



ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Централен офис: София 1000, ул. „Аксаков“ 52, ет. 3, тел. 988-53-86

e-mail: pressoffice@modernpolitics.org ; imp@europe.com

www.modernpolitics.org

До

**Конституционния съд
на Република България**

СТАНОВИЩЕ

**на Института за модерна политика по
конституционно дело № 3/2011 г.**

**УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение, постановено на 24 февруари 2011 г., **Институтът за модерна политика** е конституиран като страна по конституционно дело № 3 от 2011 г. за установяване на противоконституционност на чл. 98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Делото е образувано по искане на група народни представители от 41-ото Народно събрание.

Институтът за модерна политика намира за основателно искането за обявяване на противоконституционност на оспорената разпоредба от ПОДНС и изтъква следните доводи и аргументи:

I. Относно отношенията «парламент-правителство» при парламентарната форма на управление.

В условията на парламентарната форма на управление конституирането на правителството, като носител на изпълнителната власт, и неговата текуща дейност имат своето основание в политическото доверие на законодателната власт. То носи политическа отговорност пред парламента, която се осъществява както чрез формите на обикновения парламентарен

контрол – актуални въпроси, питання, интерпелации и изслушвания, така и в рамките на специфични процедури за разискване и проверка на доверието на парламентарната институция в действията и политиката на правителството, които могат да имат за последица прекратяване на правомощията на правителството – конституционните институти на вота на недоверие (чл. 89) и на вота на доверие (чл. 112).

II. Относно сходствата и различията в правната природа на вота на недоверие по чл. 89 и на вота на доверие по чл. 112 от Конституцията.

1. Разглежданите два конституционни института определено имат редица сходства. Те са свързани най-вече с:

а) Предмета на «проверката» – има ли парламентарно доверие в Министерския съвет.

б) С еднаквите правни последици от неполучаването на изискуемата парламентарна подкрепа при отхвърляне на поискан от правителството вот на доверие и при приемане на предложението за недоверие, внесено от съответната група депутати – и в двата случая конституционният законодател предвижда, че правомощията на правителството се прекратяват.

2. По-съществени обаче са различията между двата института, а именно:

а) Различен субект на предложението – най-малко една пета от депутатите (чл. 89), Министерският съвет (чл. 112).

б) Различно мнозинство за приемане на решение – повече от половината от общия брой на депутатите при вот на недоверие и повече от половината от присъстващите при вот на доверие.

в) В ПОДНС са предвидени различни процедурни срокове за включване в дневния ред на парламента и за гласуване – разискванията по вот на недоверие се насрочват не по-рано от 3 и не по-късно от 7 дни от внасяне на проекта, а гласуването се прави не по-рано от 24 часа след приключване на разискванията; при вот на доверие разискванията се насрочват на първото следващо заседание и гласуването се прави веднага след края на дебатите.

г) Различни са и предвидените в Конституцията правни последици. Изрично следва да се подчертае, че конституционната уредба приравнява само правните последици от неуспешен вот на доверие с тези на успешния вот на недоверие, предвиждайки

оставка на правителството (чл. 89, ал. 2, чл. 112, ал. 2 от Конституцията, РКС № 4 по к.д. № 8/1994 г.). При получаване на доверие със съответното мнозинство правните последици при двата института за различни. При неуспешен вот на недоверие правителството остава на власт и заедно с това гарантира стабилитета си за срок от 6 месеца, в рамките на който не може да бъде внасян вот на недоверие от депутатите на същото основание. Този предпазен срок е изрично уреден в чл. 89, ал. 3 от Конституцията. Целта на тази конституционна гаранция, както е формулирана в Решение на КС № 13 по к.дело № 27 от 1992 г. е:

