



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 6 за 2003 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 25 март 2003 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 6 за 2003 г., образувано по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 81, ал. 2 и 3 от Конституцията на Република България относно следните питання:

1. Какво е съдържанието на изискването на чл. 81, ал. 3 от Конституцията, че "гласуването е лично" ?

2. С оглед разпоредбата на чл. 81, ал. 3 от Конституцията, допустимо ли е един народен представител да гласува по един и същи въпрос освен със своята карта и с една или повече карти за гласуване на други народни представители?

3. С оглед изискванията на чл. 81, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията противоконституционен ли е закон, приет чрез гласуване с чужди карти?

Относно тълкувателното питане по т. 1 от искането на президента на републиката:

Конституционната уредба в чл. 81, ал. 3 е кратка, но достатъчно ясна: гласуването е лично и явно, освен когато Конституцията предвижда или Народното събрание реши то да

бъде тайно. Конституционната разпоредба на чл. 81, ал. 3 в частта ѝ “гласуването е лично” не създава неяснота относно смисъла и съдържанието ѝ, нито създава предпоставки за противоречиво или нееднакво тълкуване при приложението ѝ. Съдържанието на това конституционно право и задължение на народния представител може да бъде само едно, а то е, че гласуването при приемането на актовете на Народното събрание е акт на лично действие на всеки народен представител, при който той изразява свободно и независимо лична воля в съответствие със своята съвест и убеждения.

Начинът обаче по който се изразява личната воля на народния представител чрез гласуването не е предмет на конституционна уредба. Ето защо всяко тълкуване, което би посочило как технически да се извършва гласуването, ще представлява по същество указание на Конституционния съд относно съдържанието на уредба за организацията и дейността на Народното събрание. Конституционният съд има компетентност да дава задължително тълкуване на Конституцията, при което тълкуване обаче не може да решава въпроси от изключителната компетентност на Народното събрание. Мотиви в този смисъл са изложени от Конституционния съд в Решение № 19 от 1993 г. по к.д. № 11 от 1993 г., Решение № 18 от 1998 г. по к. д. № 17 от 1998 г., Определение от 20.03.2003 г. за прекратяване на к. д. № 19 от 2002 г. и др.

В разпоредбата на чл. 73 конституционният законодател предвижда организацията и дейността на Народното събрание да се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от Народното събрание. При такова изрично овластяване именно правилникът е нормативният акт, в който следва да се конкретизира конституционната уредба, поради което задължителното тълкуване на чл. 81, ал. 3 не може да съдържа конкретни указания относно процедурното изпълнение на конституционното задължение за лично гласуване.

Относно тълкувателното питане по т. 2 от искането на президента на републиката:

В пълно съответствие с чл. 73 от Конституцията нормативният ред, по който народните представители извършват гласуване, е уреден в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Докато в ал. 1 на чл. 53 от ПОДНС се възпроизвежда конституционното изискване за лично явно или тайно гласуване, в ал. 2 на същата разпоредба се конкретизират начините, по които се извършва явното гласуване на народните представители: компютризирана система за гласуване; вдигане на ръка; ставане от място при поименно извикване по азбучен ред и отговаряне с “да”, “не”, “въздържал се”; саморъчно подписване; поименно изписване имената на народните представители и начина на тяхното гласуване чрез компютризираната система за гласуване. Техническото средство пък за гласуване при компютризираната система е посочено в ал. 3 – специална карта. В

тази разпоредба изрично е установена и забрана за преотстъпване на собствената и гласуването с чужда карта. От посочените в ПОДНС начини, по които се извършва гласуването в Народното събрание е видно, че гласуването чрез компютризираната система със специална карта е само един от възможните начини за явно гласуване. На този начин в ПОДНС не се отдава никакво по-специално значение или пък решаваща тежест при определяне на конституционно необходимите кворум за присъствие или мнозинство за приемане на актовете.

