

# MPRA

Munich Personal RePEc Archive

## **On certain aspects of incompatibility under Art. 68, para 2 of the Constitution of the Republic of Bulgaria**

,

(New Bulgarian University - Sofia)

2001

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/107774/>  
MPRA Paper No. 107774, posted 17 May 2021 08:08 UTC

## ОТНОСНО НЯКОИ АСПЕКТИ НА НЕСЪВМЕСТИМОСТТА ПО ЧЛ. 68 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**Ивайло Стайков**

адвокат, преподавател в НБУ

Поредните парламентарни избори за 39-то Народно събрание от 17.06.2001 г. поставиха един нов и непопадал досега във фокуса на общественото внимание конституционноправен казус. Той е следствие от обстоятелството, че при действието на Конституцията от 12.07.1991 г. за първи път имаме парламент /38-то Народно събрание/, реализирал целия си четиригодишен мандат и правителство, чиито правомощия не са предсрочно прекратени на някои от основанията, посочени от Конституцията. В какво се състои проблемът? /1/

Избраното от Народното събрание /НС/ правителство следва да подаде **оставка пред новоизбраното НС** – чл. 111, ал. 2 от Конст., след което трябва да се открие процедура по съставянето на ново правителство. Интересно е да се посочи, че Конституцията не дава отговор на въпроса в какъв срок от началото на мандата на новоизбраното НС се пристъпва към процедурата подаване на оставка на “стария” Министерски съвет /МС/ и избор на нов. Конституционната практика показва, че тя се предприема непосредствено след конституирането на парламента, т. е. след изпълнение на дейностите по чл. 76 от Конст. Но ако се развие процедурата по чл. 99, ал. 1-4 от Конст., срокът от конституиране на парламента до избор на ново правителство се удължава.

Конституцията в чл. 111, ал. 3 изрично постановява, че МС /т. е. “старият” – избран от предходното НС/ изпълнява функциите си до избирането на нов МС. Тази конституционна идея е в основата на мотивите и

на едно от последните решения на Конституционния съд – решение № 10 от 10.05.2001 г. по конст. дело № 11 от 2001 г., макар и постановено по друг конституционен казус. /2/ Конституционния съд посочи, че “от особения статус на МС като висш конституционен орган на изпълнителната власт следва, че **правомощията на неговите членове продължават да се упражняват до избирането от НС на ново правителство**”. Това е така, защото с оглед отговорностите и функциите на членовете на МС, страната не може да остане без действащо правителство, казва също Конституционният съд в друго свое решение № 2 от 1991 г. по конст. дело № 24 от 1991 г. /3/ Макар правителството да е в оставка, обемът от правомощия на неговите членове не се променя, както и техния конституционно-правен статус. Това следва по недвусмислен начин от граматическото и логическото тълкуване на конституционния текст.

Съгласно чл. 23, ал. 1, т. 15 и чл. 111, т. 2 от Закона за избиране на народни представители /ЗИНП/ /4/, Централната избирателна комисия /ЦИК/ обявява резултатите от гласуването и **имената на избраните народни представители** не по-късно от седем дни от изборния ден. Също така, на основание чл. 23, ал. 1, т. 16 от ЗИНП, ЦИК обнародва в Държавен вестник резултатите от изборите незабавно след обявяването им, което значи, че в Държавен вестник трябва да се посочат 240 имена на избрани народни представители, съгласно разпределението на партиите и коалициите по мандати. Това е персоналният състав на новоизбрания парламент като колективен представителен държавен орган, това са депутатите, които на първото заседание, съгласно чл. 76, ал. 2 от Конст. трябва да положат клетва и впоследствие да участват в гласуването за приемане на оставка на “стария” МС и избора на нов. Този списък не може да съдържа по-малко от 240 имена на физически лица, защото Конституцията чрез императивна норма посочва

персоналния състав на колективния орган Народно събрание – 240 народни представители.

До тука нещата са ясни и безспорни!

Но сред членовете на стария и все още действащ към датата на изборния ден МС може да има министри, които са кандидати за народни представители и то напр. като водачи на листи, което повишава шансовете им за избиране. Проблемът идва, ако партията от която са кандидати премине 4-процентовата бариера и тези министри бъдат избрани за народни представители. Конституцията и ЗИНП не посочва по никакъв начин как действащи министри ще могат да бъдат включени в списъка на депутатите от новото НС и ще присъстват на първото му заседание, ще положат предвидената от Конституцията клетва и ще встъпят в длъжност, въпреки, че са спечелили необходимия брой изборни гласове. Правният проблем е, дали те ще могат да бъдат включени в списъка на избраните за народни представители, или иначе казано да бъдат обявени за избрани, защото към датата на избора, към датата на обнародване от ЦИК на списъка на новоизбраните депутати и най-вече към датата на първото заседание на новоизбраното НС е налице **несъвместимостта по чл. 68, ал 2 от Конст. – депутатът не може да бъде едновременно и министър. /5/** Тази идея, израз на принципа на разделение на властите /чл. 8 от Конст./ е нормирана по изричен начин и в друга конституционна разпоредба – чл. 113, ал. 1 – “членовете на МС не могат да заемат длъжности и да извършват дейности, които са несъвместими с положението на народен представител”. Това положение е анализирано и обосновано и от проф. Нено Неновски в особеното му мнение като конституционен съдия, приложено по решение № 5 на Конституционния съд от 6 април 1993 г. по конст. дело № 6 от 1993 г. /6/ – “подобна на чл. 68, ал. 1 е разпоредбата на чл. 113, ал. 1. Тя съдържа забрана

