

FRI-2B.313-1-L-07

RESIGNATION AS A REASON FOR THE EXPIRATION OF THE PREROGATIVES OF A NATIONAL REPRESENTATIVE²⁹

Assoc. Prof. Zornitsa Yordanova, PhD

Department of Public Law, Law Faculty,

“Angel Kanchev” University of Ruse

Phone: 082 888-758

E-mail: ziordanova@uni-ruse.bg

***Abstract:** The topic of the paper is one of the constitutional reasons for the expiration of the prerogatives of a member of the National Assembly of the Republic of Bulgaria which is resignation presented before the Assembly. The author analyzes the current constitutional regulation as well as the relevant case-law of the Constitutional court. A comparison is made with the constitutional provisions and cases concerning the resignation of other public officials and some suggestions are made for the improvement of the legal regulation of the matter.*

***Keywords:** Resignation, National Assembly, National representative, term of office, Constitution, prerogatives, expiration*

ВЪВЕДЕНИЕ

Народното събрание е националният законодателен и представителен орган съгласно Конституцията на Република България (КРБ) от 1991 г. Съгласно чл. 63 от КРБ същото се състои от 240 народни представители³⁰. Депутатите по правило се избират за мандата на Народното събрание (НС)³¹, който е 4-годишен, отчитано от датата на изборите³². Конституцията обаче урежда и хипотези както на предсрочно прекратяване на индивидуален мандат (на отделен депутат), така и на предсрочно разпускане на целия парламент³³.

Чл. 72 от Конституцията на Република България предвижда, че пълномощията на конкретен народен представител могат да бъдат предсрочно прекратени в четири хипотези, като изброяването им е изчерпателно:

1. при подаване на оставка пред Народното събрание;

2. при влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, или когато изпълнението на наказанието лишаване от свобода не е отложено – в този случай, както и в предходния, НС приема прекратителното решение;

²⁹ Докладът е представен на 26.10.2018 г. с оригинално заглавие на български език „Оставката като основание за предсрочно прекратяване мандата на народен представител”.

³⁰ Народните представители следва да отговарят на изискванията чл. 65, ал. 1 от КРБ - български граждани, които нямат друго гражданство, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода.

³¹ Съгласно Решение № 8 от 06.05.1993 г. на Конституционния съд (КС) на РБ по конституционно дело № 5/1993 г. „Продължителността на мандата на народния представител съвпада по принцип с легислатурата на Народното събрание. С изтичане на мандата на Народното събрание се прекратяват пълномощията на всеки един от народните представители. Посочените в чл. 72, ал. 1 от Конституцията основания водят до предсрочно прекратяване пълномощията на отделния народен представител: с решение на Народното събрание в случаите на чл. 72, ал. 1, т. 1 и 2, с решение на Конституционния съд в случаите на чл. 72, ал. 1, т. 3 или поради самото настъпване на предвидения в чл. 72, ал. 1, т. 4 юридически факт.”

³² Вж. Решение № 5 от 22.03.2001 г. по к.д. № 5/2001 г. на КС (ДВ, бр. 30 от 28 март 2001 г.).

³³ НС на РБ предсрочно прекратява мандата си в случаите по чл. 99, ал. 5 и по чл. 160, ал. 3 от КРБ – при парламентарна криза (след изчерпване на възможностите за избиране на парламентарно подкрепено правителство) и при избиране на Велико НС. Съгласно Решение № 20 от 23.12.1992 г. по к.д. № 30/1992 г. на КС (ДВ, бр.1 от 1993 г.) в тези случаи индивидуалният мандат на всеки един народен представител е в зависимост от пълномощията на НС. След разпускането на НС народните представители губят правата и задълженията си като такива и могат да ги възстановят само при условията на чл. 64, ал. 2 от Конституцията.

3. при установяване на неизбираемост или несъвместимост – в тази хипотеза решението се взема от Конституционния съд (КС) и прекратяването на пълномощията настъпва от деня на постановяване акта на Съда (вж. чл. 14, ал. 4 от Закона за КС);

4. при смърт на народния представител – това обстоятелството само се обявява, тъй като прекратителният юридически факт е смъртта на депутата.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) не съдържа разпоредби, детайлизиращи процедурата по предсрочно прекратяване мандата на депутат, в това число тази при подаване на оставка. Същевременно конституционната уредба и практиката на Конституционния съд са поставяли някои проблеми по приложението на чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията, което налага обсъждането им, както и обмислянето на възможности за подобряване на относимата нормативна база. Поради това в доклада ще бъде анализирана съществуващата практика на КС по казуси, свързани с подадени от народни представители оставки, и ще бъдат маркирани предложения за усъвършенстване на уредбата с оглед обезпечаване нормалната работа на НС при защита правата на депутатите.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Първото посочено в чл. 72, ал. 1 от Конституцията основание за предсрочно прекратяване пълномощията (мандата) на народен представител е подаването на оставка. Това е доброволен прекратителен способ, при който освобождаването на поста става по волята на самия депутат. Оставката е едностранно устно или писмено волеизявление, което има адресат. В хипотезата на предсрочно прекратяване мандата на народен представител депутатът отправя оставката си до Народното събрание, като може да посочи своите мотиви (лични, морални, политически, семейни и др.), но същите са без значение. Парламентът трябва не да изследва основателността на аргументите, а да ограничи преценката си до това дали актът на оставка е личен и отразява суверенната воля на автора си, формирана самостоятелно и без принуда. Решението на НС за прекратяване пълномощията на народния представител се взема с явно гласуване³⁴ и обикновено мнозинство от присъстващите депутати, като в ПОДНС няма забрана засегнатото лице да участва в гласуването. След постановяване на решението, което влиза в сила незабавно, ЦИК следва да обяви за избран следващия кандидат от същата изборна листа, а ако такъв няма, мястото в НС остава незаето до края на легислатурата.

По отношение правната същност на оставката няма теоретични спорове. Различни са обаче вижданията по въпроса дали същата трябва изобщо да бъде гласувана³⁵, както и по отношение на прекратителния момент. Съгласно чл. 72, ал. 1, т. 1 от КРБ пълномощията на народния представител се прекратяват при подаването на оставка, но според КС прекратяването настъпва с нейното приемане чрез гласуване от НС, тъй като в чл. 72, ал. 2 е изрично указано, че в този случай „решението се приема от Народното събрание”.

