

Проф. д-р Снежана Начева

ПИСМЕНО МНЕНИЕ

По к.д. №8/2017г.

Уважаеми господин председател на Конституционния съд на Р България,

В отговор на отправената ми от Вас покана на Конституционния съд, представям на вниманието на конституционните съдии следното писмено мнение по въпроси от предмета на к.д. № 8/2017г.:

I. По допустимостта на искането на група народни представители от 44-то Народно събрание за произнасяне на Конституционния съд по чл.149, ал.1, т.2 на Конституцията на Р България.

По начало актовете на държавните органи, включително и тези на Народното събрание са единство от форма и съдържание. Превръщането на един преценен като правно значим факт в акт се опосредява чрез материализирането на съдържанието му в определена изискуема от правото форма. Юридическите актове, винаги и формални, както когато са норматевни, така и когато са индивидуални, имат за съществена правна последица възникването, изменението или прекратяването на правоотношения. Що се отнася до неюридическите актове на НС – декларациите и обръщенията, без да имат такъв ефект, те изразяват отношение на Парламента към факт или събитие от вътрешния или международния живот чрез заявяване на политическа воля по даден въпрос.

Когато един проект за акт на Народното събрание, винаги по въпрос от неговата компетентност, независимо от правната му природа, не е получил изискуемото от Конституцията мнозинство, за да стане акт на този орган, в правния мир не може да се появи и не се появява акт, а с това и обект или предмет, по отношение на който КС би могъл да осъществи контрол за конституционосъобразност.

В разглеждания случай нещата се усложняват от „хибридната“ форма на парламентарно управление у нас, отразила се и върху правния статут на народния представител /например в несъвместимостта/, който статут сам по себе си е сложен. Народният

представител е един от 240-те народни представители, от които се състои еднокамарния представителен орган в Р България. В това си качество има свой правен статут, в чиято основа стои политическото упълномощаване за участие в реализацията на държавната власт чрез дейността на един колегиален по състав и колегивен по начин на вземане на решения орган, както и самостоятелно да упражнява права и осъществява задължения.

Използването на юридическото понятие „представителство” в публичното и по-точно в конституционното право, винаги е придружавано с прилагателното „политическо”, чрез което в случая се влага същностната разлика във видовото многообразие на родовото понятие при употребата му тук, но запазило сърцевината на съдържанието си. Чрез политическото упълномощаване народният представител става страна в едно правоотношение, което не е нито трудово, нито служебно, в стриктния юридически смисъл на тези понятия.

Чрез политическото представителство има по-скоро „служение”, основано на доверие, което може с отчитане на спецификата му да се включи и в широкото понятие за „държавна служба”, дадено с Решение № 14/2013 на КС, но няма служба в тесния смисъл на това понятие. За това говори начинът на възникването му, способите и основанията за прекратяването му, съдържателната страна на статута му, видени като права и задължения, скрепени с гаранции при осъществяването им при условията на свободен мандат, които в своята цялост са конституционноустановения статут на народния представител. Подобни въпроси стоят и при още един конституционоправен статут – този на магистрата, в основата на чиято държавна дейност стои законът, съвестта и убеждението.

За съжаление, в българското конституционно право и досега има празноти в правния статут на народния представител, частично попълвани чрез препращане към точно дефинирани понятия в трудовото или административното право. На конституционно ниво са установени най-съществените характеристики на този правен статут, но изрично е предвидена и законова уредба /например за несъвместимостите – в чл.68, ал.1, чиято празнота рефлектира и върху чл. 113/ Според § 3, т.3 от ПЗР на Конституцията от 1991г., такава законова уредба би трябвало да бъде създадено в три годишен срок от влизането ѝ в сила. Коректив на тази празнота остава да бъдат моралът и парламентарната етика в практиката по приложението на

съответните действащи норми, както и конституционната юриспруденция.

II Изключения от парламентарната практика по приложението на чл.72, ал.1, т.1 и ал.2 от Конституцията, представени чрез 4 случая, завършили по различен начин.

Въпросните конституционни разпоредби се прилагат от 1991г до сега от 9 народни събрания – от 36-то до сегашното 44-то Народно събрание. Има достатъчно натрупана през годините последователна практика, в която магога да бъдат обособени само 4 случая по приложението им, завършили по различен начин. Три от тях са в 36-то НС, 1- в 42-НС, към които сега се прибавя и 5 случая, като казуистиката по този член. Най-общо те могат да бъдат представени така:

- В случая РЧ, при подадена оставка и липса на необходимото мнозинство за приемане на решение по чл.72, ал.2, липсва повторно разглеждане или повторно подаване на оставка, като народният представител остава такъв до края на мандата на парламента.
- В случая Хр.Д., при подадена оставка, съответно гласуване и прегласуване, но при несполучено необходимо мнозинство за приемане на решение, следва повторно подадена оставка, която не е била включена в програмата на НС. Казусът приключва в КС с решение за несъвместимост – Решение № 2 /1992г. по к.д.№ 2/1992г.
- В случая Сн.Б., при подадена оставка и несполучено мнозинство за решение по чл.72, ал.2, след време отново е проведено гласуване по първоначално подадената и към този момент неоттеглена оставка, довело до приемане на решение за предсрочно прекратяване на мандата на съответния народен представител.
- При случая П, подадената оставка поради избирането на народен представител за кмет, при гласуване и прегласуване на служебния проект за решение по чл.72, ал.2, не се събират необходимите гласове за приемането му. В хода на заседанието се оформя съгласие за провеждане на трето гласуване, при което решението по чл.72, ал.2 е прието.