за членовете на Министерския съвет "да заемат длъжности и да извършват дейности", които са несъвместими с положението на народен представител. Нормата се различава от чл. 68, ал. 1 само по адресатите си. С останалото си съдържание тя е идентична с нормата (нормите) на чл. 68, ал. 1. Макар и да не се сочи чл. 68, ал. 1, логически препращането е към него ... При това положение тълкуването на забраните по чл. 68, ал. 1, дадено в решението, ще важи и по отношение на чл. 113, ал. 1. Пречка за това не трябва да бъде редакционното различие между чл. 113, ал. 1 и чл. 68, ал. 1." /7/ Положението на правителството в конституционната система се характеризира с наличието на засилена самостоятелност по отношение на парламента и намираща израз преди всичко в несъвместимостта на депутатския и министерския мандат. /8/ В мотивите на решение № 5 на Конституционния съд от 6 април 1993 г. по конст. дело № 6 от 1993 г. за задължително тълкуване на чл. 65, ал. 2 и чл. 68, ал. 1 от Конституцията, се посочва основната правна цел на този конституционно-правен институт: "да се осигури независимостта на народните представители, на законодателната власт изобщо, като се създадат гаранции срещу недопустими въздействия от страна на други, външни спрямо законодателното тяло сили – държавни или недържавни по характера си. Закриляйки народното представителство, несъвместимостта брани и интересите на обществото като цяло". Във връзка с въпроса, дали все още действащите министри, избрани вече за депутати в новия парламент, ще могат да присъстват на първото пленарно заседание и да положат клетва, както и да участват в работата на парламента до избора на ново правителство, може да се посочи и едно друго съждение на Конституционния съд от същото, цитирано по-горе решение: "несъвместимостта трябва да бъде гаранция и за редовното присъствие и участие на народния представител в работата на парламента". Вече се спомена, че периодът между

конституирането на парламента по реда на чл. 76 от Конст. и избора на ново правителство може да бъде немалък от време. През този период е налице Народно събрание като законодателен орган и той на общо основание може да приема закони и други актове, т. е. в пълнота да изпълнява възложените му от Конст. публични държавни функции. Ще гласуват ли като депутати все още действащите министри? В същото това време последните, по силата на императивния текст на чл. 111, ал. 3 от Конст. ще трябва в пълнота да изпълняват и правомощията си на членове на МС. Поставя се дори и малко страничния, но все в тази връзка въпрос, откъде те ще получават своето възнаграждение – от бюджета на НС или от бюджета на МС?

Анализираният проблем идва от **непълнота в самата Конституция**. Тя регламентира хипотезата, когато депутат бъде избран за министър, при което пълномощията му се прекъсват за времето, през което е министър, и се замества по определен от закона ред. Това е редът по чл. 115, ал. 2 от ЗИНП – замества го следващия в листата кандидат, като се целта се приемат и нарочни решения на НС за прекратяване пълномощията на народния представител и съответно решение на ЦИК за избор на следващия по ред кандидат в листата /вж. и решение № 8 от 1993 г. на Конституционния съд/. Тази процедура е позната и много пъти реализирана. Но правните последици при обратната хипотеза – действащ министър, избран за депутат, особено в случая на парламентарни избори, заварващи действащ МС, избран от предходния парламент, **нямат правна регламентация**. По какъв начин следва да процедира ЦИК и другите ангажирани държавни органи?

Единият вариант е при обявяване на изборните резултати, и по конкретно на избраните депутати по листи, ЦИК да посочи следващия по ред в листата неизбран кандидат и да изключи действащия министър, т. е. да приложи по аналогия чл. 115, ал. 2 от ЗИНП. Едва когато “старият” МС

подаде оставка, несъвместимостта ще отпадне и ще е нужно нарочно решение на ЦИК, с което досегашния министър бъде обявен за избран депутат и да настъпи ново заместване. Това е логически начин на действие, но проблемът е, че не е регламентиран в Конституцията и ЗИНП и тезата за прилагане по аналогия е атакуема. Тази възможност на практика не беше приложена.

