

ОСОБЕНО МНЕНИЕ
на съдия Емилия Друмева по к.д. 18/2009

Считам, че решението на Народното събрание не е конституционносъобразно. Конкретният спор не е типичен нормен контрол за конституционност, тъй като оспореното решение не е правнонормативен акт. Поради това контролът от страна на Конституционния съд се съсредоточава не върху сравнението с конкретни конституционни норми, а върху принципите на Конституцията, на които и един ненормативен акт трябва да съответства. 1. Парламентарните постоянни комисии са неотменен и основен компонент на съвременния законодателен процес, поради което имат конституционен ранг /чл. 79 от Конституцията/. Тяхното функциониране, състав и ръководство се нормира от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание /ПОДНС/, който по традиция има скромно название, по своята същност обаче, представлява кодификация на парламентарното право, предназначена да подрежда и улеснява осъществяването задачите на народното представителство. ПОДНС не е създаден „в изпълнение на закона“, не е подзаконов акт. ПОДНС е подконституционен акт, основан непосредствено на самата Конституция /чл. 73/ и поради това е уникален правнонормативен акт, подлежащ заедно със законите на контрол за съответствие с Конституцията. 2. Действително ПОДНС предвижда, че Народното събрание може да извършва промени в съставите на постоянните комисии /чл. 18, ал. 7/. В следващите текстове /чл. 22/ обаче, е разписана изрична и ясна уредба в кои хипотези и как се осъществяват такива промени при предсрочно освобождаване на председател на комисия : осъществяват се в две фази - първо в съответната комисия, второ – в пленарната зала на парламента. В комисията освобождаването е по изрично волеизявление, при напускане на парламентарна група или санкционно. В последния случай основанията са три – обективна невъзможност за изпълнение на задълженията за срок до 6 месеца, системно превишаване на правата и системно неизпълнение на задълженията. Санкционните основания са посочени изчерпателно, което означава, че извън тях ПОДНС не допуска предсрочно освобождаване. Няма съмнение, че уредбата на чл. 22 от ПОДНС има охранителна функция за стабилизиране на парламентарните комисии като специализирани органи, подпомагащи Народното събрание /чл. 79, ал. 2 от Конституцията/ и с това - за гарантиране надлежното изпълнение на парламентарните задачи. Заслужава отбелязване, че тази уредба устойчиво присъства в съвременното българско парламентарно право от началото на 37. Народно събрание /1995 г./ насам и се е

превърнала в класика – възпроизвежда се при всеки новоизбран парламент. В сегашното 41. Народно събрание охранителната функция е засилена – предложението трябва да изхожда от най-малко половината, докато преди е било достатъчно 1/3 от всички членове на комисията ; приема се с квалифицирано мнозинство – повече от половината от всички нейни членове /чл. 22, ал. 1, т. 2 и ал. 4/. Така, че специалната уредба на чл. 22 от действащия ПОДНС е добре позната и утвърдена парламентарноправна конструкция, която трябва да бъде спазена преди пленарната зала на Народното събрание да приеме или не, решението.³ При това положение буди недоумение, че оспореното решение е прието на основание § 2 от ПОДНС, който гласи, че по въпроси, неуредени от този правилник, Народното събрание приема решения. Наистина ПОДНС не съдържа сред изчерпателно изброените в чл. 22 санкционни основания, че председател на комисия може да бъде предсрочно освободен поради снет имунитет. Но от това не следва, че уредбата на чл. 22 може да бъде дерогирана и санкционирането да се реализира на основание, което не е предвидено от правната уредба. Извод в противната посока нарушава основни положения на правовата държава /Nulla poena sine lege, чл. 5, ал. 3 от Конституцията/. Освобождаване поради снет имунитет може да бъде реализирано когато това основание бъде изрично предвидено в правната уредба. Разпоредбите на чл. 22 от ПОДНС са *ius strictum* ; такива норми имат императивен характер, което означава, че не се допуска тяхната дерогация. Впрочем съвременната европейска практика допуска по изключение отклонение от спазването на отделни норми от парламентарния правилник, но само след гласуване с мнозинство 2/3 от присъстващите народни представители /§ 126 от Основния закон на Германия/. Изключението подчертава правилото. Конституционният съд многократно се е произнасял, че той проверява за нарушения на Конституцията, а не напр. на ПОДНС. В сегашния спор обаче, е налице дерогация на действаща правна уредба и предсрочно освобождаване на основание, непредвидено в правната уредба. Налице е нарушение на принципа за правовата държава, т.е. на Конституцията /чл. 4, ал. 1/. В компетенциите на същото Народно събрание е първо да допълни правната уредба, после – да освобождава предсрочно на новото основание.