Конституционният съд е разглеждал няколко правни спора, свързани пряко или косвено с подадена оставка от депутати, които ще бъдат накратко представени:

- На първо място може да бъде посочено **Решение № 2 от 26 февруари 1992 г. по конституционно дело (к.д.) № 2/1992 г.** Делото е образувано по искане на 49 депутати от 36-тото НС за предсрочно прекратяване мандата на народния представител Христофор Дочев поради несъвместимост. Това решение, независимо че касае друго основание по чл. 72 от КРБ, следва да бъде посочено, защото сезирането на КС е извършено, след като НС отказва да приеме подадена от депутата оставка. В искането до КС се изтъква, че народният представител Хр. Дочев продължава да работи като генерален директор на ДФ "Мизия" -

³⁴ Народното събрание може да реши да гласува оставката и тайно.

³⁵ Вж. например статията на проф. д-р Васил Мръчков „Оставка на народен представител не се гласува”, публикувана на ел.адрес: <http://www.glasove.com/categories/intervyuta/news/prof-vasil-mrychkov-ostavka-na-naroden-predstavitel-ne-se-glasuva>.

Плевен, което е несъвместимо "със статута му на народен представител"³⁶. В отговора си до Съда Дочев потвърждава желанието си за прекратяване на пълномощията му като депутат. От доказателствата по делото се установява, че Христофор Дочев е избран за народен представител, но до датата на разглеждане на делото в КС не е участвал в работата на парламента, не е положил клетва и не е получавал възнаграждение като депутат, а продължава да заема длъжността и да изпълнява задълженията си като генерален директор на ДФ "Мизия" - Плевен. На 13 ноември 1991 г. Дочев подава в НС молба да бъде освободен от задълженията си на народен представител, тъй като желае да продължи работата си като генерален директор, но на 8.01.1992 г. молбата му за оставка е отхвърлена. На 15.01.1992 г. Дочев подава втора молба за оставка. КС не обсъжда конституционността на решението на НС относно подадената оставка, тъй като не е сезиран с този въпрос. С решението си Съдът установява несъвместимостта и прекратява мандата на народния представител поради несъвместимост, но не коментира дали НС е имало правото да откаже да приеме оставката, защото отказът на парламента не е оспорен по съответния ред.

- Следващото решение на КС, имащо отношение към разглежданата проблематика, е **Решение № 11 от 6 юли 1993 г. по к.д. № 15/1993 г.** Делото е образувано по повод писмено изявление до Конституционния съд от 30 юни 1993 г., с което Блага Димитрова подава оставката си като вицепрезидент на Република България, изтъквайки съображенията, мотивирали я да вземе това решение. Пълномощията на президента и вицепрезидента се прекратяват предсрочно на основанията по чл. 97, ал. 1 от Конституцията, първото от които е "подаване на оставка пред Конституционния съд". В случая вицепрезидентът е подал оставка пред КС. Съдът приема, че е длъжен да установи както това обстоятелство, така и доколко решението за подаване на оставка е резултат на свободно формирано волеизявление, а не е взето под въздействието на насилие, заплашване или измама. Макар г-жа Димитрова да заявява, че "отдавна обмисля това свое решение" и да изтъква политически съображения за акта си, КС приема, че няма компетентност да обсъжда мотивите за тази нейна постъпка. Съдът не може да прави политически анализ и да дава политически оценки за обществените събития, а само прилага конституционните норми в рамките на своите правомощия. КС констатира, че решението на вицепрезидента да подаде оставка е резултат на свободно формирана от него воля съобразно личната му преценка, при което Съдът трябва да прекрати предсрочно пълномощията на вицепрезидента³⁷. Поради това и на основание чл. 97, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от Конституцията Съдът прекратява предсрочно пълномощията на вицепрезидента Блага Димитрова поради подаване на оставка³⁸. Посоченото решение на КС изяснява критериите, на които би следвало да отговаря волеизявлението за подаване на оставка. Съдът правилно приема, че щом искането

³⁶ Всъщност се има предвид статусът, правното положение на депутата.

³⁷ Съгласно чл. 97, ал. 2 от Конституцията решението на КС, с което се прекратяват пълномощията на вицепрезидента поради подаване на оставка, влиза в сила в деня на постановяването му.

³⁸ Съгласно становището на съдията Нено Неновски по делото, което подкрепям, производството по чл. 97, ал. 2 от Конституцията, респ. по чл. 12, т. 7 ЗКС, е установително и решението на КС се отнася до установяване, констатиране на факти. В диспозитива на решението си съдът обаче е възприел разбирането, че именно той прекратява пълномощията на вицепрезидента: „КС реши: Прекратява предсрочно пълномощията на вицепрезидента...“ Това е неправилно според съдия Неновски, тъй като решението на КС има констативен, а не конститутивен ефект. То само установява наличието на подадена оставка и това, че тя не е резултат на някакъв вид принуда. Прекратяването на пълномощията следва от (по силата на) Конституцията, а не от (по силата на) решението на КС. Чл. 97, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от КРБ гласи, че пълномощията *се прекратяват при подаване на оставка* пред Конституционния съд (ал. 1, т. 1), че тези пълномощия *се прекратяват с установяване* от Конституционния съд на съответното обстоятелство (ал. 2). Това значи, че не съдът прекратява, а че прекратяването става по силата на чл. 97, щом съдът установи нужните за това факти. Изразът "с установяване" визира само момента, когато настъпва прекратяването. Разбира се, съдът с решението си проверява и установява фактите, но веднъж установени, те се свързват с нормата на чл. 97, ал. 1 и тогава ех *constitutio* настъпват юридическите последици. Според съдията диспозитивът е трябвало да бъде: „Установява, че вицепрезидентът е подал оставка пред КС, поради което (не поради която!) пълномощията му се прекратяват предсрочно“. Диспозитивът на решението има две функции: установителна (удостоверителна) и обявителна.

е резултат на свободно формирана лична воля, то оставката следва да бъде приета, без да бъдат обсъждани и преценявани конкретните мотиви за подаването ѝ.