Във тези случаи, както и в последния, станал предмет на това конституционно дело, се е действало по общата процедура за обсъждане и приемане на решения, предлаган е служебен проект за

решение с единствено възможния конституционносъобразен диспозитив – предсрочно прекратяване пълномощията на народния представител, подал оставка. При отсъствие на изискуемото мнозинство за приемане на съответното решение, не е публикувано нищо, поради отсъствието на акт на НС. Съвсем логично в тези случаи в статута на народния представител не са настъпили никакви промени.

Каква е връзката между установеното в чл.72, ал.1, т.1 основание и акта на НС по ал.2 на същия член, с приемането на който възникват правните последици на това основание? Може би в отговора на този въпрос се крие разумът, вложен от конституционния законодател при създаването на тази конституционна взаимозависимост.

Подаването на оставка във всички случаи е личен акт, но тук той не е достатъчен автоматично да доведе до предсрочното прекратяване на мандата на съответния народен представител. Основанията за предсрочно прекратяване на мандата на народния представител са преценени като конституционно значими и поради това, установени в Конституцията. Годността на основанията, като условие за настъпване на съществените последици – предсрочно прекратяване на пълномощията на народния представител, е поверена на преценката на НС /чл. 72, ал. , 1 и т. 2/ или на КС /по правен спор по чл.72, ал.1, т.3/. Преценката на НС дали лично, но и дали по съвест и убеждение и без ничие въздействие, е подадена оставката на народния представител, може да мотивират убедеността му, че тя е годно основание да породи желаната и преследвана правна последица от подателя ѝ.

Всяко съмнение, че от поведението на народния представител не може да се направи такава преценка, задължава народните представители да действат по съвест и убеждение и да не допуснат настъпването на този резултат. От значение тук са преди всичко вербалните декларации на самия народен представител, ако желае или према поканата да ги направи изрично и при обсъждането. Но тук от не по-малко значение може да окаже и „издайническият“ език на тялото, жестомимиката, които понякога говорят повече от устно заявеното или писмено декларираното.

При политическото представителство като идейно-теоретична мисловна конструкция, като правно институционализиран фактор, съпътстващ живота ни вече трети век и като практика, винаги би трябвало да се търси разумна мяра между личното и обществено значимото. Така е и при конституционноустановената взаимозависимост

между оставката като личен акт, който трябва да бъде уважен, и ефекта от правните ѝ последици, които надхвърлят личността на подателя си и рефлектират и върху представителния орган НС и неговата институционална стабилност.

III. Конституционната юриспруденция и петият случай, станал предмет на това конституционно дело.

В няколко решения на КС, между които Решение №5/1993г., Решение № 12/2002г. и особено Решение №14/2013г. има елементи на тълкуване на конституционни разпоредби, относими и към това дело – преценка, която може да направи единствено КС.

Едновременно с това, с допуснатото искане по кд.№ 8/2017г. фактически се предметява един конституционноправен спор чрез имагинерен акт по повод на започнало и завършило към днешна дата производство по чл.72, ал.1, т.1 и ал.2 от Конституцията, И в двата случая - в началото и в края на това производство, с личен акт на съответния народен представител. Атакуваната липса на решение по чл.72, ал.2 в случая, разбира се като негативно решение губи смисъл.

Случаят ДД се отличава от предходните четири, с финализирането си с оттеглянето на подадената оставка по чл.72, ал.1, т.1 от подалия я народен представител. Този личен акт потвърждава впечатлението, че подаването ѝ е било спонтанен, реактивен жест, породено от определеното от самия него като „набеждаване” действие. От съответния протокол на НС от обсъждането по този въпрос, е видно, че то не е могло да формира общо убеждение, мотивиращо приемането на решение по чл.72, ал.2. Оттеглянето на оставката е отново личен акт, както и подаването ѝ, но този път, преграждащ пътя към продължаване на процедурата по този член.

Ако приемем, че според Конституцията, видно от отсъствието на други условия, каквито и да е срокове, възможност за обжалване, в практиката по приложението на чл.72, ал.1, т.1 и ал.2 решаваша е тази лична воля, формирана по съвест и убеждение, без оказано външно въздействие, КС би могъл да констатира, че в този етап на разглеждане на к.д. №8/2017г., с оттеглена оставка, той е изправен пред ново обстоятелство, което води до прекратяването на това конституционно дело, поради отсъствието на предмет.

Моят прочит на чл. 72, ал. 1, т. 1 и ал. 2 ме води към разбирането, че в ал. 2, чрез приемане на решение за възникване на правните последици от личния акт на народния представител по ал. 1, т. 1, конституционният законодател е възложил на Народното събрание

едно правомощие – гаранция на неговия свободен мандат, установен в чл. 67 на Конституцията. Като представител не само на своите избиратели, но и на целия народ, той винаги трябва да действа въз основа на Конституцията и законите, в съответствие със своята съвест и убеждение, без външно въздействие, вкл. и когато иска предсрочно прекратяване на своя мандат.

Януари 2018г.

С уважение и колегиално:

Проф.д-р Снежана Начева

Давам съгласието си, по преценка на Конституционния съд, това писмено мнение да бъде публикувано

Проф.д-р Снежана Начева