

Ключови думи:

Възнаграждение, народни представители, конституция, решение на Народното събрание, парламент, независимост на депутата, изборително право, противоконституционност

Keywords:

Salary, Members of the Bulgarian National Assembly, Constitution, Decision of the National Assembly, Parliament, Independence of the Members of the Bulgarian National Assembly, Election Right, Unconstitutionality

Prof. Ekaterina Mihaylova, Ph. D.

Chair of the Law Department of New Bulgarian University since 2017.

e-mail: ekmihaylova@nbu.bg

Professor in History of Bulgarian State and Law

Areas of specialization: Parliamentarism and rule of law in Bulgaria, Political governance models, Constitutional law.

Member of the 36, 37, 38, 39, 40, 41st National Assembly of the Republic of Bulgaria. Vice President of the 40 & 41 National Assembly.

Member of the Commission on Pardons to the Head of State.

Author of monographs and articles in professional periodicals. Publications and interviews in print and electronic media on constitution, government agencies and others.

Ekaterina Mihaylova

On the Salaries of the Members of the Bulgarian National Assembly and the State of Emergency

In the paper under consideration is the issue of the salary of the members of the Bulgarian National Assembly as a part of the development of parliamentarism. The topic is firstly considered in a historical perspective, including the legal regulation in the various Bulgarian constitutions. The current legal regulation is analysed as well as the decision of the National Assembly taken during the state of emergency, according to which decision it is accepted not to pay salaries to the members of the National Assembly as well as to persons in the executive power in the context of whether this decision is in consistency with the norms of the Constitution or not.

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.19.9.6>

Екатерина Михайлова

За заплатите на народните представители и извънредното положение

Статията изследва въпроса за депутатското възнаграждение като част от развитието на парламентаризма. Темата е разгледана първо в исторически аспект в това число уредбата в българските конституции. Представена е настоящата правна уредба и е анализирано решение на Народното събрание по време на въведено извънредно положение, с което се приема да не се изплаща възнаграждение на народните представители и на лица в изпълнителната власт в контекста на съобразяването му или не с конституционните норми.

Поводът за написването на тази статия е решението на Народното събрание (НС) от 6 април 2020 г., по силата на което на народните представители няма да се изплаща възнаграждение за времето от 1 април 2020 г. до отмяната на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание на 13 март 2020 г.

Според това решение за времето от 1 април 2020 г. до отмяната на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г., от начислените възнаграждения по членове 5 и 6 и по чл. 7, ал. 1 от Финансовите правила по бюджета на Народното събрание, приложение към правилника, се правят удръжки за сметка на осигурените лица за осигурителни вноски по Кодекса за социално осигуряване, Закона за здравното осигуряване, за данък съгласно Закона за данъците върху доходите на физическите лица, за други удръжки, определени със закон, удръжки по чл. 13 от Финансовите правила и осигуряване по чл. 8 от Финансовите правила на народните представители и не им се изплаща възнаграждение, а останалата сума след направените удръжки и осигуровки се предоставя по реда на чл. 110, ал. 4 от Закона за публичните финанси за извършване на компенсирани промени между бюджетите на съответните първостепенни разпоредители с бюджет и бюджета на Минис-

терството на здравеопазването, като средствата се използват за дейности по превенцията и лечението на заразата с COVID 19. Решението се прилага и за членовете на Министерския съвет, ръководителите на държавните и изпълнителните агенции и членовете на политическите им кабинети¹.

Решението на НС бе дискутирано в медиите, но основно в политическия му ракурс. То обаче поставя не малко конституционно-правни въпроси. По тази причина ще направя опит за анализ както на решението, така и вобщо по темата за възнаграждението на народните представители.

За да се разбере смисълът от решението за възнаграждение на избраниците, необходимо е да се проследи развитието на института назад във времето, поради което ще започна с правно-исторически разказ, в това число и за развитието на института според четирите български конституции. След това ще анализирам действащото законодателство и решението на НС от 6 април 2020 г. в контекста на правните му измерения, в това число и при обявено извънредно положение.

Историята за възнаграждението на представителите е част от историята на парламентаризма и изборителното право. В началото депутати са ставали само лица, които са имали достатъчно високи доходи и имущество, за да могат да се занимават с тази дейност. Създавали са се и възможности да се заплаща възнаграждение на депутати, като то се е дължало от изборителите.

В учебника по Конституционно право на Стефан Баламезов, част втора, можем да открием разказ за обичайна правна норма (Common law), вписана в статута на Хенри VIII, според която се предвижда известно „възнаграждение за членовете на английската Камара на общините, при това не еднакво, а по 4 шилинга дневно на благородниците от графството и по 2 шилинга дневно на другите членове“, което се е изплащало от изборителите. Обичайната норма остава в сила, като е описан случай през 1681 г. когато се издава съдебно решение в полза на депутат, който иска възнаграждението си от изборителите. Също там можем да намерим и разказа за случая с Ламартин, който бил избран за депутат през 1843 г., но „изпаднал в отчаяние, мислел да се откаже от мандата, защото нямал пари нито за път, нито за живот в Париж и въпросът бил уреден само чрез сума, взета от приятели на заем“².

¹ ДВ бр. 34 от 9.4.2020 г.

² Баламезов, С. Конституционно право, част втора, С. 1993 г., 222–224.

И така, в началото се е смятало, че всеки труд трябва да се заплаща от онзи, който го е поръчал и възложил. Впоследствие депутатството се превръща в почетна дейност, за която не може да се получава никакво възнаграждение. Смятало се е, че депутатите трябва да са финансово и имуществено независими, а също така и образовани, за да могат да упражняват тази дейност и да не зависят от никого. Затова тази длъжност е била само почетна. Известно е, че в началото на XIX в. в конституциите на германските провинции Бавария, Баден Вюртенберг и Хесен изрично е записано, че наемните работници нямат избирателни права. Конституцията на Германския райх от 1871 г. съдържа изрична забрана членовете на Райхстага да получават възнаграждение или обезщетение. По този начин райхканцлерът Ото фон Бисмарк държал „пролетарските елементи“ и „професионалното депутатство“ далеч от Райхстага³.

