

СТАНОВИЩЕ

на Съюза на юристите в България по конституционно дело
№ 3/ 2011 г. за установяване на противоконституционност на чл. 98 от
Правилника за организацията и дейността на Народното събрание

Като се възползва от предоставената възможност да изрази становище по к.д. № 3/2011г. в качеството на заинтересована страна, конституирана със Определението на КС от 24.02.2011г., СЮБ очаква от Съда при произнасянето си по този конституционен спор да вземе отношение и мотивира диспозитива на съответното решение със следните съображения:

I. По допустимостта

Вече произнесъл се с посоченото определение по допустимостта на искането на 51 народни представители от 41-то НС в неговата цялост, Съдът би могъл да прецизира предмета на спора, по който се произнася и при предстоящото му разглеждане по същество (чл. 25 ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд)

Според СЮБ, би било добре и във духа на Конституцията, Съдът да се ограничи при разглеждането на правния спор по това дело и произнасянето по въпроса за противоконституционността на чл. 89 от ПОДНС, само в частта му „гласуване на доверие или”. Във останалата си част този текст възпроизвежда съдържанието на конституционната норма на чл.89 ал.3 в редакция, която с нищо не променя или подменя нейния смисъл, изясняван от КС и чрез задължително тълкуване и е съобразен с него. Без израза „гласуване на доверие или” няма претендираното от искателя „дописване” на Конституцията с чл.98 от ПОДНС.

Възпроизвеждане, дословно или смислово, на конституционен текст- част от норма или цяла норма, с оглед на логическа цялост на съответната правна уредба, може да бъде намерено и в други разпоредби на ПОДНС (например чл. 79 ал. 1 от Конституцията и чл. 18 ал. 1 от Правилника; чл.70 ал.1 изр.1 от Конституцията и чл. 123 ал.1 от Правилника и др.).

Макар че съгласно чл.5 ал.2 от Конституцията това е ненужно, но не и недопустимо, чрез въпросното възпроизвеждане Парламентът прави своя правилник по-пригодим и ефективен във

непосредственото му приложение. В тези случаи трудно би могло да се говори за противоконституционност, ако с това възпроизвеждане не се влага друг смисъл в разбирането за конституционна норма. Иначе казано, годен предмет на конституционния спор в такива случаи би могла да бъде само онази част от атакуваната норма, която привнесена към конституционния текст поставя въпроса за различно разбиране на смисъла на конституционната норма в сравнение с вече установения от Съда по пътя на задължителното тълкуване.

Според СЮБ, ако Съдът възприеме тези съображения, той би трябвало да допусне до разглеждане по същество искането за установяване на противоконституционност на чл.98 от ПОДНС само в частта му „гласуване на доверие или”, като го отхвърли в останалата му част.

Така, още тук, Съдът мълчаливо ще заяви разбирането си за неоспоримостта на конституционсъобразността на алтернативната хипотеза, съдържаща се в чл. 98 от ПОДНС, която гласи: „При..... отхвърляне на предложение за недоверие на МС, ново предложение за недоверие на същото основание не може да бъде направено в следващите 6 месеца”.

Едновременно с това, действайки по този начин, Съдът ще уважи регламентарната автономия на Парламента, но само дотолкова, доколкото тя е осъществена в конституционно допустимата рамка.

II. По съществуването на спора

1. Чрез привнесения текст „гласуване на доверие или” в чл. 98 от ПОДНС, възпроизвеждащ в останалата си част съдържанието на чл. 89 ал.3 от Конституцията, се постига нормативно уреждане на въпроса за правните последици от гласуването на доверие на МС по отношение на възпиращия 6 месечен срок, който не е уреден в Конституцията в рамките на института „вот на доверие”. При това постигнатото нормативно решение за въпросните последици е идентично с това на отхвърлено предложение за недоверие, което е изрично уредено в Конституцията и то в рамките на института „вот на недоверие”.

В резултат на това, защитният и стабилизиращ за МС и дисциплиниращ и възпиращ за опозицията 6-месечен срок, установен в чл. 89 т.3 от Конституцията само за хипотезата „неуспешен вот на недоверие”, т.е. „когато НС отхвърли предложението за гласуване на недоверие на МС”, се разпростира и върху хипотезата „успешен вот на доверие”, т.е. „когато НС гласува доверие на МС”.

Добавяйки въпросният текст, НС е излязло извън конституционноустановения предмет на акта на регламентарната си

автономия – правилника. Съгласно чл.73 от Конституцията „организацията и дейността на НС се осъществява въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него”. Съдът вече се е произнесъл за правната природа на този акт, за отношението между Конституцията и него и за предмета му (Решение № 11/2010г. по кд № 13/2010г.). Предмет на правилника са и могат да бъдат само неуредени в Конституцията въпроси, отнасящи се до организацията и дейността на НС.

Въпросите за правните последици на отхвърлено предложение за гласуване на недоверие или на гласувано доверие, са съществена част от конституционноустановените институти „вот на недоверие” и „вот на доверие”. Те не се отнасят нито до организацията, нито до дейността на НС и са нормативно решими само от Конституцията.

Така първото самостоятелно основание за противоконституционността на чл.98 от ПОДНС във частта му „гласуване на доверие или” е противоречието с чл.73 от Конституцията.

2.Осъществявайки правомощие по чл. 149 ал.1 т.2 от Конституцията при разглеждането на това дело КС има всичките основания да се позове и на досегашната си юрисдикция и по-точно на две решения, с които дава задължително тълкуване на конституционни норми, относими към предмета на спора. Това са Решение № 13/1992г. по кд № 27/1992г. и Решение № 4/1994г. по кд № 8/ 1994г.