Същата или почти същата като в сега действащия чл. 53 от ПОДНС (с несъществени разлики) е била уредбата и в чл. 54 от ПОДНС (обн. ДВ, бр.13 от 1995 г., отменен ДВ, бр. 44 от 1997 г.) и в чл. 52 от ПОДНС (обн. ДВ, бр. 44 от 1997 г., отменен ДВ, бр. 69 от 2001 г.). Конституционносъобразността на процедурата по приемане на актовете на Народното събрание, включително начина на извършване на личното гласуване, е била предмет на оспорване пред Конституционния съд. В мотивите на Решение № 4 на Конституционния съд от 1995 г. по к. д. № 2 от 1995 г. по повод оспорване на чл. 39, ал. 2 и чл. 54, ал. 2 от ПОДНС (обн. ДВ, бр. 13 от 1995 г., отменен ДВ, бр. 44 от 1997 г.) се казва: "Тези текстове от ПОДНС уреждат техническата страна за проверка на кворума при провеждане на заседания в пленарната зала на Народното събрание, начина на гласуване, регламентираното вземане на почивка или прекъсване на заседанието, както и описание по какви начини се извършва явното гласуване. Твърди се, че тези текстове от ПОДНС противоречат на Конституцията. В искането не се излагат мотиви, само се прави предположението, че чрез регистрацията само с карти от страна на депутатите може да се заобиколи (наруши) необходимият кворум за провеждане на заседание на Народното събрание. Конституционният съд приема, че правилата, установени с ПОДНС, представляват техническа процедура и с нищо не нарушават определен текст от Конституцията."

Ето защо считаме, че въпросът в тълкувателното питане дали е допустимо гласуването на народен представител освен със своята карта и с една или повече карти за гласуване на други народни представители, е неотносим към конституционната разпоредба на чл. 81, ал. 3. Спазването на конституционното изискване по чл. 81, ал. 3 следва да се гарантира не чрез тълкувателно дописване на конституционната норма, а в рамките на нормативната процедура, предвидена в ПОДНС, която съдържа достатъчно гаранции за защита на Конституцията. Такъв защитен механизъм за спазване на конституционното изискване по чл. 81, ал. 3 представлява чл. 58, ал. 2 от ПОДНС съгласно който когато процедурата по гласуването или резултатът от него бъдат оспорени веднага след приключването му, председателят разпорежда то да бъде повторено. Резултатът от повторното гласуване е окончателен. При такова оспорване председателят на Народното събрание не може да прави преценка дали да допусне повторното гласуване, той е длъжен да го разпорежи. И това повторно гласуване може да се извърши по друг от предвидените

начини за гласуване. Така с разпоредбата на чл. 58, ал. 2 се постига необходимия баланс, като от една страна се охранява спазването на чл. 81 от Конституцията, а от друга - се гарантира правната сигурност и стабилност на актовете на Народното събрание като не се допуска оспорването да се прави неограничено във времето.

Спазването на конституционното изискване за лично гласуване се гарантира и чрез установените в ПОДНС санкционни разпоредби за нарушаване на забраната за гласуване с чужди карти: председателят на Народното събрание може по чл. 116, т. 3 да отстрани от едно заседание народен представител, който гласува с чужда карта и по чл. 117, т. 3 да отстрани за повече от едно до три заседания народен представител, който повторно е гласувал с чужда карта.

Следователно въпросът за недопустимост на гласуването с чужди карти може да се постави с оглед изискването народните представители да не нарушават разпоредбите на ПОДНС. Спазването на това задължение предвид високото обществено положение на народните представители е и въпрос на обществен дълг, отговорност и морал. Затова гласуването с чужди карти е недопустимо поведение, но не и от гледна точка на изискванията на Конституцията, а от гледна точка на изискванията на ПОДНС и на морала. И за моралната укоримост на поведението на гласуване с чужди карти са относими мотивите на Конституционния съд, изложени в Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 за 1998 г.: "Едно от основните конституционни задължения на народните представители е да присъстват на заседанията на Народното събрание и да вземат отношение по разглежданите закони или решения, като гласуват със "за", "против" или "въздържал се" (чл. 52, ал. 1 ПОДНС). Неизпълнението на това задължение е едно недопустимо поведение, което не бива да се толерира. То не може да даде основание да се оспорват приетите с гласовете на останалите народни представители закони чрез искания до Конституционния съд за обявяването им за противоконституционни под предлог, че не е имало необходимия кворум. Ако действително не е имало кворум, това е следвало да се констатира по време на заседанието чрез проверка по реда на чл. 38, ал. 3 ПОДНС и да се отрази в стенографския протокол."