Появата на индемнитет (*indemnité* – от лат. *Indemnitas*, т. е. възмездяване на щета или загуба) слага началото на заплащането на възнаграждение на депутатите и то от страна на държавата. Започва да се налага разбирането, че на парламентаристите следва да се заплащат направените от тях разходи за извършваната дейност. Трябва да се има предвид, че това е време, в което парламентите не заседават често и дълго, поради което се възприема и регламентира заплащането им да е само за времето, в което парламентът заседава, като се покриват разходите им – пътни и дневни⁴.

С разширяването на избирателното право – активно и пасивно, с отпадането на цензовете и въвеждането на всеобщото избирателно право, естествено се стига до възприемането в закони, а дори и в конституционни норми, да се определи пълноценно възнаграждение за извършваната дейност от представителите. Паралелно с разширяването на избирателното право започва да се усложнява дейността на самите парламенти, които започват да заседават често, а парламентарните сесии да стават продължителни. Въвеждането на заплащане на депутатите във Франция бива уредено през 1848 г.; в Германия – след 1906 г.; във Великобритания – след 1911 г.; в Италия – след 1912 г.; в Белгия – членовете на Камарата

³ Бьорнзен (Бьонструп), В. Образец с малки дефекти Депутатите между претенции и действителност, 2005, с. 23–24; Близнашки, Г. Парламентарно право, С. 2015, 196–199.

⁴ Баламезов, С. Конституционно право, част втора, С. 1993, 222–224, Близнашки, Г. Парламентарно право, С. 2015, 196–199, Белов, М. Сравнително конституционно право, С. 2009, с. 439.

на депутатите – през 1920 г., а за сенаторите – от 1921 г., както и право на безплатно пътуване; в Нидерландия – 1922 г. и др.⁵.

Бих систематизирала причините за регламентирането на възнаграждение за депутатите по следния начин:

- Въвеждането на всеобщото изборително право;
- Гарантирането на независимост на представителя, като му се осигурят достатъчно средства, за да може да осъществява дейността си;
- Предотвратяване на възможността да се влияе върху вземането на решенията от депутата;
- Възприемането на парламента като постоянно заседаващ орган.

Как се развива въпросът за възнаграждението на депутатите в България?

Развитието на парламентаризма в България можем да проследим и разберем, като се изследват конституционните и законови текстове свързани със заплащане на дейността на депутатите. В началото, точно както и в останалите европейски страни, е предвидено заплащане само за направените разходи на депутатите.

В чл. 139 от Търновската конституция, в редакцията му от 1879 г., е прието, че „членовете на НС, които живеят не в същото място, гдето заседава Събранието, получават както наднични пари, така и всички пътни разноски за отиване и връщане. Колко ще бъдат разноските, това се определя по особен закон“⁶.

През 1893 г., когато се прави първото изменение на конституцията, този текст е променен и той придобива следното съдържание: „Всички представители получават дневни пари, а пътни получават само тия, които живеят не в същото място, дето заседава Народното събрание“⁷. Следва да отбележа, че промяната се приема единодушно и без дебат⁸. Следователно с тази конституционна промяна вече се заплащат дневни на всички

⁵ Баламезов, С. Конституционно право, част втора, С. 1993, 222–224, Близнашки, Г. Парламентарно право, С. 2015, 196–199.

⁶ Методиев, В., Стоянов. Л. (съст.), Български конституции и конституционни проекти, С. 1990, с. 33.

⁷ Пак там.

⁸ Дневник (стенографически) IV-то Велико народно събрание във Велико Търново, VI заседание, петък, 14 май 1893 г.

представители, а не само на тези, „които живеят не в същото място, гдето заседава Събранието“.

В разглеждания по-горе период от време Народното събрание започва да заседава повече от предвиденото в конституционния текст. При преглед на стенографските протоколи⁹ може да се констатира, че парламентът бива свикван и във време извън посочения в чл. 127 период от 15 октомври до 15 декември, като това се прави на базата на предвидената конституционна възможност, че по „някои важни работи Събранието може да се свиква и извънредно“. Тези обстоятелства ни дават отговор за част от мотивите на депутатите, които предприемат измененията в конституцията, по силата на които вече дневни ще получават всичките представители, тъй като дейността им става в по-голям обем и отнема повече време и средства. Точно както и в останалите европейски парламенти заседанията и в нашия, българския, стават повече, а също така – започват да се решават и по-сложни въпроси.

На базата на тези изменения в основния закон може да се направи изводът, че с оглед увеличаването на обема от дейност, който ще извършва парламента, депутатите уреждат статута на представителите, като ги осигуряват финансово. По данни на Стефан Баламезов чрез приетите закони „пътните са били заменени с карти за безплатно пътуване по държавните железници (1923 г.) и най-накрая, през 1929–1930 г. се въвеждат дневни пари за цяла година на всички народни представители в размер на 400 лв. дневно. От 1923 г. до 1929–30 г. дневните 400 лева са предвидени за заседание, а от втората дата те са предвидени за цяла година“¹⁰.

Доказателства за обстоятелството, че дейността на парламента се увеличава и като време, и като сложност на въпросите, които има да разглеждат и решават, се намират и в аргументите за изменението на Търновската конституция в частта ѝ относно промяната на чл. 127 през 1911 г., според която българският парламент вече ще бъде свикван редовно не само в периода от 15 октомври до 15 декември, както е първоначалният конституционен текст, а ще заседава и от 15 януари до 15 март. Това изменение е продължително дискутирано, в резултат на което се постига съгласие да бъде променено първоначалното предложение за сесия от

⁹ [прегледан на 7 юни 2020 в 8.40 часа]. Достъпен на <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst>

¹⁰ Баламезов, С. Конституционно право, част втора, С. 1993 г., с. 224.

четири месеца в годината на две сесии от по два месеца, като част от аргументите са заради финансови икономии по разходите за депутатите¹¹.

