
POSSIBLE CONSTITUTIONAL AMENDMENTS CONCERNING THE MAJORITY FOR VOTING IN THE NATIONAL ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF BULGARIA⁶

Assoc. Prof. Zornitsa Yordanova, PhD

Department of Public Law, Law Faculty

“Angel Kanchev” University of Ruse, Bulgaria

E-mail: ziordanova@uni-ruse.bg

***Abstract:** the paper examines the majority requirements in the Constitution of the Republic of Bulgaria concerning the decision making in the National Assembly. Constitutional amendments are suggested for raising the majority for some of Bulgarian Parliament's most important laws and decisions. According to the author the increased majority would make parliamentary acts better motivated and would influence society to respect more the acts of the national representative authority.*

***Keywords:** National Assembly of the Republic of Bulgaria, majority, constitutional amendments, voting in Parliament*

***JEL code:** D72*

ВЪВЕДЕНИЕ

Съгласно чл. 81, ал. 2 от Конституцията на Република България от 1991 г. /КРБ/, Народното събрание приема законите и другите си актове с мнозинство повече от половината от присъстващите депутати /т.нар. обикновено мнозинство/, освен когато Конституцията изисква друго мнозинство. Следователно мнозинствата при вземане на решения и приемане на парламентарни актове са уредени изчерпателно в Основния закон. При липса на конституционно указание за „друг вид мнозинство” е достатъчно със „за” да са гласували повече от половината присъстващи в залата депутати, при наличие на установения в чл.81, ал.1 КРБ кворум⁷. В редица свои разпоредби обаче Конституцията изисква завишаване на мнозинството при приемане на някои особено важни парламентарни актове:

- **Абсолютно мнозинство** – изискването е да са гласували със „за” поне 50% +1 от всички народни представители /т.е. минимум 121 гласа „за”/. Такова се предвижда в 2 случая - при гласуване вот на недоверие на правителството и при отхвърляне ветото на държавния глава спрямо гласуван и приет от Народното събрание /НС/ закон. Съгласно чл. 89 КРБ една пета от депутатите може да предложи на НС да гласува недоверие на Министерския съвет. Предложението е прието, когато за него са гласували повече от половината от всички народни представители. Съгласно чл. 101 КРБ в срока по чл. 88, ал. 3 /15-дневен след приемането на закона от НС/ президентът може мотивирано да върне закона в Народното събрание за ново обсъждане, което не може да му бъде отказано. НС приема повторно закона с мнозинство повече от половината от всички народни представители.

Другата група специални мнозинства, предвидени в Конституцията, са **квалифицирани** – 2/3 или 3/4 от списъчния състав на НС /т.е. от всички народни представители/:

- Мнозинство $\frac{3}{4}$ от всички депутати /т.е. минимум 180 гласа „за”/ се изисква при гласуване на закон за изменение и допълнение на Конституцията от Обикновеното НС по чл.155 КРБ – „Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с мнозинство три четвърти от всички народни представители на три гласувания в различни дни”. Тук е предвиден и компромисен намаляващ кворум - ако не се

⁶ Докладът е представен на конференцията с оригинално заглавие на български език „Възможни конституционни промени относно мнозинствата при гласуване в Народното събрание на Република България”.

⁷ Съгласно посочената разпоредба Народното събрание открива заседанията си и приема своите актове, когато присъстват повече от половината народни представители.

постигне съгласие, мнозинството от $\frac{3}{4}$ пада на $\frac{2}{3}$ при прегласуване - „Ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители”.

- **Мнозинство от $\frac{2}{3}$ от гласовете на всички народни представители /т.е. най-малко 160 гласа „за”/** се изисква в случаите по чл. 22 КРБ. Съгласно посочената разпоредба /изменена с втората поправка в Конституцията във връзка с членството на България в Европейския съюз/, чужденци и чуждестранни юридически лица могат да придобиват право на собственост върху земя при условията, произтичащи от присъединяването на Република България към Европейския съюз или по силата на международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България, както и чрез наследяване по закон. Законът за ратифициране на такъв международен договор се приема с мнозинство две трети от всички народни представители. Преди 2005 г. не се допускаше придобиване на земя в страната от чужденци, освен при наследяване по закон, като в този случай собствеността следваше да се прехвърли. След присъединяването ни към ЕС имаше временен мораториум върху придобиването на земя от чужденци, но срокът му изтече и вече се прилага правилото, че по силата на международен договор, ратифициран с $\frac{2}{3}$ мнозинство, може да се предостави право на граждани на страни извън ЕС да придобиват земя в България.

- Друг случай, в който Конституцията изисква квалифицирано мнозинство от $\frac{2}{3}$ от всички депутати, е този по **чл. 85, ал. 2 вр. ал. 1, т. 9 КРБ** – за приемане на закони за ратифициране или денонсиране на международни договори, предоставящи на Европейския съюз правомощия, произтичащи от нашата Конституция. Съгласно ал. 2 на чл. 85 законът за ратифициране на такъв международен договор се приема с мнозинство две трети от всички народни представители. Тази промяна /извършена с втората поправка на Конституцията/ касае случаите на допълнителен частичен трансфер на държавен суверенитет в полза на ЕС. При нови промени в учредителните договори на ЕС, предвиждащи отстъпване на правомощия от националните към европейските институции, промяната следва да се ратифицира от НС с квалифицирано мнозинство⁸.

