

## О С О Б Е Н О    М Н Е Н И Е

на съдиите Владислав Славов, Благовест Пунев и Румен Ненков  
пок. д. № 5/2010 г.

Искането за тълкуване на чл.73 и чл.86, ал.2 от Конституцията е недопустимо.

Задължително условие за допустимостта на искането по чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията е необходимостта да се отстрани неяснота или двусмислие в конституционния текст, както и наличие на противоречие между него и други конституционни норми и свързаните с това трудности при прилагането му, което обосновава изясняване на действителния му смисъл чрез тълкуване, т.е. необходимо е да се аргументира от вносителя на искането тълкувателен интерес за да се упражни тълкувателното правомощие на Конституционния съд. Ако текстът, предмет на искането за тълкуването е ясен, недвусмислен и непротиворечив и не води до неприемливи резултати при прилагането му, чрез упражняване на това правомощие на Конституционния съд би се реализирал негативен, вместо положителен ефект. Това е така защото съществува реалният риск да се деформира действителното съдържание на тълкуваната конституционна разпоредба като същата се пренапише, т.е. да настъпи нежелания резултат съдът от тълкувател, да се превърне в създател на конституционни норми, какъвто може да бъде само парламента. Друга нежелателна последица от тълкуване на конституционен текст без аргументиран тълкувателен интерес е възможността решенията на Конституционния съд да се политизират като се използват в политическото противопоставяне между управляващи и опозиция. Това засяга авторитета на съда, тъй като създава съмнение за конюктурност на решенията му поради повлияването им от политическата ситуация в държавата.

В случая така както е формулирано искането на вносителя за тълкуване липсва аргументация на тълкувателния интерес като условие за неговото разглеждане по същество от Конституционния съд. Поводът за неговото отправяне е становището на Министерството на правосъдието /МП/ относно казуса „Румяна Желева“ във връзка, с което е бил коментиран Правилника за организацията и дейността на Народното събрание /ПОДНС/. Според вносителят на искането - група народни представители от парламентарната опозиция в становището на МП се приема погрешно, че ПОДНС се отнася само до вътрешната организация на парламента и неговото действие не може да се приравнява на това на закона поради различния характер на двата нормативни акта. Поради тази причина според него неправилно е прието, че въведеното с правилника ограничение за упражняване на търговска дейност като несъвместима с качеството на народен

представител в българския парламент, не може да се приложи и към положението на член на Европейския парламент. Макар и ПОДНС да не е посочен между актовете в чл.86, ал.2 от Конституцията, според искането той е приравнен на закона, като задължителен за всички държавни органи, организации и граждани, макар и да е издаден въз основа на чл.73 от Конституцията. В тази връзка тълкувателното питане до Конституционния съд, по което той трябва да постанови решението си, е формулирано като искане за тълкуване на чл.73 от Конституцията относно правната характеристика и задължителната сила на ПОДНС и дали той притежава юридическата сила на закон по смисъла на чл.86, ал.2 от Конституцията.

Резултатът, който се цели с даването на задължително тълкуване на посочените конституционни норми в предложението от вносителя смисъл е да се приеме, че позицията на МП и съответно на Министерския съвет, заета в посоченото становище е погрешна, тъй като след като ПОДНС установява несъвместимост между упражняване на търговска дейност и положението на народен представител в българския парламент и действието на този правилник е приравнено на закон, т.е. той е задължителен за всички държавни органи, организации граждани, същият е относим и към статуса на член на Европейския парламент, какъвто е била Румяна Желева. При това положение последната е попадала под това ограничение и без да има приет закон, въпреки изискването на чл.2, т.12 от Закона за избиране членове на Европейския парламент от Република България /ЗИЧЕПРБ/. По този начин не само се оспорва легитимността на Румяна Желева като евродепутат и правилността на кадровото решение на правителството за издигане кандидатурата ѝ за еврокомисар, но и се поставя под съмнение качеството на външната му политика по отношение на Европейския съюз.

Изтъкнатите в искането на вносителя различия със становището на МП по статуса на Румяна Желева в качеството ѝ на член на Европейския парламент като аргументи, с които се обосновава интереса от тълкуване са мними, а не реални, защото са резултат от превратно възприемане на съдържанието на посоченото становище. За да се обоснове искането за тълкуване е необходимо да се посочат конкретните обстоятелства, които пораждаат неяснотата относно съдържанието на нормата в нейната цялост, в отделни нейни части или при прилагането ѝ в определена област. В случая това условие не е налице, защото от конкретните обстоятелства не може да се направи извод за неяснота при приложението на разпоредбите на Конституцията, чието тълкуване се иска.

Преди всичко в становището на МП се прави тълкуване на закони, а не на конституционни норми, тези на чл.2, т.12 от ЗИЧЕПРБ

и чл. 5 от Закона за предотвратяване и разкриване на конфликт на интереси /ЗПРКИ/, т.е. не се тълкуват и прилагат разпоредбите на чл.73 и чл.86, ал.2 от Конституцията. В него се приема въз основа на първата разпоредба, че статусът на народния представител в българския парламент относно несъвместимостта в това му качество с упражняване на търговска дейност, не е уреден със закон, поради което липсва такова ограничение за член на Европейския парламент по време на мандата на Румяна Желева, а въз основа на втората, че несъвместимостта е въведена със закон, когато тя не е имала вече това качество.