Конституцията на Народна република България от 6.12.1947 г. е първата българска конституция, която регламентира получаването на възнаграждение, а не само пътни и дневни, на депутатите. В чл. 32 е прието, че „народните представители получават определено от Народното събрание възнаграждение“¹². Тази Конституция, в която се залагат принципите за единство на властта, за диктатурата на пролетариата, за сливането на държавата с партията и др., превръща страната ни в тоталитарна държава. По време на действието ѝ се приема, че Народното събрание не е постоянно заседаващ орган, а се свиква на сесии най-малко два пъти през годината¹³. Поради това парламентът заседава по няколко дни в сесия. Според социалистическата правната доктрина парламентът не трябва да е постоянно заседаващ орган, за да може да се осигурява възможността на депутатите да са сред избирателите си, да поддържат връзка с тях, да ги запознават с „политическата си воля, да участват в работата на народните съвети, да проверяват на място как се изпълняват законите“, а освен това и депутатите да не са „професионални парламентаристи, както в буржоазните страни“¹⁴. Особено показателно за промяната в дейността на събраниято е ноемврийската редовна сесия на 2(28) НС, която трае точно 45 минути¹⁵. Тази промяна, а именно намаляването на дейността на депутатите като заседаващи в парламента, ще доведе и до промяна относно статута на възнагражденията им.

¹¹ Стенографски дневник, 21 з., сряда, 6 юли 1911 г., 5 ВНС

Министър-председател И. Гешов:

„аз и моите другари не бяхме против за това разделяне на сесията от четири месеца на две половини. Аз сега съм щастлив, г-да, че мога да ви декларирам, че това разделяне ние, министрите го приемаме. След единодушното почти изказано мнение, че това разделяне ще бъде добро, че действително някои разноси ще се спестят, защото не ще се заплаща през ваканцията, че добре е да се даде една почивка на народните представители, за да могат да видят избирателите си, да се осветлят от тях по някои важни въпроси, които, може би, ще има да се разглеждат във втората половина на сесията, и най-последно, че е желателно по-дълго време да се упражнява този необходим контрол на Народното събрание върху дейността на правителството“.

¹² Методиев, В., Стоянов, Л. (съст.), Български конституции и конституционни проекти, С. 1990, с. 42.

¹³ Текстът на чл. 19 от Конституцията е променен през 1961 г., като отпадат изрично посочените дати за свикването на събраниято. Предвижда се свикването да е най-малко два пъти през годината. Запазва се възможността събраниято да се свиква от Президиума. Дава се по-голяма възможност на народните представители, които биха искали да се свика събраниято като изискването на броя депутати, които биха поискали това, се намалява от една трета до една пета.

¹⁴ Спасов, Б., Ангелов, А. Държавно право на Народна Република България, С. 1968 г., с. 227.

¹⁵ Стенографски дневник, 2(28) НС, втора редовна сесия, 1 ноември 1954 г.

В следващата българска конституция, тази от 1971 г., вече липсва текст, който да урежда въпроса за възнаграждението на народните представители. На мястото в конституцията, където би следвало да е уреден този въпрос, се появява следната разпоредба – чл. 86 „Народните представители в дейността си се ръководят от общонародните интереси и от интересите на своите избиратели“¹⁶. За да можем да разберем какво точно се случва с възнагражденията на народните представители, трябва да се видят и анализират правните норми в Правилника за работа на Народното събрание от 1977 г.¹⁷ и в Закона за народните представители и народните съветници¹⁸. Според §1 от допълнителните разпоредби на Правилника за работа на Народното събрание „Народните представители получават ежемесечно от деня на избирането до изтичане срока на пълномощията им определена сума за посрещане на разходите, свързани с изпълнение на задълженията им“. В Закона за народните представители и народните съветници разпоредбите са също в посока на покриване на разходите на народните представители, но не и за получаване на възнаграждение. Такова те получават при изпълнението на трудовите си задължения от „учрежденията, стопанските и други организации“, където работят, като съответно те поемат разходите за дейността им – платен отпуск, а държавата покрива пътните им разноски чрез безплатен транспорт¹⁹.

Изводите, до които можем да стигнем от конституционните и законови разпоредби относно възмездяването на работата на депутатите от този период са, че в тоталитарната държава, при липсата на посто-

¹⁶ Методиев, В., Стоянов. Л. (съст.), Български конституции и конституционни проекти, С. 1990, с. 71.

¹⁷ ДВ, бр. 32 от 22.4.1977 г.

¹⁸ Пак там.

¹⁹ Закон за народните представители и народните съветници, ДВ, бр. 32 от 22.4.1977 г.

Чл. 6. Народните представители и народните съветници съчетават дейността си в Народното събрание и народните съвети с изпълнението на трудовите си задължения.

Чл. 50. Народните представители и народните съветници получават от учрежденията, стопанските и другите организации, в които работят, платен отпуск за участие в сесиите на представителния орган и в работата на комисии и работните групи, за срещи и отчетни събрания с избирателите, за участие в сесии на по-долстоящите представителни органи от избирателния район, за участие в парламентарни делегации, както и в други случаи, за които има нареждане на председателя на Народното събрание или на председателя на изпълнителния комитет на съответния народен съвет.

Чл. 51. (1) Народните представители пътуват безплатно с превозните средства на държавния железопътен, воден и автомобилен транспорт, с изключение на таксиметровия.

(2) Народните съветници пътуват безплатно до и в съответния избирателен район и до седалището на представителния орган, в който са избрани, с превозните средства на държавния железопътен, воден и автомобилен транспорт, с изключение на таксиметровия.

янно заседаващ парламент, темата за възнаграждението на депутатите прави отстъпление от принципите, които с оглед демократизирането на представителния орган и изборителните права са били достигнати с цел гарантиране на независимост на избраниците при дейността им. И ако трябва да разглеждам тази тема в контекста на това какво става с българския парламентаризъм, то и през този на пръв поглед страничен щрих мога да констатирам, че направеното е доказателство за липсата на парламентаризъм, независимо от наличието на парламент²⁰.