- По повод възможностите за предсрочно прекратяване на мандати е необходимо да бъде посочено и **Решение № 13 от 15.12.2010 г. по к.д. № 12 от 2010 г.** Делото е образувано по искане на 61 народни представители от 41-то НС с петитум: “Тълкуване на правната категория “мандат” според основния ни закон” и “може ли мандатът да бъде прекратен предсрочно извън основанията, изрично посочени в Конституцията и закона”. Съгласно диспозитива на решението, мандатността е „основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт, което е съобразено с разделението на властите и правовата държава”. Конституционното понятие „мандат“ е установен период от време, в който орган на публичната власт осъществява правомощия, предвидени в Конституцията или в закон. Правният режим на мандата на тези органи се определя от конституционни и законови норми. Предсрочно прекратяване на мандат, установен от Конституцията, може да се извърши единствено на основанията, предвидени в нея, а ако в нея такива не са предвидени – на основанията, предвидени в закон. Промяна в основанията за предсрочно прекратяване на мандат е допустима и може да се извърши по реда на изменение на Конституцията за конституционно уредените мандати и по реда на изменение на закона – за мандатите, установени от закон³⁹. Следователно промяна в основанията за предсрочно прекратяване на мандата на народен представител може да бъде извършена само чрез изменение и допълнение на КРБ. За пълнота на изложението следва да бъде посочено и още едно решение на КС, макар че същото не касае пряко народните представители и не е тълкувателно, а е постановено по повод оспорване конституционността на вече отменения Закон за съдебната власт от 1994 г. – **Решение № 9 от 1994 г. по к.д. № 11/1994 г.** В мотивите на това решение КС правилно приема, че мандатността гарантира стабилност и независимост на съответния орган. Предсрочното прекратяване на мандата е допустимо по изключение и само при настъпване на обстоятелства, които обективно отнемат възможността да се изпълняват задълженията, възложени с мандата, както и при подаване на оставка⁴⁰. Конституционният законодател, отдавайки необходимото значение на мандатността, е ограничил максимално основанията за нейното предсрочно прекратяване. Недопустимо е предсрочно прекратяване на мандат на базата на субективни преценки.

- Друго решение на КС по повод искане за прекратяване на депутатски мандат поради несъвместимост, което касае и подаването на оставка, е **Решение № 7 от 8 октомври 2013 г. по к.д. № 16/2013 г.** (по искане на 96 депутати). Интерес за настоящото изложение представляват отразените в мотивите на акта разнопосочни разсъждения на съдиите в КС досежно подадената и впоследствие оттеглена оставка от народния представител Делян Пеевски, избран от НС на 14.06.2013 г. за председател на Държавна агенция „Национална сигурност” (ДАНС). Три дни след встъпването си в длъжност (след полагане на клетва по Закона за ДАНС), на 17.06. Пеевски оттегля оставката си като депутат и заявява, че не желае да бъде председател на ДАНС, а на 19.06.2013 г. НС отменя решението си за избора му. По делото не е събрано изискуемото по чл. 151 от КРБ мнозинство от 7 съдии за уважаване на искането, поради което същото е отхвърлено. Според шестима от съдиите депутатът е подал оставката си като народен представител в деня на избора му за председател на ДАНС, с което е предприел всички зависещи от него действия да отстрани възникналата

³⁹ Изменението трябва да гарантира независимостта на органа при осъществяване на неговите конституционно установени правомощия. Предсрочното прекратяване мандата на колективен орган е основание за прекратяване и на персоналните мандати на неговите членове. В този случай правните последици, свързани с предсрочното прекратяване на мандат, се уреждат от изменителния закон.

⁴⁰ Във всички конституционно предвидени хипотези на предсрочно прекратяване на мандат основанията са обективни причини - смърт, влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията за определен срок (включително тежкото физическо или психическо заболяване, последното водещо и до поставяне под запрещение) или пък подаване на оставка.

несъвместимост и с действията си не е нарушил Конституцията и действащото законодателство. Конституцията и законите не поставят пред него допълнителни изисквания, за да бъде поведението му правомерно и неподлежащо на санкцията по чл. 72, ал. 1 от Конституцията. Петима съдии заемат обратната позиция - че състоянието на несъвместимост по смисъла на чл. 68, ал. 1 от Конституцията, независимо от неговото времетраене, опорочава непоправимо депутатския статус, съответно при установяването му от КС пълномощията на народния представител подлежат на предсрочно прекратяване. Съдия Ц. Цанкова счита искането до КС за недопустимо, като приема, че в решението на НС за избор е имплицитно вложена и загубата на депутатския статус⁴¹. Действително последната конструкция не намира конституционна опора, но е индикация за съществуваща празнина в Основния закон. В случая оставката на Д. Пеевски не е гласувана, тъй като е оттеглена преди разглеждането ѝ, вследствие на което НС отменя решението си за избора му и впоследствие избира друго лице за председател на ДАНС.

- По повод казуса с оттеглената от Д. Пеевски оставка, на 26.06.2013 г. е образувано и к.д. № 17 от 2013 г. До КС е отправено искане от 93-ма народни представители за тълкуване на чл. 72 от Конституцията със следните питання: 1. изчерпателно ли са изброени основанията в чл. 72, ал. 1, т. 1-4 от Конституцията и могат ли те да бъдат тълкувани разширително; 2. винаги ли в хипотезите на чл. 72, ал. 1, т. 1-3 от Конституцията трябва да се постанови решение на Народното събрание, респ. на Конституционния съд, както повелява чл. 72, ал. 2 от Конституцията; 3. решенията на НС, респ. на КС, може ли да имат „обратно действие“ или техните правни последици са само за „в бъдеще“; 4. докато няма решение на Народното събрание, респ. на Конституционния съд, народният представител запазва ли статуса си? С определение от 14 ноември 2013 г. по к.д. № 21 от 2013 г. Съдът допуска за разглеждане по същество и искане на президента на Република България (присъединено към посоченото к.д.) за тълкуване на чл. 84, т. 8 във връзка с чл. 72, ал. 1, т. 1 и т. 2 и чл. 68, ал. 1 от Конституцията със следните питання: „1. Когато Народното събрание избира народен представител за ръководител на институция, определена със закон на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията, решението за избора му инкорпорира ли и елементите на решение по чл. 72, ал. 2 от Конституцията за прекратяване на пълномощията на народния представител? 2. Когато на основание чл. 84, т. 8 от Конституцията Народното събрание избере народен представител за ръководител на институция, определена със закон, и народният представител е изразил пред парламента своята воля да заеме тази длъжност, необходимо ли е изрично подаване на оставка от народния представител по чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията?“⁴². Президентът отправя и искане за обявяване противоконституционност на решението на НС за отмяна на решението за избор на Д. Пеевски като председател на ДАНС, но в тази му част искането е отклонено след произнасяне на тълкувателното решение. Още с определението за допустимост по к.д. № 21/2013 г. е отклонено и искането на президента КС да се произнесе по въпроса когато народен представител е избран от Народното събрание за ръководител на институция по процедура, уредена в специален закон, и е положил клетва пред парламента, от кой момент