*„С разпоредбата на чл. 89, ал. 3 от Конституцията се цели установяването на стабилитет на Министерския съвет и осигуряване на условия за нормално изпълнение на задълженията му поне за срок от шест месеца. **Недопустимо е непрекъснато да се внасят в Народното събрание предложения за гласуване на недоверие на Министерския съвет, тъй като това би довело до нежелана дестабилизация на правителството, до недобросъвестно упражняване на конституционни права и до постоянно отклоняване на Народното събрание от основните му задачи.**“*

Институтът за модерна политика подчертава, че това решение на Конституционния съд има за предмет тълкуване именно на чл. 89, ал. 3 от Конституцията, като тълкувателният въпрос е бил: *«дали след като е било поискано недоверие на Министерския съвет за цялостната му политика и то не е било отхвърлено, може да се поиска в следващите шест месеца гласуване на недоверие на каквото и да е основание, тъй като не може да не бъде включено в цялостната му политика»*. В това тълкувателно решение никъде не е засегнат въпроса за аналогично прилагане на 6-месечния предпазен срок и при хипотезата на чл. 112, когато правителството е преминало през успешен вот на доверие, още повече, че той е извън предмета на тълкуване, поискан от вносителите на искането. Да се правят изводи на базата на това решение, че предпазният 6-месечен срок изрично предвиден за процедурата по чл. 89 трябва да се прилага и за процедурата по чл. 112, където не е уреден от конституционния законодател, е необосновано.

Прилагането на основните тълкувателни методи на правната догматика¹ води до същите изводи:

- Езиковото тълкуване на чл. 89, ал. 3, в който е използван изразът „предложението за гласуване на недоверие“ не оставя съмнение, че нормата визира именно предложението, иницирано от народни представители, а не „поискано“ от Министерския съвет гласуване на „доверие“, каквото предвижда чл. 112. Конституционният законодател е използвал думите

¹ Ташев, Р. Теория на тълкуването, 2007, Соби

„предложение“ и „недоверие“, описвайки инициативата на народните представители по чл. 89, а за акта на правителството е избрал различните по смисъл думи – глагола „поиска“ и съществителното „доверие“. По този начин двата института ясно са разграничени и от езиково и терминологично гледище. На цялата територия на Конституцията двата термина „недоверие“ и „доверие“ са използвани самостоятелно, без да е въведено единно родово понятие. Например в чл. 111, ал. 1, т. 1 от Конституцията са посочени последиците на вота на недоверие, иницииран от депутатите, докато последиците на неуспешния вот на доверие са посочени отделно (не като част от родово понятие) в чл. 112, ал. 2. По тези причини и прилагайки последователно правилата на езиковото тълкуване (което е с най-голяма тежест според правната догматика), изразът „предложението за гласуване на недоверие“, използван в конституционната норма на чл. 89, ал. 3 може да бъде тълкуван единствено като описващ процедурата, стартирана по инициатива на народни представители. – Същият извод се налага и от логическото тълкуване по *аргумент а contrario*: прикрепвайки изрично предпазния срок по чл. 89, ал. 3 като правна последица само на инициативата на народните представители, конституционният законодател е изключил приложението на същата последица в хипотезата при поискан от правителството вот на доверие, дори и изрично да не е посочил това.

– Систематичното място на правилото на чл. 89, ал. 3 в Глава трета „Народно събрание“ е още едно категорично потвърждение на волята на конституционния законодател да ограничи със срок само предложенията за вот на недоверие, произхождащи от народните представители. Липсата на изричен конституционен текст в уредбата на вота на доверие, идентичен с нормата на чл. 89, ал. 3, подчертава волята на конституционния законодател, че внасянето на предложение за вот на недоверие на основание, идентично с гласуван вот на доверие, в срок по-кратък от 6 месеца след приемане на последния, е допустимо.

– Аргументът на деонтична балансираност изисква на всяко законово предписание, което предоставя права, да кореспондира съответно задължение. Тази закономерност е много ясно очертана в правото на една пета от депутатите да предложат гласуване на недоверие, което се балансира от предпазния срок като мярка срещу недобросъвестно нарушване на стабилитета на управлението. Подобен баланс и симетрия не може да съществува по отношение на искането на правителството на доверие, защото би довел до нежелан правен резултат – защита на правителството от собственото му действие при това без даже да е налице атакуване на управлението от народни представители.