Като потвърждение на горната теза е направеното изменение в конституцията след промените, които настъпват в България през 1989 г., в посока на демократизирането ѝ и връщането ѝ към принципите на парламентарното управление. Затова при измененията ѝ през 1990 г. се създава нова втора алинея на чл. 86, според която „Народните представители получават месечно трудово възнаграждение, което се определя от Народното събрание. Те не могат да изпълняват друга платена длъжност“²¹. Известно е, че промените са направени в резултат на постигнатите споразумения на „Кръглата маса“. С тях се цели да се положат основите за нови, демократични принципи, въз основа на които да функционира държавата. Възприема се Народното събрание да е върховен орган, „като постоянно действащ законодателен орган на държавата“. Поради това се изоставя „сесийния характер на работа на Народното събрание, който беше закрепен в Конституцията от 1971 г., и преминаването на Народното събрание като един орган, който постоянно заседава и работи, било в своя пленарен състав или чрез своите постоянни комисии“²².

²⁰ Според съвременното разбиране за парламентаризъм той се основава на следните принципи:

- Публичност;
- Често заседаване на парламента;
- Неприкосновеност и неотговорност на депутата;
- Парламентарен суверенитет – самоорганизация;
- Разделение на властите;
- Политически плурализъм и политическо представителство;
- Политическа отговорност на правителството пред парламента;
- Взаимна зависимост на правителство и парламент;
- Върховенство на правото. (б. авт.) – За съдържанието на принципа за върховенство на правото вж. Топчийска, Д. Върховенство на правото. Теоретични аспекти. С.: Авангард Прима, 2016, 25–88.

²¹ ДВ, бр. 29 от 10.4.1990 г.

²² Стенографски дневник (9) 35-то Народно събрание, 30 март 1990, 4з.

Принципът за заплащане на вознаграждение на народните представители е потвърден и в Правилника за организацията и дейността на VII-то Велико народно събрание (ВНС) през 1990 г. В ал. 1 на неговия чл. 130 е посочено, че народните представители получават месечно вознаграждение, което се определя от ВНС, като конкретните му параметри са уредени в приложение № 2 към него²³.

В Конституцията на Република България (КРБ) от 1991 г. в чл. 71 е предвидено, че „Народните представители получават вознаграждение, чийто размер се определя от Народното събрание“²⁴. По време на приемането на този текст в VII-то ВНС почти не е имало дебат. Единственото изказване е било разсъждение дали всяко събрание трябва да определя вознаграждението на депутатите си или това да се прави от предходния парламент. Последната идея се отхвърля с аргумент, че ако това се приеме, съществува опасност действащият парламент да гласува „народните представители да работят безвъзмездно“ в следващия²⁵. След гласуване е приет текстът за вознагражденията във вида, в който беше посочен по-горе. Това означава, че всеки парламент определя вознаграждението на депутатите, като това, както се посочва в решение на Конституционния съд на Федерална република Германия, „депутатите сами и „пред очите на народа“ трябва да определят размера на заплатите си“²⁶.

При конституционния дебат в VII-то ВНС, въпросът за това какви ще са депутатите – дали ще се занимават с „професионален парламентаризъм или към лобистки“ се застъпва тезата, че ако ще е професионален това ще „изисква отделяне на цялото време за депутатската политическа дейност“²⁷. Тази теза се развива във връзка с приемането на разпоредбата на чл. 68, ал. 1, която придобива в крайна сметка следната редакция: „Народните представители не могат да изпълняват друга държавна служба или да извършват дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител“²⁸. Приетият конституционен текст би следвало да се възприема като допълнително изясняване, че парламентът ще е постоянно заседаващ орган и народните представители основно ще

²³ Правилник за организацията и дейността на Велико народно събрание, приет с Указ 57 на ВНС, обн. ДВ. бр. 102 от 21.12.1990 г.

²⁴ ДВ, бр. 56 от 13.7.1991 г.

²⁵ Стенографски протокол, Седмо Велико народно събрание, 156 з., 18 юни 1991 г.

²⁶ Бьорнзен (Бьонструп), В. Образец с малки дефекти Депутатите между претенции и действителност, 2005, с. 26.

²⁷ Стенографски дневник (9) 35-то Народно събрание, 30 март 1990, 4 з.

²⁸ Конституция на Република България, ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г.

се занимават с представяването на суверена, поради което следва да се осигури от държавата заплащането на възнаграждението им.

Всъщност темата с възнаграждението на депутата би трябвало да се разглежда не само с оглед това дали парламентът е постоянно заседаващ, но и в контекста на гаранциите за независимостта на депутата и упражняването на предвидения в Конституцията свободен мандат.

И в правната литература, и в конституционната практика се приема, че ограниченията за заемането на определени постове, както и ограничения за упражняването на някои видове дейности – парламентарния имунитет, материалната обезпеченост и облекчения, представляват комплекс от гаранции за свободната воля, която трябва да изразява народния представител²⁹. Възнаграждението на представителите в днешно време се възприема именно като тази конституционна гаранция за парламентарния мандат, която „има предназначението да им осигури необходимата материална независимост при осъществяване на тяхната публична функция“³⁰.

В подкрепа на горното е и българската конституционна практика, според която Конституционният съд (КС) в мотивите на Решение № 8 от 6.5.1993 г. по к. д. № 5/93 г. е приел, че „народните представители се ползват с особен статут, предназначен да им обезпечи сигурност, самостоятелност и независимост спрямо органите на изпълнителната и съдебната власт (наказателна неотговорност – чл. 69, наказателна неприкосновеност – чл. 70, получаване на възнаграждение за работата си като народни представители – чл. 71)“³¹. Федералният конституционен съд на Федерална република Германия в споменатото по-горе решение за „депутатските обезщетения“ от 1975 г. постановява, че възнагражденията на депутатите трябва да гарантират тяхната независимост и да бъдат еднакви за всички³². Тези две решения, при това на различни конституционни съдилища, показват, че съвременното разбиране за гарантирането на независимост на депутатите от различни влияния включва задължително и осигуряването им финансово, а и материално.