Относно тълкувателното питане по т. 3 от искането на президента на републиката:

Тълкувателното питане дали с оглед изискванията на чл. 81, ал. 2 и 3 от Конституцията е противоконституционен закон, приет чрез гласуване с чужди карти е неотнормимо към тези конституционни разпоредби, тъй като редът за гласуване и за установяване и проверка на необходимото мнозинство за приемане на закони, не е установен в Конституцията, а в ПОДНС. Евентуални нарушения в законодателния процес биха могли да доведат до противоконституционност на закон само ако нарушават

конституционните норми, установяващи изисквания към начина на приемане на законите. Когато законът е приет при спазване на изискванията на чл. 88 от Конституцията, не може да се твърди, че нарушаването или неспазването на други процедурни правила по приемането на законите, води до противоречие с Конституцията. Разпоредбите в ПОДНС не са с ранг на конституционна норма и тяхното евентуално нарушаване не може да обоснове противоконституционност на закон. Такъв извод следва от трайната практика на Конституционния съд. Така например в мотивите на Решение № 3 от 1995 г. по к. д. № 6 от 1995 г. се казва: "Конституционният съд е имал възможността да се произнесе, че преценката за конституционносъобразност съгласно разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията трябва да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове, въвеждащи допълнителни изисквания или процедури - решение по к.д № 17 от 1991 г. (ДВ, бр. 4 от 1992 г.). Съдът не намира основание да изостави това свое разбиране." Такова становище Конституционният съд застъпва и в Решение № 7 от 1998 г. по к.д. № 5 от 1998 г., Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г. и др.

Тъй като гласуването чрез компютризирана система с карти е част от процедурата, установена в ПОДНС, то нарушаването на забраната за гласуване с чужди карти не може да доведе до противоконституционност на закон или отделни негови разпоредби, ако в стенографския протокол за заседанието на Народното събрание няма констатация за такова нарушение като обективно установен факт. Многократно в своята практика Конституционният съд е застъпвал такова становище. В мотивите на Решение № 3 от 1993 г. по к.д. № 2 за 1993 г. се казва: "При преценката за конституционносъобразност на процедурата при гласуване и приемане на актовете на Народното събрание Конституционният съд изхожда от данните в стенографските протоколи за заседанията на Народното събрание. Той не може да открива производство по тяхното оспорване. Стенографските протоколи са официални документи на Народното събрание и имат пълна доказателствена сила за отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации, включително за броя на присъстващите народни представители (кворум), за броя на гласувалите "за", "против" или "въздържал се" и др., които констатации могат да бъдат правени само от Народното събрание." Тези мотиви са повторени и потвърдени от Конституционния съд и в Решение № 18 от 1995 г. по к. д. № 16 от 1995 г., Решение № 25 от 1998 г. по к.д. № 22 от 1998 г., Решение № 28 от 1998 г. по к. д. № 26 от 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г. и др.

Следователно щом не е направено оспорване на процедурата по гласуването или на резултата от гласуването и липсата на необходимото мнозинство или обстоятелството на гласуване с чужди карти, не са установени в стенографския протокол, няма основание за твърдение, че са нарушени чл. 81, ал. 2 и 3 от Конституцията. Именно затова самото

обстоятелство на гласуване с чужди карти при приемането на закон, ако не е установено от Народното събрание в неговия официален документ за проведеното заседание – стенографския протокол, не може да обоснове противоконституционност на този закон или на отделни негови разпоредби.

В заключение и с оглед посочените съображения считаме, че:

1. “Лично гласуване” по смисъла на чл. 81, ал. 3 от Конституцията означава гласуване, което е акт на лично действие и изразява личната воля на всеки народен представител в съответствие с неговата съвест и убеждения. Гласуването като начин на изразяване на личната воля е техническа процедура, която не е предмет на конституционна уредба. На основание чл. 73 от Конституцията тази техническа процедура се урежда в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

2. Недопустимо с оглед разпоредбата на чл. 81, ал. 3 е гласуване, при което волята не е изразена лично. Обстоятелството дали волята е изразена лично се установява от Народното събрание при условията и по реда на ПОДНС в стенографските протоколи. Гласуването на народен представител освен с неговата карта и с една или повече карти на други народни представители представлява нарушение на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, който няма конституционна юридическа сила.

3. Преценката за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията се прави само с оглед нарушаването на конституционни разпоредби, а не на разпоредби на други нормативни актове. Стенографските протоколи за заседанията на Народното събрание са официални документи, които имат пълна доказателствена сила относно обстоятелствата и констатациите за наличието или липсата на конституционно необходимото мнозинство за приемането на законите. Обстоятелството на гласуване от народни представители с чужди карти при приемането на закон от Народното събрание не е основание за неговата противоконституционност, когато това не е отразено в стенографския протокол или констатирането му не нарушава конституционното изискване за минимално необходимото мнозинство за приемане на закон по чл. 81, ал. 2.

МИНИСТЪР – ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Симеон Саксбургготски)