– Ако се допусне, че конституционният законодател е имал предвид предпазния срок като последица на вота на доверие по чл. 112, това означава да се приложи разширително тълкуване и да се насочи действието на правната норма, съдържаща се в чл. 89, ал. 3 и спрямо факти, за които не е изрично предвидено да

имат такава правна последица. Това е недопустимо, най-малкото защото става въпрос за ограничаване на конституционни правомощия, а както е известно, ограниченията трябва да се тълкуват стеснително.

- От доктринална гледна точка тези постановки са валидни не само в континенталното право, но и в държавите на *common law*, в англо-американската правна система. Ако приложим един от традиционните начини за тълкуване в англо-американското право, т.нар. „мълчание на закона по големи въпроси“, ще стигнем до същите изводи, че конституционният законодател не би оставил неуредена изрично такава значима последица, каквато е с действие на правителството да се отнемат ключови конституционни правомощия на опозицията. Или както често се произнася в подобни тълкувателни ситуации Върховният съд на САЩ „...Конгресът не би скрил слон в миша дупка“².

3. Относно конституционната роля на вота на недоверие по чл. 89 от Конституцията.

Вотът на недоверие е «оръжие» на опозицията, на парламентарното малцинство или дори само на част от него (най-малко една пета от депутатите). В съвременния парламентаризъм политическата отговорност на правителството не се свежда само до възможността да бъдат прекратени неговите правомощия при загуба на аритметично мнозинство в законодателния орган. Динамиката на информационното общество, значителното разширяване на принципите на прозрачност и отчетност при функционирането на демократичните институции обогати и съдържанието на вота на недоверие. Този конституционен институт вече не е само инструмент за проверка на парламентарното доверие към правителството и евентуалното му сваляне от власт. Внесеният от опозиционни парламентарни среди вот на недоверие е и възможност по парламентарен път да бъдат поставени на широкото обществено внимание съществени проблеми в управлението и политиката на управляващото мнозинство. Този акт на дадено опозиционно малцинство може да е резонанс на съществуващи обществени настроения, протести или публична полемика, или да е насочен към формиране на определени обществени нагласи, като бъдат посочени и обосновани слабости, злоупотреби или други негативни за правителството обстоятелства и процеси.

Правителствената отговорност вече излиза и извън стените на парламента – това не е отговорност само пред народното представителство, а в голяма степен и непосредствено пред гражданите, чиито интереси, ценности и искания се представляват от пряко избраните депутати и политическите

² Например по делото *Whitman v. American Trucking Ass'ns, Inc.*, 531 U.S. 457, 468 (2001).

партии и коалиции, зад които стои вота на избирателите. При парламентарното управление това е отговорност и отчетност не само пред парламентарното мнозинство, а дори в още по-голяма степен пред опозицията вътре и вън от парламента; пред гражданите, които не са гласували за политическите сили, излъчили действащото правителство, които се представляват от опозиционните формации или въобще не са взели участие в изборите.

Тази допълнителна роля на вота на недоверие – да бъде и форма на демократичен политически натиск от страна на опозиционните сили и среди в парламента, а оттам и в обществото, ясно проличава в условията на българското парламентарно управление. Устойчива парламентарна практика е опозицията да внася вот на недоверие дори и когато правителството се ползва с подкрепата на монолитно мнозинство. Въпреки предварителната яснота, че няма перспектива да се стигне до крайната последица от реализирането на политическата отговорност – прекратяване на правителствените правомощия – дебатите по вота на недоверие служат като инструмент за упражняване на т.нар. право на опозиция, каквото имат политическите малцинства в демократичната държава.