Разбирането за депутатското възнаграждение в днешно време се схваща не само като гаранция за независимост, но и представлява предпоставка за съвременното разбиране за парламентаризма, при който

²⁹ Близнашки, Г., Принципи на парламентарното управление, С. 1997, с. 174.

³⁰ Близнашки, Г. Парламентарно право, С. 2015, 196–199.

³¹ ДВ, бр. 41 от 14.5.1993 г.

³² Бьорнзен (Бьонструп), В. Образец с малки дефекти Депутатите между претенции и действителност, 2005, с. 25.

представителният орган е постоянно заседаващ, представляващ различни групи от населението и самият той – състоящ се от представители от различни среди без оглед на тяхното материално или финансово положение. Според Георги Близнашки „това е едно от елементарните условия за демократичното функциониране на общонационалната представителна институция, тъй като по този начин се открива достъпът до упражняване на парламентарния мандат за лица от различни социални слоеве, включително и такива, които не разполагат с достатъчно финансови средства или материално състояние“³³.

Какво се разбира под възнаграждение в днешно време?

Според съвременното разбиране възнаграждението на депутати е съставно от две части – едната е трудовото му възнаграждение, а втората включва покриването и възстановяването на разходи, както и създаването на финансови и материални условия за пълноценно обезпечаване на дейността му като такъв³⁴. Това означава, че във втората си част възнаграждението включва разходи за пътни, дневни, осигуряване на жилище, гарантиране на работни помещения (там където заседава парламента и в избирателния район), възможност за ползване на експертиза, сътрудници и др.

Именно по горния начин – и в двете му части, е уреден въпросът с възнаграждението на депутатите в България. Освен конституционните текстове, които бяха посочени, основната нормативна основа по този въпрос може да се намери в Правилника за организация и дейност на Народното събрание (ПОДНС) и Приложението към него относно финансови правила по бюджета на НС.

За характера на това изследване ще отбележа само, че правната природа на ПОДНС, освен че е израз на парламентарна автономия, представлява акт, който според Решение № 7 от 2010 г. по к. д. № 5 от 2010 г. на КС „е източник на конституционното право и заема особено място в системата на източниците на правото. Характерно за него е, че той се прилага не в изпълнение на закона, а пряко – в изпълнение на Конституцията (чл. 73 от КРБ)... ПОДНС не е закон, но по силата на Конституцията стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове“³⁵. Прието е,

³³ Близнашки, Г. Принципи на парламентарното управление, С. 1997, с. 181.

³⁴ Близнашки, Г. Парламентарно право, С. 2015 с. 196 –199, Van der Hulst, M. The Parliamentary Mandate. A Global Comperative Study. Geneva, 2000, p. 29.

³⁵ ДВ, бр. 42 от 4.6.2010 г.

че правилникът е нормативен акт и има задължителна сила за държавните органи, организациите и гражданите и правната му природа е класически въпрос на парламентарното право³⁶.

В ПОДНС на 44-то НС и в приложението към него са уредени, от една страна, какви дейности не може да упражнява народният представител, а от друга – как и в какъв размер се определя неговото възнаграждение. Тъй като на народния представител е осигурено възнаграждение, което осигурява добър стандарт на живот и дейност, и с цел да не попада под различни влияния, а да взема своите решения по своя съвест и убеждения, в парламентарния правилник се предвижда депутатът да не може да получава друго възнаграждение по трудово правоотношение, да няма право да участва в управителни или контролни органи на търговски дружества и кооперации, както и да не може да изпълнява друга държавна служба или да извършва дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител (чл. 134 ПОДНС)³⁷.

В приложенияте към ПОДНС Финансови правила по бюджета на НС са определени формулата, по която се получава основното месечно възнаграждение на народните представители, както и процентните увеличения върху нея в зависимост от това каква позиция заема депутатът в структурите и работата на парламента, трудовият му стаж и др. (членове 5, 6 и 7). Освен това на народните представители се признават транспортните разходи във връзка с дейността им като такива, както и им се осигурява жилище в София от мандатния жилищен фонд на НС, с покриване на разходите по основен ремонт, обзавеждане и др., а също и работно помещение в София с осигурените необходими технически и комуникационни средства. Народните представители имат право на квартирни и дневни при посещение в изборните райони.

В чл. 11 от приложението е предвидено, че НС поема допълнителните разходи на народните представители в размер на две трети от основното месечно възнаграждение като тази сума се използва за заплащане на сътрудници, консултации, експертизи, помещения и други дейности, свързани с работата на депутатите. Начинът на разпределението на тези средства, отчитането и контрола се определят от парламентарните групи³⁸.

³⁶ Пак там.

³⁷ ДВ. бр. 35 от 2.5.2017 г., [прегледан на 7 юни 2020 в 8.40 часа]. Достъпен на <https://www.parliament.bg/bg/rulesoftheorganisations>

³⁸ Пак там.

След изясняване на характера на депутатското възнаграждение и действащата нормативна база преминавам към анализа на приетото решение на НС относно възнагражденията във връзка с обявеното извънредно положение. Приетото решение от НС според мен противоречи на чл. 4 ал. 1, чл. 5 ал. 1, чл. 6 ал. 1 и ал. 2, чл. 8, чл. 16, чл. 48, чл. 57 ал. 3 и чл. 71 от Конституцията.

На първо място ще се спра на разпоредбите на чл. 71 от Конституцията. Според тази разпоредба народните представители *получават* възнаграждение, чийто размер се определя от НС. Взетото решение е в нарушение на този текст от Конституцията, тъй като *неизплащането*³⁹ на възнаграждение, така както е записано, води до последицата, че всеки един от депутатите *не получава* предвиденото възнаграждение, независимо че такова е било определено от парламента с цитираните вече разпоредби на ПОДНС.