⁴¹ За подробен юридически анализ на това решение вж. **Петров, В.** Прекратяването на правомощията на народния представител поради несъвместимост (по повод казуса „Пеевски“). - Съвременен право, 2013, № 6, 19-28. Там авторът сочи, че оттегляемостта на оставката е неразривно свързана с института на свободния мандат. Оставката е просто предложение на депутата до НС за освобождаване от длъжност (с. 24).

⁴² Според президента при избор на народен представител на друга държавна служба от НС и щом той е направил волеизявление пред него, като е положил клетва, че приема да я изпълнява, не е необходимо да се подава оставка пред НС. Само когато депутат е назначен от друг, различен от НС, орган или е изразил воля за заемане на държавна служба пред такъв орган, тогава е необходимо пълномощията му да бъдат прекратени с решение на НС. Приемането на друго означава съзнателно поставяне в несъвместимост на народния представител и създава предпоставки за нарушаване на Конституцията и законите. Според президента на РБ решенията по чл. 72, ал. 2 от Конституцията имат действие за в бъдеще и докато няма решение на Народното събрание, респ. КС, народният представител запазва статуса си. Но когато НС е избрало депутат за ръководител на друга определена със закон институция и той е изразил воля да заеме другата длъжност с полагане на клетва пред НС, народният представител не запазва статуса си.

се прекратява неговият мандат като народен представител, за да не възникне несъвместимост по смисъла на чл. 68, ал. 1 от КРБ.

Според мотивите на КС в постановеното по к.д. № 17/2013 г. **Решение № 14 от 18 декември 2013 г.**, народният представител е получил доверието на избирателите да ги представлява. Това отношение на политическо доверие е необходимо да бъде стабилно, поради което неговото изменение или прекратяване може да става само по предварително установени правила. Според Съда предсрочното прекратяване пълномощията на народен представител може да стане само на конкретно посочено в Конституцията основание и от изрично оправомощен държавен орган с точно определен акт. Единствено Народното събрание и КС могат да се произнасят по предсрочното прекратяване пълномощията на народен представител, като тези им правомощия са резултат от особено им овластяване от Конституцията. Това са изключителни правомощия, които е необходимо да се упражняват стриктно в рамките на овластяването и то да не се тълкува разширително. Чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията посочва на първо място като основание за предсрочното прекратяване пълномощията на народен представител подаването на оставка пред Народното събрание. Става въпрос за едностранно писмено волеизявление на депутата, което има свой адресат – Народното събрание. Мотивите му са без значение и затова не са задължителен негов елемент. Същественото е, че народният представител по своя воля е изявил ясно желание неговият мандат да бъде прекратен. Не е необходимо подаването на оставка да бъде обсъждано в комисия на Народното събрание. Тъй като има свой адресат, оставката на народния представител трябва да бъде приета и за тази цел НС приема решение (чл. 72, ал. 2 от КРБ), което се публикува в „Държавен вестник“. Правомощията⁴³ на народния представител се прекратяват от деня на приемане на решението. Когато прекратяването пълномощията на народен представител е свързано с правен спор, Конституцията овластява КС да го разреши. Когато липсва правен спор относно прекратяването, компетентно да се произнесе е единствено Народното събрание⁴⁴. Според чл. 72, ал. 2 от Конституцията в случаите на подаване на оставка пред НС пълномощията на народния представител се прекратяват с решение на Народното събрание. Тези решения на НС нямат характер на нормативни актове. Те влизат в сила от момента на приемането си и могат да действат единствено занапред. Предсрочното прекратяване пълномощията на народния представител настъпва по силата на приетото от НС решение и едва от този момент нататък той губи статуса си на депутат.

Съгласно присъединеното към делото искане на държавния глава, когато Народното събрание избира депутат за ръководител на определена със закон институция и има изрично съгласие за избора от самия народен представител, не би следвало да се приема друг правен акт за предсрочно прекратяване на пълномощията му. Според КС обаче правомощията на НС по предсрочно прекратяване пълномощията на народен представител и тези по избиране на ръководител на институция, определена със закон, имат разнородна природа и различна цел. Правните им последици са предопределени от характера на тези правомощия, а сферите им не съвпадат, поради което липсва база за евентуален извод, че на волеизявлението за избиране на ръководител на институция му е вътрешно присъщо да прекрати правоотношението на народно представителство. Колкото до последващото избора полагане на клетва от избрания за ръководител на институция народен представител, доколкото то е изискване на специален закон, само по себе си също не може да придаде друга цел на предходното волеизявление на НС за избор. По отношение на народните представители юридическият ефект, който има полагането на клетва, се свързва с изпълнението на пълномощията им⁴⁵. Конституцията не дава основания на клетвата да се придават и други правни последици, и по-специално тези на оставка. Същото се отнася и за

⁴³ По-коректно би било „пълномощията“, защото става въпрос за упълномощаването от народа, а отделният депутат няма собствени властнически правомощия.

⁴⁴ Освен при смърт, която е юридическо събитие и при нея не е необходимо произнасяне.

⁴⁵ Вж. Решение № 1/1992 г. по к.д. № 18/1991 г. на КС.