В тях, от различен ъгъл и в различен аспект, предопределен от сезирането, Съдът е очертал конституционноправната същност на двата института – „вот на недоверие” и „вот на доверие”, както с оглед на тяхната специфика, така и на общите или еднакви моменти в тяхната конституционна уредба, които винаги са съвместими с въпросната специфика и никога не я преодоляват.

В мотивите на Решение № 13/1992г. по кд № 27/1992г., тълкувайки чл.89 ал.3 от Конституцията, при констатирано отсъствие на основания за искане на вот на недоверие в чл. 89, се приема, че такива основания за гласуване на недоверие по реда на този член са политиката, програмата на правителството или конкретен повод – т.е. изрично установените в чл. 112 от Конституцията основания на искането на доверие от самия МС. Според Съда това е така, защото във два случая и при двата института – гласувано недоверие или отхвърлено искане за гласуване на доверие, съгласно чл.111 ал.1 от Конституцията правомощията на правителството се прекратяват. Само в тези два случая имаме еднакви правни последици* при реализацията на двата различни института, довеждащи до политическа отговорност на правителството, независимо на кое от

еднаквите основания по чл.112 от Конституцията е направено съответното искане. С това се изчерпват еднаквите моменти в конституционноправната уредба на тези два института.

Във мотивите на същото решение Съдът е извел още едно, различно, „ново основание“ само за искане на недоверие по чл.89 – нарушение на Конституцията. То е изведено от разпоредбата на чл.105 ал.1 от Конституцията, която изрично задължава МС винаги да съобразява своята дейност със Конституцията и законите. Всяко отклонение от това задължение, изразяващо се в нарушение на Конституцията, осъществено даже в рамките на 6-месечния защитен за МС срок по чл.89 ал.3 на Конституцията, може да бъде самостоятелно основание на искане за гласуване на недоверие и то е реализуемо по всяко време.

Според Съда, чрез така възприетото тълкуване се постига своеобразен конституционен баланс. От една страна- гарантирана от Конституцията възможност за МС, при отхвърлено искане за недоверие, да функционира необезпокояван от нови искания за недоверие на същото основание във следващите 6 месеца. От друга – гарантирано зачитане на върховенството на Конституцията, на конституционно установената форма на държавно управление и механизма на държавната власт, според който цялата дейност на МС се осъществява в съответствие с Конституцията. Затова и всяко нарушение на Конституцията може да бъде основание за гласуване на недоверие по всяко време.

Според СЮБ за кд № 3/ 2011г. е от съществено значение възприетото вече от Съда тълкуване, че дори когато има отхвърлено искане за недоверие на някое от основанията по чл.112 от Конституцията, ново искане за недоверие е допустимо и във рамките на 6-месечния срок по чл.89 ал.3, но само ако основанието за него е нарушение на Конституцията.

Очакваме, че при произнасянето си по това дело КС да извлече както от Решение № 13/1992г. по кд № 27/1992г. така и от Решение № 4/1994г. по кд № 8/1994г. убедителния мотив, че при едни и същи основания по чл.112 както за вот на недоверие, така и за вот на доверие, защитният за МС 6-месечен срок по чл.89 ал.3 от Конституцията се отнася само за случаите на отхвърлено искане за гласуване на недоверие и то на някое от тези основания. За четвъртото, самостоятелно приложимото само за искане на вот на недоверие основание, изведено от чл. 105, ал.1 на Конституцията, въпросният ограничителен 6-месечен срок не се отнася. Искане на вот на недоверие на това основание може да бъде направено по всяко време.

Що се отнася до „гласуване на доверие“ в Конституцията няма възпиращ опозицията срок за искане на вот на недоверие, а срокът по чл. 89 ал.3 от Конституцията е неприложим във хипотеза в която инициативата е на самото правителство.

Въпросният срок в систематично отношение е предвиден при основната конституционна форма за поставяне от парламентаристи – 1/5 от народните представители, на въпроса за политическата отговорност на правителството пред НС – вот на недоверие, уреден в чл.89 от Конституцията. Самият възпиращ опозицията срок е проява на рационализиращия парламентаризъм и е предназначен да осигури разумна парламентарна практика по приложението на вота на недоверие, като осигури и разумно, стабилизиращо за правителството време, в случай на отхвърлен вот. Конституционно недопустимо е с този срок да се блокира възможността за нов вот на недоверие чрез иницииран от правителството вот на доверие. Този срок е част от института „вот на недоверие“ и е приложим само за него.

Всичко това мотивира извода за установена противоконституционност на чл.98 от ПОДНС в частта му „гласуване на доверие или“. Той противоречи на чл.1 ал.1, чл.4 ал.1 чл.8, както и на чл.89 във връзка с чл.105 от Конституцията. Разпростирайки като последица срокът по чл.89 ал.3 и върху гласуван вот на доверие, въпросният израз, в противоречие с Конституцията, по недопустим от нея начин, променя същностни характеристики на два самостоятелни института – „вот на недоверие“ и „вот на доверие“ и деформирайки ги, блокира конституционната практика в механизма на държавната власт в частта на конституционно установения баланс между Парламента и МС.

Поради така изложените съображения, както по допустимостта на искането така и по съществуването на спора, СЮБ очаква Конституционния съд да установи противоконституционността на чл.98 от ПОДНС в частта му „гласуване на доверие или“, поради противоречие с чл.1 ал.1, чл.4 ал.1, чл.8, чл.73 и чл.89 във връзка с чл.105 от Конституцията и да отхвърли искането на 51 народни представители от 41 Народно събрание в останалата му част.

ЗА ПРЕДСЕДАТЕЛ:

ЙОСИФ ГЕРОН