Що се касае до възможността министърът да прекрати правомощията си като такъв, поради това, че избран за депутат, не съществува, първо, защото няма такова основание в Конституцията, второ – поради безспорното становище на Конституционния съд, че страната не може да остане без правителство, както и че министърът не може да бъде заместван и не може да делегира конституционните си правомощия, и на трето място – анализираната конституционна разпоредба за подаване на оставка пред новоизбраното НС. По повод прекратяване правомощията на МС, и в тази връзка и на отделен министър, Конституционният съд в решение № 10 по конст. дело № 11 от 2001 г. /макар и по друг повод/, казва, че хипотезите по чл. 111, ал. 1 от Конст. са посочени изчерпателно. Сред изброяването като основание не е включено изборът на министър за народен представител. Следователно до подаване на оставката от МС, е налице несъвместимост по чл. 68 от Конст. и действащ министър към датата на изборите не може да бъде обявен за избран депутат и на първото заседание на новия парламент не може да положи клетвата по чл. 76, ал. 2 от Конст.

Вторият вариант за действие, е ЦИК да определи изборните резултати и разпредели мандатите по кандидатски листи по нормалния начин, съгласно чл. 109 от ЗИНП. Но тъй като някои новоизбрани депутати са в същия момент и министри е налице несъвместимост по чл. 68 от Конст., а това съгласно чл. 72, ал. 1, т. 3 е конституционно основание за предсрочно прекратяване на депутатските пълномощия. /9/ Важно е да се посочи, че анализирания

проблем е различен с проблемът за неизбираемост на едно лице за народен представител. Действащ министър може да се кандидатира за депутат, но положението на депутат и министър в един и същи момент е несъвместимо. Но правните последици на посоченото основание за прекратяване на депутатските пълномощия настъпват едва, когато Конституционния съд се произнесе с решение по въпроса за несъвместимостта. Следователно някой от субектите по чл. 150, ал. 1 от Конст. следва да се сезира Конституционния съд с искане да се произнесе за установяване на несъвместимост спрямо конкретен депутат. Тази процедура има смисъл единствено в периода до подаване на оставка от “стария” МС и избор на нов. И ако в този период Конституционния съд реши, че е налице несъвместимост и пълномощията на някои депутат се прекратят, се поставя следващия голям проблем – ако той бъде заместен от следващия в листата, дали ще може впоследствие да се върне в парламента, дори и фактически несъвместимостта да е отпаднала, защото лицето вече не е министър. Мисля, че в отделните хипотези на чл. 72 от Конст. става въпрос за окончателно и безвъзвратно прекратяване на депутатски пълномощия в рамките на този парламент.

Настоящите редове имат за цел да обосноват **предложение de lege ferenda за изменение на Конституцията**, като чл. 68, ал. 2 от нея се измени и придобие следната редакция: “Народен представител, избран за министър, както и министър, избран за народен представител, прекъсва пълномощията си като народен представител за времето, през което е министър. В този случай той се замества по определен от закона ред”. В ЗИНП също следва да се направи допълнение в съответствие с тази правна хипотеза и се посочи начина, по който следва да процедира ЦИК.

**БЕЛЕЖКИ:**

1. Тази своя теза за първи път изложих във вестник “КЕШ”, бр. 24 /418/, 2001 г., с. 15.
2. Обн., ДВ, бр. 47 от 2001 г.
3. Обн., ДВ, бр. 106 от 1991 г.
4. Обн., ДВ, бр. 37 от 2001 г.
5. Анализ на института на несъвместимостта по чл. 68 от Конституцията вж. Стойчев, Ст. – В: Конституция на Република България. Коментар. Авторски колектив. С.: ИК „Сиела“, 1999, с. 179-181; Василев, Д. Правното положение на народния представител. – Правна мисъл, 1994, № 2, с. 18; Стойчев, Ст. Конституционно право на Република България. (Лекции). С.: Петър Г. Христов, 1993, с. 296; Спасов, Б. Народно събрание. Парламентарно право. Бургас: Editio „Novissima Verba“ Universitas – Burgas, 1992, с. 144-145.
6. Обн., ДВ, бр. 31 от 1993 г.
7. Цитирано по Правно-информационна система „СИЕЛА 2.2“.
8. Така Близнашки, Г. Конституционното положение на правителството. – Съвременно право, 1994, № 2, с. 13.
9. В решение № 5 от 1993 г. по конст. дело № 6 от 1993 г., Конституционният съд обръща внимание и на обстоятелството, че към института на несъвместимостта се отнасят и разпоредбите на чл. 72, ал. 1, т. 3 и ал. 2 от Конституцията, които уреждат последиците при неспазване на забраните по чл. 68, ал. 1.