специалния закон, изискващ полагане на клетва. Ето защо не може да се приеме, че като упражнява едно свое административно по характера си правомощие (чл. 84, т. 8 от КРБ), Народното събрание чрез своето волеизявление удовлетворява параметрите и на друго негово правомощие - по предсрочно прекратяване пълномощията на народен представител (чл. 72, ал. 1, т. 1 от КРБ), при това действайки по своя инициатива, въпреки че произнасянето му предпоставя инициативата на народния представител. Що се отнася до опасението Народното събрание да откаже да прекрати предсрочно пълномощията на народен представител поради подаване на оставка, подобен случай наистина съществува⁴⁶, но тази опасност може да се преодолее в рамките на установената конституционна уредба. От друга страна, въпросът, дали когато упражнява свои правомощия, Народното събрание създава предпоставки за извършване от самото него на нарушения на Конституцията, би могъл да се обсъжда единствено при подадено искане по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Според КС няма как едно определено с Конституцията правомощие да инкорпорира изцяло или отчасти друго изрично установено в нея правомощие. Друг е въпросът, че решение на НС като формален акт може да инкорпорира повече от едно негово волеизявление, чрез които то упражнява различни свои правомощия, в т.ч. за избирането на ръководител на институция и за предсрочно прекратяване пълномощията на народен представител, когато е подал оставка. КС приема, че прекратяването на отношението на политическо представителство няма как да се извърши с волеизявление за встъпване в длъжност по друго правоотношение. Обратното би означавало да съществува фикция, което би могло да стане единствено по силата на изричен законов текст, а КС няма законодателни правомощия⁴⁷.

Видно от горесцитираното решение, съществува реална възможност при упражняване на правомощието си да избира ръководители на държавни институции, определени със закон, НС да постави народен представител в състояние на несъвместимост. Считам, че тази хипотеза следва да бъде изрично уредена в Конституцията. Би могло да се обмисли в чл. 72, ал. 1 от КРБ да се предвиди нова т. 5 – „при постъпване на народен представител на друга публична длъжност” (в който случай прекратяването да настъпва *ex constitutione* и само да се констатира от НС, без да се изисква оставка, респ. при липса на такава да се налага да се сезира КС), или да се допълни чл. 84, т. 8 в следния смисъл: „Когато на такава длъжност бъде избран народен представител, същият е длъжен да подаде оставка като народен представител незабавно след встъпването си в длъжност. Народното събрание се произнася по подадената оставка на същото заседание”. По този начин би се предотвратила

⁴⁶ Вж. посоченото по-горе решение № 2 от 1992 г. на КС.

⁴⁷ В диспозитива на решението си КС приема, че изброяването на основанията за предсрочно прекратяване на пълномощията на отделен народен представител, извършено в чл. 72, ал. 1, т. 1-4 от Конституцията, не е изчерпателно. Основания за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител се съдържат и в чл. 65, ал. 1, когато съответните основания са настъпили след избора. Предсрочно прекратяване пълномощията на народен представител може да се извърши единствено на основание, изрично посочено в Конституцията, като съответните разпоредби не могат да бъдат тълкувани разширително. Предсрочното прекратяване пълномощията на народен представител винаги се постановява с решение на НС в случаите, когато е подал оставка или е налице влязла в сила присъда, с която му е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, или когато изпълнението на наказанието лишаване от свобода не е отложено. В случаите, когато бъде сезиран с правен спор, въпросът се решава от Конституционния съд. Решенията на Народното събрание и на КС за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител имат действие заанапред. До постановяване на решението от НС или до влизането в сила на решението на КС за предсрочно прекратяване на пълномощията на народен представител той запазва положението си на народен представител. Когато НС избира народен представител за ръководител на институция, определена със закон, решението за избора не съдържа в себе си и елементите на решението по чл. 72, ал. 2 от Конституцията (макар че НС може с едно решение да избере народен представител за ръководител на институция и предсрочно да прекрати пълномощията му въз основа на подадена от него оставка). Когато парламентът избере депутат за ръководител на институция, определена със закон, и той изрази пред него волята си да заеме другата служба, народният представител трябва да подаде оставка пред НС и то е длъжно да я приеме, за да преустанови състоянието на несъвместимост. В случай, че НС откаже да приеме оставката или не е подадена оставка, спорът се решава от Конституционния съд.

възможността НС да поставя депутатите в състояние на несъвместимост, което би било в интерес на правната сигурност, а и би било избегнато ненужното отправяне на искания до КС при безспорни хипотези на несъвместимост⁴⁸. Действително оставката на народен представител е личен акт, но след като депутатът е заел новата длъжност, като е предприел необходимите действия за целта, то волята му да загуби правното си положение на народен представител е очевидна и не е необходимо да се отлага прекратяването на мандата му. Към момента обаче не съществува изрична конституционна разпоредба в тази насока. Основанията за предсрочно прекратяване на индивидуален депутатски мандат са изчерпателно установени в чл. 72 от Конституцията и понастоящем липсва хипотеза, в която депутатът да е юридически задължен да подаде оставка.

- Най-актуалното по темата е Решение № 2 от 30 януари 2018 г. по к.д. № 8/2017 г. (по повод искане от 62-ма депутати от 44-то НС за установяване противоконституционност на парламентарния акт от 4.10.2017 г. на неприемане на проекта на решение за прекратяване пълномощията на народния представител Делян Александров Добрев на основание подадена от същия оставка)⁴⁹. Сочи се, че в нарушение на чл.72, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от КРБ Народното събрание не е прекратило пълномощията на народния представител, макар той да е подал оставка. По делото са представени заверени копия на подадената оставка от Делян Добрев от 3.10.2017 г. и на последващо негово заявление за оттегляне на оставката от 22.12.2017 г.⁵⁰

Със заявление от 3.10.2017 г. народният представител Делян Александров Добрев подава оставка като народен представител в 44-то Народно събрание на основание чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Заявлението му е обсъдено в пленарно заседание на 4.10.2017 г. Подадената оставка е докладвана от председателя и е предложен проект за решение за прекратяване пълномощията на Д. Добрев. Вносителят на оставката изрично потвърждава изразената воля за предсрочно прекратяване на пълномощията. При проведените гласуване и прегласуване проектът за решение за прекратяване пълномощията на Д. Добрев не е приет.