Според OnlineRechnik.com значението на думата *получавам* има следните значения: 1. Вземам, приемам нещо, което ми дават, пращат. Получавам пари. Получавам колет; 2. Приемам за изпълнение. Получавам нареждане; 3. Придобивам. Получавам квалификация; 4. Добивам. Получавам химическо съединение; 5. Изпитвам, подложен съм на нещо. Получавам травма; 6. Достигам до състояние, обозначено от следващото съществително. Получавам признание⁴⁰. Подобен е смисълът на думата *получавам* и според Учебен тълковен речник на български език: 1. Вземам, приемам нещо, което ми дават, пращат. 2. Приемам за изпълнение. 3. Придобивам. 4. Добивам. 5. Изпитвам, подложен съм на нещо. 6. Достигам до състояние, обозначено от следващото съществително⁴¹.

Следва да се има предвид и нормата на чл. 137 от ПОДНС, според която „за неуредените въпроси в този правилник се прилагат Кодексът на труда и Кодексът за социално осигуряване“. По силата на чл. 242 от Кодекса на труда положеният труд се възмездява, като според членове 269

³⁹ Друг е въпросът дали върху неизплатено възнаграждение изобщо биха могли да се удържат данъци и задължителни осигурителни вноски. За правната характеристика на преките данъци вж. Симеонова, Г. Принципът за равенство в правата и преките данъци в ЕС. „Правата на гражданите и тяхната защита“, Сборник доклади и статии от международната научна конференция в чест на акад. Антонио Фернандес де Бухан и Фернандес, почетен доктор на Нов български университет, проведена на 6 ноември 2018 г., С.: НБУ, 443–459.

⁴⁰ [прегледан на 7 юни 2020 в 8.40 часа]. Достъпен на <http://www.onlinerechnik.com/duma/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%D1%83%D1%87%D0%B0%D0%B2%D0%B0%D0%BC>

⁴¹ Учебен тълковен речник на български език, С., 2001, с. 484.

и 270 това възмездяване се осъществява *чрез изплащане* в пари лично на лицето⁴².

От аргументите, посочени по-горе, може да се направи изводът, че текстът на решението е в нарушение на конституционният текст на чл. 71, както и на разпоредбите на Кодекса на труда, тъй като нито един от народните представители няма да получи възнаграждение, а напротив то ще му се отнеме.

Решението на НС нарушава чл. 16 и чл. 48 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 16 прогласява, че трудът се гарантира и защитава от закона, като в ал. 5 на чл. 48 е прието, че работниците и служителите имат право на здравословни и безопасни условия на труд, на минимално трудово възнаграждение и на заплащане, съответстващо на извършената работа, както на почивка и отпуск, при условия и по ред, определени със закон. Следва да се има предвид, че чл. 16 е систематично посечен в основния ни закон като едно от основните начала. Освен това в преамбюла на Конституцията⁴³ е заявена „решимост“ да се създаде не само демократична, но и „правова и социална държава“.

Според Решението на НС за определен период от време *на народните представители няма да се изплаща възнаграждение* и след направени удръжки и осигуровки тези средства да се използват за дейности по превенцията и лечението на заразата с COVID 19. Нарушението на Конституцията се изразява в това, че не може да бъде отнето едно конституционно и законово регламентирано право, каквото е възнаграждението за полагането на определен труд. Както посочих, вече не изплащането е равнозначно на неполучаване на възнаграждение. Практиката на КС е категорична в тълкуването на посочените вече конституционни норми отнасящи се до правото на труд, като ще посоча мотивите на някои от последните актове. Според Решение № 1 от 16.1.2018 г. по к. д. № 3/2017 г. се приема че „както Конституцията, така и цялото трудово законодателство се основават на основния принцип, че трудът е голямо общо и лично благо с фундаментално значение и не е случайно, че наред с правото на труд Основният закон прогласява изрично правото на минимално трудово възнаграждение, както и на заплащане, съответстващо на извършената работа (чл. 48, ал. 5 от Конституцията). Това е така, защото

⁴² ДВ, бр. 26 от 1.4.1986 г.

⁴³ За ролята на преамбюла вж. Йочева, К. За ролята на преамбюла в международното, европейското и националното право в Годишник 2012 на департамент „Право“, С.: НБУ, 2013, 159–197.

поначало правото на труд, гарантирано и защитавано от закона по силата на конституционната норма на чл. 16, е корелативно свързано с правото на трудово възнаграждение. Именно получаването на трудово възнаграждение е основният, водещият способ за осигуряване на средствата, необходими за съществуването на човека и опазването на неговото достойнство [...]. Преамбюлт на Конституцията в аспекта на принципите на социалната и правовата държава и тяхното развитие в Основния закон, предвид систематичното място на членове 4 и 16 като основни начала на Конституцията, на чл. 48, ал. 1 и 5 от Конституцията – като основно право на гражданите, отразява значимостта на визираните принципи в българския правен ред като ценности от висш порядък. Без осигуряването на заплащане, съответстващо на извършената работа, се отнемат условията за нормално и достойно човешко съществуване на работниците и служителите, както и на техните семейства. Ограничаването на правото на труд и съответстващото му право на достойно заплащане противоречи на същността на съвременната демократична, социална и правова държава и на установения конституционен ред. То е пагубно за цялото общество, а не само за отделния индивид⁴⁴.

Подобни мотиви като горните можем да намерим и в Решение № 17 от 8.11.2018 г. на КС по к. д. № 9/2018 г., като в него с оглед темата на настоящата статия бих добавила частта, която изяснява, че от правото да се получава възнаграждение не могат да бъдат извадени нито една група граждани. Според решението „разпоредбата на чл. 48, ал. 1, изр. 1 от Конституцията фиксира широк субектен обхват на правото на труд. Титуляр на конституционното право на труд са „гражданите“. В тази категория попадат преди всичко лицата, които работят по трудово правоотношение, но и много други слоеве от работещите граждани в обществото, които упражняват трудова дейност в изпълнение на задължения по други правоотношения – държавни служители, съдии, прокурори и следователи, лицата, които упражняват самостоятелно занаят, свободна професия и пр.“⁴⁵.

Всъщност анализираното решение на НС е акт, с който цели категории от българските граждани – депутати, министри, заместник-министри и др., са лишени от получаването на възнаграждение за положен от тях труд. Дали едно възнаграждение ще бъде използвано от лицето, което

⁴⁴ ДВ, бр. 10 от 30.1.2018 г.

