемане от Народното събрание на решение относно референдума, т.е. без да се стига въобще до упражняване на ексклузивното изрично предвидено в Конституцията правомощие на парламента досежно произвеждане или не, на национален референдум.

2. Вниманието е върху правното положение на ПрНС. Нито Конституцията, нито Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) предвиждат изрично, че ПрНС преди всичко **е народен представител**, част от 240-те народни представители. Това е азбучно правило на парламентаризма. Извежда се от общата класическа рамка на свободния парламентарен мандат и корпуса на народното представителство, откъдето произтичат основните характеристики на парламента: *независимост и автономия*, вкл. председателят на парламента да е един от народните представители, избран от тях и снабден с особени права и задължения.

3. Както в миналото, така и в настоящето на парламентаризма, председателят на парламента не е предвиждан като самостоятелен държавен орган с установена функция и собствени правомощия в рамките на разделените власти; **ПрНС е орган на парламента (Народното събрание)**, необходим за комплексното функциониране на институцията (в този смисъл Конституционният съд се е произнесъл още в началото на своята практика, вж. Решение № 16/1992 г.). Правата и задълженията на ПрНС, установени позитивноправно, са *производни от уникалното положение на парламента в конституционната държава*¹ - парламентът е висшият държавен орган; той е самата законодателна власт и заедно с носеното от него правителство „правят“ държавната политика. Като орган на Народното събрание ПрНС има немалко правомощия в служба на парламента, които обаче не го правят самостоятелен държавен орган. В Конституцията, в ПОДНС те са изрично посочени; в правната теория и в конституционната практика биват подреджани в групи: по ръководство на пленарните дебати, по законодателната и контролната дейност, по управлението на Народното събрание като учреждение (ведомство) и др.

4. От всички тях се различава една група правомощия/позиции на ПрНС, наричани в теорията *„държавно-правни компетентности на председателя на парламента“*, чието упражняване поставя председателя на парламента в силна позиция като го снабдява с качеството на самостоятелен държавен орган – относно ПрНС това са правните конструкции в чл. 97, ал. 4 и чл. 99, ал.5, изр. 2 Конституцията. В настоящето к.д. предметът на търкуване с въпросното правомощие на ПрНС не попада в тази група.

5. Извън посочените по-горе изключения, правомощията на ПрНС като орган на парламента са всъщност правомощия на самия парламент като институция, чрез изпълнението на които се реализират възложените по Конституция функции от държавната власт. ПрНС **представява** този висш държавен орган (чл. 77, ал.1, т. 1 Конституцията). Това е комплексно правомощие, включващо права и задължения в служба на парламента. В тази си позиция ПрНС се явява както адресат, така и подател на писма и предложения, „отвън - навън“, но и „отвътре - навътре“ в институцията. Чрез такава кореспонденция се осъществява взаимодействие/координация в разделените власти. В тази публичноправна сфера действа правилото на *mobile officium* – държавата по дефиниция (да) е почтена и отговорна (Решение на КС № 15/2010).

¹ „Специфични са и представителните му функции. ...Във всички случаи представителните функции се осъществяват в рамките на правомощията (както по продължителност, така и по съдържание), дадени му от Народното събрание“, Решение на КС № 16/1992 г.

В заключение: Правомощията на ПрНС като орган на Народното събрание не могат да изменят естеството на длъжността, че титулярът ѝ *представява, а не замества* Народното събрание като висш държавен орган. Еднолично заявление, дори облечено писмено като разпореждане на ПрНС, когато прегражда изпълнението на конституционно предвидена компетентност на Народното събрание влиза в противоречие с принципите на държавната организация, създавана като главен компонент на всеки конституционен ред с цел осигуряване спазването на основните права и свободи.

В допуснатия за тълкуване въпрос липсват данни за извънредни обстоятелства, респ. *force majeure*.

С уважение

06.07.2025

Емилия Друмева