Както се сочи в мотивите на решението на КС, процедурата за предсрочно прекратяване пълномощията на народен представител на основание чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията започва с подаване на оставка от народния представител. Оставката има за свой адресат Народното събрание, което е единственият компетентен орган да се произнесе с решение по нея - чл. 72, ал. 2 от Конституцията. В случая НС след проведено гласуване не приема проекта за решение за прекратяване пълномощията на подалия оставка народен представител. Този отказ е акт на властническа воля с правни последици и подлежи на контрол за конституционносъобразност от КС на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от

⁴⁸ Вж. **Йорданова, З.** Тълкувателна практика на Конституционния съд на Република България по изборни въпроси – В: Сборник с доклади от Научно-практическа конференция на ЮФ на РУ в памет на проф. д-р Георги Боянов. Русе, 2015, 244-259.

⁴⁹ Твърди се в искането, че решението на НС: противоречи на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията; нарушава правото на народния представител на избор на професия и място на работа и той бива принуден да полага труд, който не желае да полага (нарушения на чл. 48, ал. 3 и 4 от КРБ); нарушава принципа на свободния мандат по чл. 67, ал. 1 и 2 от Конституцията.

⁵⁰ КС е поканил изтъкнати учени да представят правни мнения по предмета на делото. Според проф. д-р Васил Мръчков искането е основателно. Подаването на оставка от народния представител е субективно преобразуващо право, което „води до едностранна промяна в смисъл на прекратяване на конституционното правоотношение на депутата и до предсрочното прекратяване на неговия мандат като народен представител.“ НС трябва само да констатира наличието на този правопогасяващ факт и да прекрати с решение мандата на депутата. С отхвърлянето на оставката парламентът е погизил честта и достойнството на подалия я, нарушил е принципа на свободния мандат, както и чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Според проф. Мръчков оттеглянето на оставката е без значение за делото, защото е направено след приключване на процедурата, с която оставката е отхвърлена, и не поражда правни последици. Обратно, проф. д-р Снежана Начева поддържа тезата, че в случая липсва акт на НС. Като не е приет проектът за решение, в статуса на подалия оставка не са настъпили промени. Освен това с оттегляне на оставката отпада предметът на делото и то следва да бъде прекратено.

Конституцията⁵¹. Производството по чл. 72, ал. 2 пред Народното събрание има за цел установяване наличието на подадена оставка или влязла в сила присъда. При наличие на някое от двете основания пълномощията на народния представител се прекратяват от деня на постановяване на решението за това. Когато НС установи, че оставката е действителна, то е задължено да прекрати пълномощията на депутата. В адресираната до Народното събрание оставка, народният представител Делян Добрев изразява категоричната си воля за предсрочно прекратяване на пълномощията му, която препотвърждава и в пленарно заседание на 4 октомври 2017 г. Ето защо последвалият отказ на НС да приеме оставката на Делян Добрев по съображения за целесъобразност - неговите качества и ползата от неговата работа, е в несъответствие с чл. 72 от Конституцията. Обвързването на правните последици на оставката с наличието на други обстоятелства противоречи на правилото, че предсрочното прекратяване пълномощията на народен представител може да се осъществи само на изрично посочени в Конституцията основания. Упражняването функциите на народния представител може да е пълноценно и в интерес на обществото само ако те се изпълняват с необходимата добросъвестност и желание. Принудителното продължаване правоотношението на политическо представителство въпреки волята на народния представител противоречи на естеството на това представителство. Освен това отказът за предсрочно прекратяване на пълномощията, въпреки изричното желание на депутата за това, нарушава и правата му на свободна воля и на свободен избор на професия и място на работа. Поради това КС приема, че отказът на Народното събрание от 4 октомври 2017 г. да прекрати предсрочно пълномощията на народния представител Делян Добрев е постановен в нарушение на чл. 72, ал. 1, т. 1, вр. ал. 2, предл. първо, чл. 6, ал. 1, предл. първо и чл. 48, ал. 3 от Конституцията и следва да бъде обявен за противоконституционен. Според съда подаденото заявление за оттегляне оставката от Делян Добрев от 22 декември 2017 г. е без значение за изхода на производството, чийто предмет е отказът на НС. КС обаче уточнява, че Народното събрание, а не КС, е овластеният от Конституцията орган да се произнесе по прекратяването пълномощията на народен представител на основание на подадена оставка. Затова решението на Съда, освен че поначало не може да има ретроактивно действие, не решава и въпроса за статуса на Делян Добрев като народен представител. Парламентарната процедура по приемане на оставка е установена в интерес на подалия я народен представител, поради което продължаването ѝ е обвързано с неговата последна свободно изразена воля. Така с решението си Съдът обявява за противоконституционен отказа на Народното събрание от 4 октомври 2017 г. да прекрати предсрочно пълномощията на народния представител Делян Добрев на основание подадена оставка от 3.10.2017 г.⁵² КС обаче приема в мотивите на решението си, че парламентарната

⁵¹ Необнародването в конкретната хипотеза на резултата от проведеното гласуване според КС не е пречка за произнасяне по съществуващото на искането. Неспазването на конституционната процедура по издаването на един акт от органа, който го е издал, не може да е пречка за контрол на този акт по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от КРБ.

⁵² Четирима съдии са подписали решението с особени мнения, а един е представил становище.

Според становището на съдия Георги Ангелов в решението е избегнат отговорът на въпроса подлежат ли на конституционен контрол необнародваните решения на парламента. Според съдията изискването за обнародване важи единствено за нормативните актове, а ненормативните могат да се оспорват от момента на тяхното приемане, респ. издаване. Обратното би означавало НС да може да отнема контрола за конституционност върху свои актове чрез необнародването им.