- Друга разпоредба на Конституцията, изискваща квалифицирано мнозинство при вземане на решения от НС, е тази на чл. 103 във връзка с повдигането на обвинение срещу президента или вицепрезидента. Съгласно посочената разпоредба, президентът и вицепрезидентът не носят отговорност за действията, извършени при изпълнение на своите функции, с изключение на държавна измяна и нарушение на Конституцията. В тези хипотези обвинението се повдига по предложение най-малко на една четвърт от народните представители и се поддържа от НС, ако **повече от две трети от народните представители** са гласували за това. Тук КРБ изисква даже „повече от $\frac{2}{3}$ ”, т.е. 161, а не 160 гласа „за”.

- С последния приет от НС закон за изменение и допълнение на Конституцията /обн. ДВ, бр.100 от 2015 г./ беше внесена една необходима промяна в чл. 130, ал. 3 КРБ. С нея се завиши мнозинството за избиране членовете на Висшия съдебен съвет /ВСС/ от парламентарната квота. Съгласно новата редакция единадесет от членовете на ВСС се избират от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители и 11 - от органите на съдебната власт. Преди тази промяна мнозинство от $\frac{2}{3}$ се изискваше само при избора на членовете на Инспектората към ВСС, което беше нелогично, тъй като помощният орган се избираше с по-високо мнозинство от основния.

- Квалифицирано мнозинство се изисква и в чл. 132а КРБ, регламентиращ Инспектората към ВСС. Съгласно ал. 2 главният инспектор се избира от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители за срок от пет години, а съгласно ал. 3

⁸ Значимостта на този въпрос се потвърждава от обстоятелството, че квалифицирано мнозинство не се изисква за нито една от останалите групи договори, предвидени в чл.85 КРБ, независимо от важността им за държавата.

останалите 10 инспектора се избират от НС за срок от четири години по реда на ал. 2 /т.е. със същото квалифицирано мнозинство/⁹.

- Последното конституционно изискване за квалифицирано мнозинство при вземане на решение от Обикновеното НС е предвидено в чл. 160, ал. 1 КРБ. Съгласно тази разпоредба НС решава да се произведат избори за Велико Народно събрание с мнозинство две трети от общия брой на народните представители.

Самото Велико Народно събрание /ВНС/ също взема решения по въпросите, за които е свикано, с мнозинство от 2/3 от гласовете на всички депутати, но там предвид увеличения брой народни представители /400/ минималният брой гласове е 267. Следва да се уточни, че квалифицираното мнозинство във ВНС се прилага само за тези теми, за които е свикано ВНС, т.е. само за проекта за Конституция, респективно за изменение и допълнение на Конституцията, който то е призовано да разгледа и приеме, а не и за останалите въпроси, които би решавало ВНС по реда на чл. 162, ал. 2 КРБ /„В неотложни случаи Великото Народно събрание изпълнява функциите и на Народно събрание”/.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Както бе посочено по-горе, необходимото мнозинство при гласуване актовете на Народното събрание е повече от половината от присъстващите депутати при наличен кворум, освен в изрично посочените в Конституцията случаи, в които КРБ изисква завишено мнозинство. Следва да се отбележи, че според действащата уредба само веднъж на заседание по предложение на парламентарна група може да се проверява кворумът, и то във връзка с предстоящо гласуване¹⁰. Съгласно практиката на Конституционния съд, ако не е извършена проверка или са изчерпани възможностите за такава, актът няма да може да бъде обявен за противоконституционен само на основание липсата на достатъчен брой депутати в залата¹¹.

Съществуващото изискване за обикновено мнозинство при гласуване на огромната част от парламентарните актове води до идеята за необходимост от промени в Конституцията, които да „повдигнат” мнозинствата при вземане на решения в Обикновеното НС по въпроси, които са особено важни, но Основният закон недооценява от гледна точка на минимален брой гласове и парламентарен консенсус. От извършения преглед на конституционните разпоредби се оказва, че по някои не толкова значими теми КРБ изисква например 160 или повече гласа, а по други фундаментални за управлението въпроси допуска вземането на

⁹ Считам за спорна нуждата от квалифицирано мнозинство в случая, доколкото Инспекторатът е помощен орган, който следва да проверява дейността на органите на съдебната власт, без да засяга независимостта им при осъществяването на техните функции, да извършва проверки за почтеност и конфликт на интереси на магистратите, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, накърняващи престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на магистратската независимост. Считам за по-логично членовете на ВСС да се избират със завишено мнозинство, за да се гарантира включването в Съвета само на авторитетни професионалисти, докато за членовете на Инспектората мнозинство от 2/3 не е наложително. При това, макар Инспекторатът да е към ВСС, съставът му се избира изцяло от Народното събрание, което е спорно разрешение, а и набирането на 160 гласа в някои случаи се оказва проблематично.