⁴⁵ ДВ, бр. 95 от 16.11.2018 г.

го получава, за и правенето на дарение, било цялото, било негова част, е единствено в правото на всеки един от тези, които го получават.

Решението на НС в частта си по т. 2 – относно членовете на Министерския съвет, ръководителите на държавните и изпълнителните агенции и членовете на политическите им кабинети също е в нарушение на чл. 16 и чл. 48 от Конституцията. Аргументите, изложени за депутатите, са валидни и за лицата, попадащи в обхвата на т. 2 от решението на НС.

Решението на НС е в нарушение на чл. 6, ал.2 от Конституцията, според която „Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние“. Според Решение № 14 от 10.11.1992 г. на КС по к. д. № 14/92 г. равенството следва да се разбира по следния начин:

„1. Равенството на всички граждани пред закона по смисъла на чл. 6, ал. 2 от Конституцията означава равенство пред всички нормативни актове.

2. Социалните признаци за недопускане ограничения на правата или предоставяне на привилегии са посочени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията изчерпателно“⁴⁶.

Решението на НС създава неравенство, тъй като на основата на общественото положение на лицата, които са народни представители, те се лишават от правото да получават възнаграждение, което не е отнето на останалите български граждани – те ще продължават да получават възнаграждение. Същите аргументи са валидни и за лицата, попадащи в обхвата на т. 2 от решението на НС.

Нарушен е и принципът за разделението на властите – чл. 8 от Конституцията. Народното събрание не за първи път приема акт, който излиза извън неговата компетентност. С гласуваната т. 2 от Решението НС е отнело правото да получават възнаграждение на членовете на Министерския съвет, както и ръководителите на държавните и изпълнителните агенции и членовете на политическите им кабинети. По този начин парламентът е влязъл в полето на изпълнителната власт.

Как се формират заплатите на членовете на Министерски съвет? Отговорът на този въпрос ни връща в първите месеци след настъпването

⁴⁶ ДВ, бр. 93 от 17.11.1992 г.

на демократични промени в България след 1990 г. Няколко акта, всичките преди приемането на Конституцията от 1991 г., определят формулата, по която ще се изчисляват възнагражденията на президента и вицепрезидента, членовете на Министерски съвет и лица, които са на високи позиции в изпълнителната власт. Това са три решения на Бюрото на VII-то ВНС от 25.11.1990 г., 1.2.1991 г. и 19.8.1991 г., както и Решение № 240 на Министерски съвет от 6.12.1990 г. за определяне на заплатите на ръководни кадри в държавните органи. Към настоящия момент според чл. 27, ал. 1 от Устройствения правилник на МС и на неговата администрация разходите за заплати на членовете на Министерския съвет са включени в бюджета на Министерския съвет⁴⁷. Съществено значение за заплатите на лицата, които са заместник-министри, членове на политически кабинети и др. имат таблиците на длъжностните наименования, минималните и максималните размери на основни месечни заплати, приети с Постановление № 67 от 14 април 2010 г. за заплатите в бюджетните организации и дейности⁴⁸.

НС с решението си от 6 април 2020 г. очевидно се намесва в прерогативите на изпълнителната власт. Още в мотивите на тълкувателното си Решение № 4 от 21 юни 1994 г. по к. д. № 8/94 г. КС приема, че „макар и да се конституира и действа само доколкото се ползува с доверието на Народното събрание, Министерският съвет не е негов изпълнителен орган, а самостоятелен конституционен орган с предвидени от Конституцията пълномощия. Като носител на изпълнителната власт, той функционира в съответствие с принципа за разделение на властите (чл. 8). Затова Конституцията му осигурява самостоятелност⁴⁹.

Макар и в Конституцията да няма изричен текст за възнагражденията на министрите и администрацията, то от разпоредбите на ал. 2 на чл. 105, според която МС осъществява общото ръководство на държавната администрация; на чл. 108, ал. 2, според която министър-председателят назначава и освобождава от длъжност заместник-министрите; чл. 116 относно държавните служители, който се намира в глава пета „Министерски съвет“, може да се направи изводът, че министерският съвет е самостоятелен орган на държавна власт и че изплащането на трудови възнаграждения на лицата в изпълнителната власт се определя от орга-

⁴⁷ Приет с ПМС № 229 от 23.9.2009 г., ДВ. бр. 78 от 2.10.2009 г.

⁴⁸ ДВ. бр. 32 от 27.4.2010 г.

⁴⁹ ДВ, бр. 56 от 12.7.1994 г.

на, който ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната, а това е Министерският съвет.

Освен това, според Закона за администрацията и неговия чл. 19а става ясно, че министър-председателят, заместник министър-председателите, министрите, заместник-министрите и др. изчерпателно описани лица, имат всички права по трудово правоотношение освен тези, които противоречат или са несъвместими с тяхното правно положение⁵⁰. Народното събрание не е работодател нито на министрите, нито на държавната администрация. Още в чл. 1 на Закона за администрацията се уреждат правомощията на органите на изпълнителната власт, структурата и организацията на дейността на тяхната администрация. За да не остане никакво съмнение, в чл. 19 са описани изчерпателно органите на изпълнителната власт и сред тях лесно се откриват наново засегнатите от решението на парламента.

Бих искала да цитирам мотивите на КС по Решение № 6 от 11 април 2012 г. по к. дело № 3/2012 г., които по един чудесен начин описват недопустимото, дори и при парламентарна форма на държавно управление, вмешателство на парламента в правомощия на друга власт: „Основна характеристика на българския конституционен модел е, че България е република с парламентарно управление (чл. 1, ал. 1 от Конституцията). Като установява формата на държавно управление, Конституцията определя и правното положение на парламента...“ Обстоятелството, че според формата си на управление Република България е парламентарна република обаче не означава, че тя се управлява от Народното събрание. Парламентарно управление не означава управление на парламента. Конституцията установява, че Народното събрание е национален представителен орган, но също така разделя държавната власт на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и не позволява на никоя от тях да има надмошье над другите, а изисква те взаимно да се балансират и възпират. Нещо повече, в духа на принципа за разделение на властите, Конституцията изчерпателно определя компетентността на парламента, което идва също да покаже, че не му позволява да се вмесва или обсебва всеки аспект на управлението. Според нея основните правомощия на Народното събрание са да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол (чл. 62, ал. 1 от Конституцията), както и други изрично посочени правомощия (чл. 84 и сл. от Конституцията), които

⁵⁰ ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г., в сила от 6.12.1998 г.