Специално внимание следва да се обърне на особеното мнение на съдиите Кети Маркова и Анастас Анастасов, според които оспореният акт на НС не е противоконституционен. Те не считат, че доброволно подадената оставка, поддържана при проведеното обсъждане, безусловно е следвало да бъде приета, и че акт, различен от позитивното решение, противоречи на Основния закон. Съдиите излагат следните съображения: 1. Съгласно чл. 72, ал. 1, т. 1 от Конституцията пълномощията на народен представител се прекратяват предсрочно при подаване на оставка пред НС. В конкретния случай депутатът е упражнил това си право, сезирайки компетентния да се произнесе орган в изискуемата писмена форма. 2. Прекратяването пълномощията на народен представител при подадена оставка не настъпва автоматично. За да възникне конститутивният ефект е необходимо положителното решение на парламента - чл. 72, ал. 2 от Конституцията. 3. В изпълнение на конституционните изисквания и съобразно ПОДНС искането е внесено за разглеждане и

обсъждана от пленарния състав на парламента с проект за решение. Проведени са пленарни дебати, в които са взели участие голям брой депутати, както и заинтересованият народен представител. При гласуването не е постигнато изискуемото за удовлетворяване на искането мнозинство. След прегласуване в подкрепа на решението са гласували 97 депутати, против - 99, въздържали се - 19, поради което председателят на НС е обявил, че проектът за решение не е приет. НС е единственият орган, в чиято компетентност е да вземе решение за предсрочно прекратяване пълномощията на народен представител на основание подадена оставка. Конституцията не предвижда възможност КС да го замести - той ще се произнесе само, когато е сезиран със съответно искане по надлежния ред. Вярно е, че нормалното развитие на парламентарната процедура при подадена оставка на народен представител в повечето случаи приключва с нейното приемане. Не може обаче изначално да се отрече възможността да възникнат отклонения от обичайното развитие на конституционната процедура. 4. Според Тълкувателно решение № 8/2003 г. „гласуването при приемането на актовете на Народното събрание е акт на лично действие, при което народният представител изразява непосредствено, свободно и независимо лична воля в съответствие със своята съвест и убеждения“. Когато всеки от участвалите в гласуването е упражнил това свое право лично и в унисон с тези критерии, изразявайки с гласа си своята собствена позиция, изградена върху собствена, суверенна и независима преценка, няма правно основание да заключим, че е налице нарушение на Конституцията. Съдиите намират за неприемливо разбирането, че всеки от участвалите в гласуването на проекта за решение за прекратяване пълномощията на народния представител поотделно, безусловно и напълно безалтернативно е бил длъжен да гласува „За“. Участието на депутат при гласуване в НС всякога изразява една непосредствено обективирана лична воля, съответно не може да се счита, че априори, едва ли не единодушно, народните представители са били длъжни да подкрепят проекта за прекратяване пълномощията на депутата. Всеки участващ народен представител трябва да е лично убеден, че оставката изхожда от народния представител, обозначен като неин автор, че тя изразява собствената му воля, и че е подадена съзнателно, доброволно и без каквато и да било принуда... Няма конституционна норма, задължаваща депутат да гласува против волята и убежденията си. Напротив, той ще наруши Конституцията, в случай, че стори това. Става дума за упражняване на конституционни права от народния представител, поради което изобщо не могат да се обсъждат съображения за целесъобразност. 5. Следва да се очертаят параметрите на дължимата от Конституционния съд проверка в рамките на контрола за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Оспореният акт на НС представлява т. нар. Решение - отказ, или негативно решение - индивидуален юридически акт с отрицателно съдържание. Тези му правни характеристики разкриват една съществена особеност, свързана и с упражнявания контрол за конституционност и неговите граници. КС не може да подмени волята, съвестта и вътрешното убеждение на отделния участник в гласуването народен представител, за да ревизира „правилността“ на всеки подаден „за“, „против“ и „въздържал се“ депутатски глас. Конституционният контрол може да се концентрира единствено върху компетентността на решаващия орган и проверка за стриктното съблюдаване на приложимата процедура. В конкретния случай няма спор, че вземането на решение за предсрочно прекратяване на депутатски мандат, на основание подадена оставка, е в компетентността на Народното събрание (чл. 72, ал. 2 от КРБ), налице е изискуемият кворум, проведено е обсъждане, последвано от лично и явно гласуване, при което не е достигнато необходимото за приемане на решението мнозинство. При това положение конститутивният ефект не е постигнат, поради което и атакуваното решение остава в сферата на парламентарната процедура. Ето защо съдиите не споделят извода за противоконституционност на акта. Поради това е излишно въобще да се обсъждат съображенията за нарушени права на народния представител. Най-малкото, защото въпреки неприемането на подадената оставка от парламента, при ясна и непоколебима воля за прекратяване на мандата му, депутатът винаги може да поднови искането си до получаването на удовлетворителен резултат, или пък да се съгласи с отрицателния вот на НС и продължи да упражнява пълномощията си.

Съдия Филип Димитров счита, че КС е следвало да прекрати делото поради липса на предмет, тъй като оставката на депутата е вече оттеглена към момента на разглеждането на спора по същество.

Според особеното мнение на съдия Гроздан Илиев КС може да действа само когато бъде сезиран с искане, отговарящо на изискванията на закона. Въведеното в ЗКС изискване за обнародване актовете на НС в „Държавен вестник“ е задължителна предпоставка за допустимост на искането. При положение, че в срока за произнасяне актът на НС не е обнародван и като се има предвид императивната разпоредба на чл. 17, ал. 2 от ЗКС, съдът е трябвало да прекрати производството, вместо да разгледа делото по същество. В подобен смисъл е и особеното мнение на съдията Цанка Цанкова. Тя смята, че определението на КС, с което е допуснато разглеждането по същество на искането, е в противоречие с чл. 17, ал. 2 от ЗКС, съгласно който исканията за обявяване неконституционност на актовете на НС да могат да се предявяват от деня на обнародването им. Съгласно чл. 19 от ПОДКС, когато се констатира недостатък в искането, те трябва да бъдат отстранени. В конкретния случай е налице видим недостатък, отстраняването на който изисква активни действия от Народното събрание. До осъществяването им няма завършено производство по подадената от депутата оставка и не може да се даде ход на конституционното производство. Недостатъкът трябва да бъде отстранен и едва тогава може да се изпълни разпоредбата на закона и след като се реши въпросът за допустимостта на искането да се допусне разглеждане и на спора по същество.

процедура зависи от последната свободно изразена воля на депутата, а същата е за оттегляне на оставката, съответно Д. Добрев запазва статуса си на народен представител.