Същевременно, за да предпази конституционната система от прекомерна дестабилизация и блокиране на дейността на изпълнителната власт в резултат от злоупотреба с правото на опозицията да внася вот на недоверие, Конституцията създава и редица гаранции в полза на Министерския съвет. Така например, конституционната уредба на вота на недоверие (чл. 89) предвижда особено мнозинство за приемане на искания вот – повече от половината от общия брой на депутатите, а в ПОДНС са предвидени по-дълги процедурни срокове за включване в дневния ред и за провеждане на гласуването в сравнение с другата процедура за вот на доверие по чл. 112 от Конституцията. Най-съществена сред тези гаранции обаче е забраната да се стартира нова процедура за вот на недоверие на същото основание през следващите 6 месеца от отхвърлянето на предложение за недоверие, дори инициаторите на искането да са различни. Ако бъде отхвърлено искане на опозицията да се гласува недоверие по цялостната политика на Министерския съвет или на министър-председателя, в шестмесечния «предпазен» срок въобще не може да бъде внасян нов вот на недоверие (Решение на КС № 13 по к.дело № 27 от 1992 г.).

4. Относно конституционната роля на вота на доверие по чл. 112 от Конституцията.

Въпреки редица сходства с института на вота на недоверие по чл. 89, вотът на доверие е самостоятелен институт с различна конституционна роля. Той е «оръжие» на

правителството, чиято цел е да консолидира и препотвърди парламентарното доверие към неговата политика в ситуация на разколебаване на управляващото мнозинство, на обществено напрежение или реструктуриране на политическото пространство; при необходимост от съществено отклонение от първоначално заявените програма и управленски приоритети или при наличие на други особени обстоятелства, които изискват споделяне на политическата отговорност за важни решения. Ако внесеният от парламентарната опозиция вот на недоверие е средство за «нападение» и има за цел да свали правителството от власт или най-малкото да упражни натиск върху него да промени политиката си, то вотът на доверие, поискан от Министерския съвет, е средство за активна защита с цел да се потвърди неговото оставане на власт и да се демонстрира обща воля на управляващото мнозинство да продължи да осъществява заявената политика.

III. Противоречие на чл. 98 от ПОДНС с принципа на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията) и със забраната за присвояване на народния суверенитет (чл. 1, ал. 3 от Конституцията).

Правителството, независимо от своята относителна самостоятелност, като носител на една от трите разделени власти, е подчинено на Народното събрание. Неговото съществуване е възможно само и доколкото има необходимата парламентарна основа – доверието на мнозинството от депутатите. Парламентарната институция обаче е единство от мнозинство и малцинство, от управляващи и опозиция. И едните, и другите са еманация на вота на избирателите и представляват техните интереси, ценности, очаквания, критицизъм или искания. Съвременният парламентаризъм не допуска безусловна «диктатура на мнозинството» и превръщане на парламента в конвент, а предвижда редица конституционни и процедурни гаранции за правото на малцинството (опозицията). Това е така, именно защото зад опозицията в парламента също стои вотът на част от обществото, на граждани, които имат равни конституционни права и задължения с онези, които са гласували за парламентарното мнозинство, излъчило правителството.

Текстът на чл. 98 от ПОДНС в частта му предвиждаща, че успешният вот на доверие, поискан от правителството анулира възможността да се предложи вот на недоверие от депутатите на същото основание през следващите 6 месеца води именно до погасване на правото на малцинството (опозицията); до заличаване на една от основните функции на политическата опозиция в представителната демокрация – да бъде коректив на

управлението и гарант срещу властови произвол³. Отваря се възможност за злоупотреба с правото на правителството да иска вот на доверие и така да анулира напълно възможността на парламентарната опозиция да внася вот на недоверие било по цялостната политика, било по конкретен повод.

