

Особено мнение на съдията Александър Арабаджиев

С особено мнение съм подписал решението в частта, в която са обявени за противоконституционни разпоредбите на чл.18, ал.4, чл.105, ал.10 и § 7 от преходните и заключителните разпоредби от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС).

1. В чл.18, ал.4 ПОДНС е предвидено постоянната комисия на Народното събрание по външната политика да изслушва кандидатите за посланици и да дава становище преди утвърждаването им от Министерския съвет.

В решението на Конституционния съд (КС) е прието, че предоставянето на такова правомощие на посочената комисия противоречи на предвидената в Конституцията (чл.98, т.6) процедура за назначаване на ръководителите на дипломатическите представителства на Република България, води до косвена намеса в работата и до ограничаване на конституционните права на президента и на Министерския съвет и оттам - до противоречие с прогласения в чл.8 от Конституцията принцип за разделение на властите.

Тези съображения не държат сметка за същността и смисъла на правомощието по чл.18, ал.4 ПОДНС.

В случай, че бъде упражнявано, то не се вменя в процедурата по назначаване на ръководителите на дипломатическите представителства и постоянните представители на Република България при международните организации. Процедурата си остава тази по чл.98, т.6 от Конституцията, като назначаването става от президента по предложение на Министерския съвет. Изслушването, което е предвидено в чл.18, ал.4 ПОДНС, е поставено във времето преди задвижването на тази процедура. Вярно е, че за да се осъществи изслушването, е необходимо съответният кандидат да бъде обявен от този, който го предлага, както и че това предполага нечие задължение да представи кандидата пред комисията.

Като такава, разпоредбата не е съвършена. Нито е допустимо чрез разпоредба от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание да се създава

подобно задължение.

Независимо от това, разглеждано като функция на постоянна парламентарна комисия, изслушването изразява важни страни от конституционното място на Народното събрание, които не са в противоречие с буквалния конституционен текст, нито с принципа за разделение на властите.

Съгласно чл.62, чл.79, ал.2 и чл.83, ал.2 от Конституцията Народното събрание осъществява парламентарен контрол, включително и чрез своите парламентарни комисии. На изслушването на кандидатите за посланици може и трябва да се гледа като на форма на парламентарен контрол, осъществяването на който е изцяло в рамките на парламентарните правомощия и не съставлява изземване на и/или навлизане в сферата на дейност на друг конституционно установен орган от гледище на принципа за разделение на властите. Следователно нито изслушването от страна на комисията, нито становището, което тя би дала, могат да се считат за задължителни за правителството, респ. за президента, които са оправомощените от Конституцията органи да предлагат, съответно назначават, посланиците.

Оспореното правомощие на постоянната комисия по външната политика има други конституционни измерения. То може да бъде изведено от същността на парламента като представителен орган, предназначен да осигури форум за обществения дискурс. Предвид на плуралистичния характер на Народното събрание, какъвто то притежава по дефиниция, то е именно мястото, където - при условията на публичност и на възможността "изслушването" да се извърши от позициите на различни гледни точки - може да се осигури неедностранчиво обсъждане на съответните кандидатури. И тъй като тази възможност, респ. нейното реализиране, е в съгласие с конституционното положение на парламента и остава изцяло в рамките на неговите функции, за навлизане в чужд периметър, респ. за накърняване на принципа за разделение на властите не може да става дума.

2. *Член 105, ал.10 ПОДНС* е част от разпоредбата, която урежда въпроса за наказателната неприкосновеност на народните представители и процедурата, за която Народното събрание дава разрешение за задържането им и за възбуждане на наказателно преследване срещу тях (чл.70 от Конституцията).

Оспорената разпоредба допуска възможността Народното събрание да отмени дадено разрешение за възбуждане на наказателно преследване срещу народен представител.

Според приетото в решението на КС, а то възпроизвежда довода, развит в искането, такава възможност противоречи на чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията, тъй като съставлява намеса на законодателния орган в дейността на следствието, прокуратурата и съда.

Решението е вътрешно противоречиво и не съответства на досегашната юриспруденция на КС.