В Конституцията оставката е предвидена като основание за предсрочно прекратяване мандата и на други органи/длъжности: правителството, президента и вицепрезидента, магистратите (съдии, прокурори и следователи), членовете на Висшия съдебен съвет, както и самите конституционни съдии. Съгласно чл. 89, ал. 2 от КРБ, когато НС гласува недоверие на министър-председателя или на Министерския съвет (МС), министър-председателят подава оставката на правителството. Аналогично според чл. 112, ал. 2, когато МС не получи исканото доверие, премиерът подава оставката на правителството. В тези случаи дори има конституционно задължение за депозиране на оставка. В чл. 97, ал. 1, т. 1 се сочи, че пълномощията на президента и на вицепрезидента се прекратяват предсрочно при подаване на оставка пред Конституционния съд; в този случай мандатът се прекратява с установяване от КС на посоченото обстоятелство (ал. 2). Съгласно чл. 111 правомощията на Министерския съвет се прекратяват освен с гласуване на недоверие на МС или на министър-председателя, също и с **приемане** на оставката им. Само тук изрично приемането на оставката се посочва като прекратителен момент, но следва да се има предвид, че НС избира правителството и по всяко време може да оттегли доверието си. В този смисъл функционирането на висшия орган на изпълнителна власт е зависимо във всеки момент от парламентарната подкрепа. В допълнение, МС подава оставка пред новоизбраното НС, но продължава да изпълнява функциите си до избирането на ново правителство. Съгласно чл. 129, ал. 3, т. 2 едно от основанията за освобождаване на несменяем магистрат от длъжност е подаването на оставка. На основание чл. 130, ал. 8, т. 1 мандатът на избран член на Висшия съдебен съвет също се прекратява при подаване на оставка. Чл. 148, ал. 1, т. 2 сочи, че подаването на оставка пред КС е основание за прекратяване мандата и на конституционен съдия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституцията предвижда при редица публични длъжности (включително тази на народен представител) оставката като основание за предсрочно прекратяване на мандата. В повечето случаи, в това число и при депутатите, Основният закон сочи като основание подаването на оставката, а при оставка на МС или премиера като прекратителен момент е посочено нейното приемане. Действително оставката проявява своя правен ефект от момента на приемането ѝ, тъй като Конституцията изисква решение на съответния компетентен орган. Посочените в доклада случаи от практиката на КС обаче поставят въпроса възможно ли е доброволно подадена и поддържана от народен представител оставка да бъде отхвърлена? Този въпрос има отношение към свободния мандат, към правото на труд, към свободата и достойнството на личността на депутата, както и към възможността да бъде нарушена Конституцията. Необходимо е прецизиране на конституционната уредба по повод прекратителния момент при подаване на оставка, съотношението между оставка и несъвместимост, както и относно времевите граници, в които е допустимо подадена оставка да бъде оттеглена. В тази насока могат да бъдат отправени няколко предложения *de lege ferenda*:

1/ Да се прецизира в чл. 72 от Конституцията точният момент на прекратяване пълномощията на народен представител при подаване на оставка. Едно е пълномощията да се прекратяват считано от подаването, друго – считано от приемането на оставката;

2/ Във връзка с предходния въпрос – до кой момент е възможно оттегляне на подадена оставка? С оглед решението по казуса във връзка с Делян Добрев можем да достигнем до извода, че оттеглянето на неприета от НС оставка е допустимо безсрочно, включително и след образуване на дело пред Конституционния съд по въпроса. Това едва ли е най-разумното разрешение. Би следвало оставката да може да бъде оттеглена до нейното

гласуване в НС (ако не бъде ревизирана разпоредбата на чл. 72, ал. 2 от КРБ, съгласно която решението по оставката следва да се приеме от НС, т.е. да се гласува);

3/ дали не следва да се въведе още едно основание за предсрочно прекратяване мандата на народен представител – когато бъде избран по решение на Народното събрание на друга публична длъжност; в тази хипотеза пълномощията му като депутат да се прекратяват при встъпването му в новата длъжност, без да е необходимо подаване на оставка. Това обаче би могло да бъде извършено само с конституционна ревизия - с допълнение в чл. 72, ал. 1 от КРБ. Възможно е и без въвеждане на ново основание за прекратяване на пълномощията, в чл. 84, т. 8 от Конституцията да се предвиди задължение за незабавно подаване на оставка като депутат след заемането на другата длъжност.

Предвид краткия си обем, този доклад няма претенциите за изчерпателност на обсъжданата проблематика и възможностите за бъдеща уредба. Той само маркира някои въпроси, по които съществува спорна практика у нас и които изискват задълбочено изследване.

ЛИТЕРАТУРА:

1. **Йорданова, З.** Тълкувателна практика на Конституционния съд на Република България по изборни въпроси – В: Сборник с доклади от Научно-практическа конференция на Юридическия факултет на РУ в памет на проф. д-р Георги Боянов, Русе, 2015, 244-259/ **Yordanova, Z.** (2015). *Talkuvatelna praktika na Konstitutsionnia sad na Republika Bulgaria po izborni vaprosi*. Sbornik s dokladi ot nauchno-prakticheskata konferentsia na Yuridicheskia fakultet na Rusenskia universitet v pamet na prof.d-r Georgi Boyanov, Ruse, 2015, 244-259, URL: <https://www.uni-ruse.bg/Faculties/YUF/SiteAssets/conferences/%D0%A1%D0%91%D0%9E%D0%A0%D0%9D%D0%98%D0%9A%20-%202015.pdf>
2. **Петров, В.** Прекратяването на правомощията на народния представител поради несъвместимост (по повод казуса „Пеевски”). - Съвременно право, 2013, № 6, 19-28/ **Petrov, V.** (2013). *Prekratyavaneto na pravomoshtiata na narodnia predstavitel poradi nesavmestimost (po povod kazusa "Peevski")*. *Savremenno pravo*, 2013, № 6, 19-28.
3. www.constcourt.bg – официална страница на Конституционния съд
4. <http://www.glasove.com/categories/intervyuta/news/prof-vasil-mrychkov-ostavka-na-naroden-predstavitel-ne-se-glasuva>