Институтът за модерна политика подчертава, че един от трайно установените в практиката на Съда в Страсбург стандарти е, че с Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи се гарантират права, които не са «теоретични и илюзорни, а практически и ефективни». Както е известно, Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи съдържа норми, които по своята природа са част от общеевропейската конституционна традиция. От тази гледна точка и по аналогия, принципът на политическия плурализъм, прогласен в чл. 11, ал. 1 от Конституцията не е декларативен текст. За да бъде той практически и ефективен не е достатъчно простото наличие на множество регистрирани политически субекти. Няма да е налице политически плурализъм в конституционния смисъл на това понятие ако партиите и коалициите са «заглушавани» и ограничавани в дейността си чрез законови ограничения. **В конкретния случай с чл. 98 от ПОДНС парламентарната опозиция може да бъде целенасочено лишена от правителството от възможността да предизвика разисквания и гласуване на недоверие. Това би довело до «диктатура на мнозинството» и би ерозирало политическия плурализъм, който е в основата на политическия живот (чл. 11, ал. 1 от Конституцията).**

На практика, при действието на оспорения чл. 98 от ПОДНС, правителството би могло на всеки 6 месеца да внася вот на доверие, който да се гласува с «гилотината» на парламентарното мнозинство, анулирайки правото на опозицията (малцинството) да поставя по собствена инициатива и в съответствие с интересите на избирателите, които представлява, въпросът за доверието в управлението. Ако се приложи аргументът *reductio ad absurdum* (като принцип на логическото тълкуване) по силата на чл. 98 от ПОДНС би могло да стигне до следната ситуация: веднага след внасяне на вот на недоверие от група депутати, правителството да внесе искане за вот на доверие по същия въпрос и благодарение на по-късите срокове, в които трябва да бъдат насрочени дебатите и гласуването да изпревари дебатите и гласуването по искането на депутатите⁴. По този начин не просто

³ В тази посока са и някои по-нови теоретични разработки в областта на конституционното право, като например: Белов, М., „Опозицията и правото на опозиция в съвременното българско конституционно право“, сборник „Съвременното право: Проблеми и тенденции“, „Сиби, 2011, с. 59-79.

⁴ При вот на недоверие по чл. 89 от Конституцията, ПОДНС предвижда разискванията по проекта за решение за започнат не по-рано от три и не по-късно от седем дни от внасянето му, а гласуването по проекта става не по-рано от 24 часа от приключване на разискванията (чл. 97 от ПОДНС). При вот на доверие по чл. 112 от Конституцията, искането на правителството се подлага на разисквания на първото следващо заседание на парламента, а гласуването се извършва веднага след края на разискванията в

би се обезмислил конституционния институт на вота на недоверие по чл. 89, но и правителството би се възполвало (в известна степен шиканьозно) от по-ниското изискуемо мнозинство за оставане на власт – половината от присъстващите при вот на доверие вместо повече от половината от списъчния състав на депутатите при вота на недоверие.

Нещо повече, подобна «диктатура на мнозинството» и узурпиране от правителството на конституционните възможности за търсене на отговорност, които принадлежат на опозицията биха могли да стигнат до крайност в степен, че да бъде засегнат друг конституционен фундамент – забраната политическа партия, друга организация, част от народа, държавна институция или отделна личност да си присвоява упражняването на народния суверенитет (чл. 1, ал. 3 от Конституцията). Присвояването на народния суверенитет не се състои само в неговата най-крайна форма, позната от авторитарните общества. Парламентарното малцинство (опозиция) също осъществява част от народния суверенитет, упражнявайки правомощията си по конституция и закон. Затова ограничаването и целенасоченото препятстване, на което и да е от тях, е форма на недопустимо присвояване на народния суверенитет от управляващото мнозинство.