В тази връзка за да подкрепи позицията си, авторът на становището се е позовал и на разпоредбите на чл.68, ал.1 и чл.73 от Конституцията, но само доколкото тяхното съдържание е ясно и недвусмислено. Така според чл.68, ал.1 от Конституцията несъвместимостта на положението на народен представител със заемане на друга държавна служба от него, се решава от самия конституционен текст, а относно извършването на друга дейност извън държавата, както е в случая, тази несъвместимост се урежда със закон. В този смисъл разпоредбата на чл.2, т. 12 ЗИЧЕПРБ възпроизвежда конституционния текст, който предвижда делегация към закон за уреждане на посоченото ограничение в правното положение на българския парламентарист и съответно в това на член на Европейския парламент. В този смисъл е и решение № 5/93 г. по к.д. № 6/93 г. на Конституционния съд, според което това ограничение в статуса на народния представител може да се въвежда само със закон, а не и с ПОДНС.

В искането се критикува становището на МП по отношение на тълкуването на чл.73 от Конституцията, но то представлява буквално възпроизвеждане на тази норма, последвано от безспорната констатация, че това е статутен акт на Народното събрание, чиято правна природа не е тъждествена на актовете по чл.86 от Конституцията. Никъде в становището не се поддържа, че ПОДНС не е нормативен акт и няма задължителна сила, както невярно се твърди в искането за тълкуване. Обратно, изрично в него се подчертава, че разпоредбите на правилника имат нормативен характер.

В чл.86, ал.1 от Конституцията изброително са посочени актовете, които приема Народното събрание. Това са закони, решения, обръщения и декларации, докато правилникът като вътрешноорганизационен акт на Народното събрание е предвиден с отделен конституционен текст. От посочените в чл.86, ал.1 актове само за законите и решенията според ал.2 на същия текст е предвидено, че те имат действие още отпуб.

С тълкувателното искане се предлага разширително тълкуване на три разпоредби, въпреки ясното и недвусмисленото им съдържание и

липсата на противоречие между тях, за да получи легитимност една неконституционна практика - въвеждане на забрана за извършване на търговска дейност от народния представител да става с ПОДНС вместо със закон като акт, който урежда трайно базисни обществени отношения. Нещо повече, тази порочна практика според вносителят на искането трябва да се разшири и извън българския парламент по отношение на статуса на българските европарламентаристи.

Тази интерпретация, според която правилникът се приравнява на закон по юридическата си сила, а не се третира само като нормативен акт с вътрешноорганизационно значение, приет от съответното Народно събрание за периода на неговия мандат, е в противоречие с чл.86, ал.2 от Конституцията. Това е така защото той би трябвало да бъде включен между посочените в този текст актове, макар че според изричното им изброяване, ПОДНС не присъства дори в неговата първа алинея. Поради това, че не е налице правен интерес с оглед и на липса на трудности при прилагане на конституционните текстове на чл.73 и чл.86, ал.2 от Конституцията, искането за тяхното тълкуване би трябвало да се отклони като недопустимо.

Настоящото конституционно решение, с което е разгледано по същество едно недопустимо искане за тълкуване, представлява флагрантен пример за превратно упражняване на тълкувателното правомощие на Конституционния съд. От една страна то съдържа безспорни твърдения, които не налагат изясняване смисъла на тълкуваните конституционни разпоредби като това, че ПОДНС е нормативен акт и има задължителна сила за държавните органи, организациите и гражданите. Същевременно от друга страна, след като се отчитат също така безспорните различия /формални и съдържателни/ в правната природа на двата вида нормативни актове, изненадващо, неаргументирано и произволно се прави опит за абсурдния извод, че макар и да не е закон, ПОДНС се приравнява по юридическата си сила със закона.

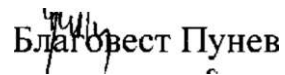
Обстоятелството, че се касае до непосредствено подконституционен акт, който се приема от НС не го приравнява по действие със закона, тъй като парламентът приема и други актове, включително нормативни, които не са закони - например решенията, които визира чл.86, ал.2 от Конституцията. След като не се приема чрез законодателна процедура, не се изменя по този ред, а с решение на НС, не регулира по траен начин базисни обществени отношения с действие за всички, а точно определени, по които задължително страна е НС, дори когато се засягат и външни на парламента правни субекти, юридическата сила на правилника не е паралелна, а по-ниска от тази на закона. За този извод не е необходимо да се постановява тълкувателно решение, както е в случая, защото при прилагане на ясните разпоредби

на Конституцията, то създава само неяснота и несигурност. Обратното разбиране стимулира противоконституционната практика, при която обществени отношения, подлежащи на регулиране със закон, се уреждат с ПОДНС в рамките на съкратената процедура за неговото издаване, при която правото на всеки народен представител на законодателна инициатива и възможност за дебат са силно ограничени.

В заключение, наличието на конюктурен политически интерес, не може да компенсира дефицита на правен интерес за допустимостта на искането за тълкуване. Първият именно поради конюктурния си характер ще отпадне, а мотивираното от него тълкуване ще остане през един продължителен период от време, тъй като може да се преодолее само с конституционна промяна, която няма да бъде необходима ако искането се отклони. Тълкувателното правомощие на Конституционния съд е предоставено от Конституцията за да разрешава проблеми, възникнали при прилагането ѝ, докато в случая в противоречие с идеята на чл.149, ал.1, т.1, при липса на такива проблеми, конституционното решение ги създава.

Съдии:

Владислав С.тавов

  
Благовест Пунев

Румен Ненков