влизат в тези две функции. Въобще Конституцията отхвърля представата за парламент, който притежава обща компетентност и може да се намесва, в която и да е сфера на управлението. Оттук и възгледът, че няма въпрос, който парламентът не може да реши, не намира конституционна опора⁵¹.

И накрая, но не на последно място, нарушен е и принципът на правовата държава, който е прогласен в Конституцията още в чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1. Едва ли някой би оспорил, че решението от 6 април 2020 г. не нарушава права. И тук въпросът, който следва да се изясни, е дали с решение на НС могат да бъдат нарушени права независимо от това дали те са на депутати или на лица от изпълнителната власт.

Каква е фактологията? На 13 март 2020 г. по предложение на Министерския съвет и на основание чл. 84, т. 12 от Конституцията НС приема решение, с което обявява извънредно положение върху цялата територия на Република България, считано от 13 март 2020 г. до 13 април 2020 г.⁵² Със същото решение се възлага на Министерския съвет да предприеме всички необходими мерки за овладяване на извънредната ситуация във връзка с пандемията от COVID-19 и в съответствие с чл. 57, ал. 3 от Конституцията на Република България. Във връзка с това решение е и приетото от НС на 6 април 2020 г. решение да не се изплащат възнаграждения на народните представители и на определени групи от лица от изпълнителната власт за времето до отмяната на извънредното положение. Впоследствие срокът на извънредното положение бива удължен до 13 май 2020 г.⁵³

Спирането на изплащането на заплатите е взето с акт на НС, който е решение. Според чл. 57, ал. 3 от Конституцията в случай на обявяване на извънредно положение *със закон* може да бъде временно ограничено упражняването на отделни права на гражданите с изключение на правата, предвидени в чл. 28, 29, 31, ал. 1, 2 и 3, чл. 32, ал. 1 и чл. 37. От този текст следва изводът, че не може да се ограничават правата с решение на НС, а само със закон, какъвто не е приет. Българската конституция прави ясна разлика между видовете актове, които се приемат от НС. Различна е тяхната правна сила, различни са и процедурите, по които те се приемат. Именно за да се гарантира правната сигурност и предвидимост, в самата конституция на редица места е предвидено уреждането на определени отношения да става само и единствено със закон. Според

⁵¹ ДВ, бр. 31 от 20.4.2012 г.

⁵² ДВ, бр. 22 от 13.3.2020 г.

⁵³ ДВ, бр. 33 от 7.4.2020 г.

чл. 5, ал. 1 Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. В случая дори не със закон, а с решение на НС е нарушен принципът за върховенството на Конституцията и йерархията на нормативните актове. КС неколккратно се е произнасял, че Конституцията „изрично „резервира“ материя, чиято правна уредба трябва да стане само със закон“, като по този начин „Конституцията запълва с конкретно съдържание възприетата от самата нея формула за разделение и баланс на властите и за ролята на закона в правовата държава“⁵⁴.

Заключението, до което може да се стигне след посочването на горните аргументи, е че Решението на НС, предмет на анализ в настоящата статия, е прието в нарушение на редица конституционни разпоредби. Това решение е в разрез с принципите на демократичната, социалната и правовата държава.

Избрах тази тема за настоящето изследване поради две основни причини:

- Все по-честото извършване на конституционни и законови нарушения при създаването на съответните актове на Народното събрание;
- Нарушаване на принципите на парламентаризма, при все че още в чл. 1 от Конституцията е прогласено, че България е република с парламентарно управление.

Изследването, което направих, е във времето, в което въведеното извънредно положение вече е отменено и практически анализираното решение на НС не се прилага. Въпреки това не смятам, че трябва с лека ръка да се подминават актове, издавани от държавни органи, които очевидно са в нарушение на основни принципи и норми в Конституцията ни. Тези нарушения подкопават устоите на правовата държава, което създава представата, че законите не са създадени да се спазват.

От направеното изложение лесно могат да се направят следните изводи:

Парламентаризмът изисква депутатите да получават възнаграждение от страна на държавата не просто, за да се издържат, а за да гарантират предпоставките за функционирането на демократична и правова държава:

⁵⁴ Решение № 11 от 5.10.2010 г. на КС по к. д. № 13/2010 г., ДВ, бр. 81 от 15.10.2010 г., Решение № 9 от 10.5.2018 г. на КС по к. д. № 5/2017 г., ДВ, бр. 42 от 22.5.2018 г.

- Провеждане на избори при всеобщото избиращо право, което означава, че всеки гражданин има правото и възможността, без каквато и да е дискриминация, и без неоснователни ограничения да взема участие в ръководенето на обществените работи пряко или посредством свободно избрани представители; както и да гласува и да бъде избран в истински, периодично провеждани избори, при всеобщо, равно и тайно гласоподаване, гарантиращо свободното изразяване на волята на избирателите⁵⁵;
- Гарантирането на независимост на народния представител при изразяване на позициите си и осъществяване на дейността си;
- Ограничаване на възможностите за влияние върху депутата при осъществяването на дейността си като такъв;
- Функционирането на парламента като постоянно заседаващ орган.

Както беше посочено по-горе, по време на тоталитарната държава всички тези предпоставки биват премахнати. Поради това нарушенията на тези принципи не бива да остават без реакция защото демократичните принципи, както и съхранението на върховенството на Конституцията, са в основата на правовата държава.

⁵⁵ Международен пакт за граждански и политически права, ДВ. бр. 43 от 28.5.1976 г. Подробно за пакта вж. Йочева, К. Механизми за наблюдение на изпълнението на международни договори в областта на правата на човека, С.: Нов български университет, 2020, 58–60.