IV. Противоречие на чл. 98 от ПОДНС с принципа на правовата държава – чл. 4, ал. 1 и преамбюла на Конституцията.

Конституцията не предвижда предпазен 6-месечен срок за правителството след като е получило парламентарна подкрепа в резултат на внесен по своя инициатива вот на доверие. Този извод се налага както от буквалното, така и от систематичното тълкуване на конституционните разпоредби. Той произтича и от цялостния дух и принципи на парламентарната форма на управление, прогласена в чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

Анализът на конституционната уредба сочи, че институтът на вота на недоверие е уреден в своята цялост в чл. 89, Глава трета «Народно събрание». Предмет на уредбата е субекта на инициативата, изискуемото мнозинство за постановяване на решение, правните последици – оставка или стабилизиране на правителството за срок от 6 месеца.

От друга страна, вотът на доверие е уреден като самостоятелен институт, но на друго систематично място като правна възможност за Министерския съвет – в Глава четвърта «Министерски съвет», чл. 112 от Конституцията. И тук, конституционният законодател регламентира този институт в неговата цялост – субект на инициативата, основания за искане на доверие, изискуемо мнозинство за постановяване на решение. Правните последици обаче са сведени единствено до оставка при

същото заседание (чл. 95 от ПОДНС).

отхвърлено искане на доверие, без да е предвиден предпазен 6-месечен срок в случай на получено доверие.

Тези постановки намират потвърждение и в сравнително-правен аспект. Проучването на конституционната уредба на 34 държави-членки на Съвета на Европа, направено от **Института за модерна политика** по повод на конституционно дело № 3/2011 сочи, че:

- Само в 3 от изследваните държави⁵ не съществува конституционна процедура за сваляне на доверието на парламента от правителството.
- В 7 от изследваните държави⁶ съществува единствено процедура за вот на недоверие по инициатива на парламента, но не и на самото правителство.
- В мнозинството от държавите – 24, са регламентирани процедури за вот на доверие, инициирани както от правителството, така и от парламента. В 17 от тези държави⁷ въобще не е въведен предпазен срок, в рамките на който да не може да бъде отправено повторно (ново) искане за вот на доверие/недоверие. В други 7 държави е предвиден такъв срок на неатакуемост на правителството и съответно са напълно релевантни на разглеждания в конституционното дело въпрос – Франция, Гърция, Полша, Румъния, Испания, Хърватия и Естония. Във всяка една от тях, с известни вариации на продължителността и условията, при които се прилага това времево ограничение, е възприет принципа, че то действа единствено като гаранция на стабилитета на управлението срещу инициирани от народни представители процедури за вот на недоверие, но не и при поискано от правителството гласуване на доверие.

* * *

Предвид всички тези аргументи, Институтът за модерна политика смята, че текстът на чл. 98 от ПОДНС в частта му „гласуване на доверие“ противоречи на Конституцията, защото:

а) С него противоконституционно е дописана нормата на чл. 112 относно вота на доверие. Това „дописване“ на конституционната норма няма характер на нейно конкретизиране и доразвитие, а на прибавяне на сериозна правна последица към института на вота на доверие, която Конституцията не предвижда нито изрично, нито имплицитно – забрана за предложение за вот на недоверие от група депутати в срок от

⁵ Швейцария, Кипър и Монако.

⁶ Андора, Азербайджан, Беларус, Исландия, Лихтенщайн, Швеция.

⁷ Ирландия, Холандия, Австрия, Армения, Люксембург, Чехия, Дания, Латвия, Литва, Русия, Словакия, Македания, Турция, Великобритания, Белгия, Унгария, Словения (изт. Интерпарламентарен съюз).

6 месеца от гласуван вот на доверие по искане на Министерския съвет.

б) Нарушава принципа на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

в) Противоречи на чл. 11, ал. 1 и чл. 1, ал. 3 от Конституцията, защото се нарушава правото на малцинството (опозицията) и дава възможност за „диктатура на мнозинството“, с което се ерозира политическия плюрализъм и забраната за присвояване на народния суверенитет от политическа партия, друга организация, част от народа, държавна институция или отделна личност.

17 март 2011 г.

ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА:

БОРИСЛАВ ЦЕКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