Тълкувайки чл.70 от Конституцията, КС е имал повод да отбележи, че "Наказателната неприкосновеносте допълнителна гаранция за защита на личността на народните представители по време на пълномощията им. По същество тя представлява забрана за задържане и възбуждане на наказателно преследване срещу народните представители..." (Решение № 10 от 27 юли 1992 г. по к.д. № 13/92 г.). Акцент в това тълкуване, дадено от КС със задължителна сила, съставлява значението на нормата на чл.70 от Конституцията. Разкритият чрез задължителното тълкуване смисъл показва, че поначало народните представители се ползват с наказателна неприкосновеност, и че съществува конституционна забрана за възбуждане на наказателно преследване срещу тях. Адресат на забраната са органите на съдебната власт. Като елемент от парламентарния имунитет наказателната неприкосновеност създава на народните представители едно привилегировано положение спрямо останалите граждани (срв. цитираното решение). Това означава, че спрямо тях органите на съдебната власт могат да действат само при условията на чл.70 от Конституцията - след разрешение от Народното събрание.

На плоскостта на наказателната отговорност на народните представители се сблъскват два принципа: единият е установеният в чл.70 принцип за наказателна неприкосновеност на депутатите; другият е свързан с независимостта на съдебната власт при условията на провъзгласено разделение на властите (чл.117, ал.2 и чл.8).

Противоречието между тези две положения е разрешено - по съображения, развити в посоченото решение на КС - в полза на депутатския статус, включващ и имунитета на народния представител.

Следователно водещ е въпросът, дали Народното събрание дава разрешение за възбуждане на наказателно преследване или не. В това отношение парламентът е суверенен и се ръководи от съображения, които могат да не са непременно свързани с дейността на правораздавателните органи и да не са обусловени от намерението да се

осъществи намеса в тяхната дейност. Доколкото ефектът на намеса може да е обективен, той е конституционно допустим, защото Конституцията е дала предимство на депутатския имунитет, респ. на положението, че до неговото накърняване се стига единствено с разрешение на парламента. Това позволява на парламента както да даде, така и да откаже разрешение, включително и да оттегли дадено вече разрешение. Последното е естествено следствие, саморазбираща се съставка от правомощието на Народното събрание да дава - а значи и да отказва - разрешение.

Впрочем по въпрос с равноценна конституционна значимост КС вече се е произнасял именно в този смисъл. По повод възможността да се оттегля дадено разрешение за задържане на народен представител в решение № 2 от 18 февруари 1993 г. по к.д. № 36/92 г. е отбелязано, че с такова решение "не се нарушават разпоредбите на чл.8 и чл.117, ал.2 от Конституцията". Това е така, защото особеният статут, който Конституцията създава за народните представители, е предназначен да им обезпечи и независимост спрямо органите на съдебната власт. (Срв. отново първото от цитираните решения.) Именно това е прието и в т.2 от решението, по което се изразява настоящото особено мнение, по повод искането за обявяване за противоконституционна разпоредбата на чл.105, ал.9 ПОДНС, допускаща отменяване на дадено разрешение за задържане.

Друг е въпросът, че и наказателната неприкосновеност на депутатите не е абсолютна. Самата Конституция допуска - в изречение последно на чл.70 - да не се иска разрешение при заварено тежко престъпление. Трябва също така да се добави, че парламентарният имунитет е гаранция за сигурността, самостоятелността и независимостта на народните представители спрямо органите на съдебната власт, но не създава статут на безнаказаност в случаите, когато правораздавателните органи "убедят" парламента, че действително е извършено тежко престъпление.

3. Дадената с § 7 от преходните и заключителните разпоредби на ПОДНС възможност на народните представители да премахнат основанията за несъвместимост в 3-месечен срок трябва да се схваща като краен срок, в който да бъдат извършени необходимите действия за отстраняване на основанията за несъвместимост. Вярно е, както е отбелязано в решението на КС, че основанията за несъвместимост действат от момента, в който се придобива качеството на народен представител. Действието им обаче не е автоматично и съществуването им не води само по себе си до предсрочно прекратяване на пълномощията по силата на чл.72,

ал.1, т.3 от Конституцията.

Премахването им също не настъпва с факта на избирането на народния представител, респ. с встъпването му във функции. Това много често изисква съответни волеизявления, свързано е с актове (включително юридически) и на други субекти, резултат е на определени процедури. Така се обяснява необходимостта от подходящ срок, в който смисъл би могла да се тълкува и прилага въпросната разпоредба на ПОДНС, без тя да се обявява за противоконституционна, т.е. без да ѝ се придава действие, което позволява съвместяването на качеството на народен представител с друга държавна служба или с извършването на дейност, която чл.68, ал.1 от Конституцията изключва.