¹⁰ Съгласно чл.52, ал.3 от Правилника за организацията и дейността на 44-тото НС председателят, във връзка с предстоящо гласуване, може да извърши по своя инициатива или само веднъж в едно заседание по искане на парламентарна група проверка на кворума чрез поименно прочитане имената на народните представители или чрез преброяване на народните представители от секретарите на Народното събрание.

¹¹ Още в мотивите на Решение № 17 от 24.11.1992 г. по к.д. № 22/1992 г. Конституционният съд приема за меродавна стенограмата от заседанието на НС, от която се установява, че заседанието е започнало при наличие на кворум. „Нито веднъж в хода на заседанието не е изразено съмнение, че няма кворум. Такова съмнение не е изразено и преди гласуването на оспорваното решение, за да се извърши преброяване на присъстващите на заседанието народни представители”. Видно от стенограмата, обявеното след гласуването приемане на решение не е било поставено под съмнение. Твърдението по посоченото конституционно дело, че в конкретния случай в залата са присъствали по-малко от 80 депутати, КС счита за недоказано. Стенографският протокол е официален документ на НС и има доказателствена сила. Правнорелевантна констатацията относно кворума може да прави само НС и тя се отразява в протокола от заседанието му. Впоследствие КС застъпва същата позиция и в мотивите на Решение № 3 от 30.03.1993 г. по к.д. № 2/1993 г., Решение № 18 от 05.10.1995 г. по к.д. № 16/1995 г., Решение № 25/29.09.1998 г. по к.д. № 22/1998 г., Решение № 5/2003 г. по к.д. № 5/2003 г. /вж. решенията на сайта на КС – www.constcourt.bg/.

решение да стане с гласовете на повече от половината присъстващи дори при нестабилен кворум в залата. Завишаването чрез конституционна ревизия на мнозинствата при приемане на важни решения би имало и дисциплиниращ ефект върху парламентарното поведение и присъствието на депутатите. Народните представители биха били наясно, че при липса на кворум гласуването ще се отложи, а въпросите са такива, че би било недопустимо протакането на тяхното решаване. По-важните случаи¹², в които според мен би следвало в Конституцията да бъде предвидено завишено мнозинство в Обикновеното НС, са следните:

1. Следва да се прецизира разпоредбата на чл. 101, ал. 2 КРБ по отношение повторното приемане на закон след наложено от държавния глава отлагателно вето. Съгласно действащата редакция Народното събрание приема повторно закона, върнат за преразглеждане от президента, с мнозинство повече от половината от всички народни представители. Така се оказва, че ако при първоначалното приемане на закона се е изисквало завишено мнозинство /например квалифицирано/, при повторното му гласуване ще е възможно приемането му с по-малко гласове, предвид изискването за абсолютно мнозинство. Поради това в края на ал. 2 на чл. 101 следва да се добави „освен ако в Конституцията е предвидено друго мнозинство за приемането на закона”. Не може например за приемането на закон по чл. 22 или по чл. 85, ал. 2 вр. чл. 85, ал. 1, т. 9 КРБ да се изисква мнозинство 2/3 от всички депутати, а след упражнено вето спрямо такъв закон от страна на президента вместо увеличено да има спадащо изискване за 121 гласа. Логиката би следвало да бъде обратната – ветото да налага завишаване във всички случаи на броя гласове, необходими за повторно приемане на закона. Конституционният законодател не е включил такова условие в текста, вероятно защото при влизането в сила на Конституцията през 1991 г. разпоредбите на чл. 22 и чл. 85 не са имали този вид¹³. След приемането на „европейската поправка” на КРБ през 2005 г. депутатите не са коригирали разпоредбата на чл. 101 в смисъл, че при закони, приемани поначало с квалифицирано мнозинство, същото следва да бъде спазено и при повторно гласуване след вето на президента. Действително това може да се приеме за подрабизащо се, но конституционните разпоредби следва да бъдат максимално прецизни и изчерпателни.

2. Конституционните съдии от парламентарната квота понастоящем се избират с обикновено мнозинство от присъстващите депутати. Същевременно, членовете на ВСС след последното изменение на Конституцията вече се избират с мнозинство от 2/3 от всички народни представители, при това по усложнена процедура /НС разработи и прие специални процедурни правила ad hoc/. След като за парламентарно избраните членове на ВСС и дори на Инспектората към ВСС се изисква завишено мнозинство, би било логично и съставът на върховния пазител на Конституцията – Конституционния съд, да се избира с поне две трети от гласовете на народните представители. При това четиримата членове на КС от парламентарната квота не се избират едновременно, а на всеки тригодишен период се сменят само един или двама съдии, поради което считам, че издигането на достатъчно авторитетни юристи и излъчването им от НС с квалифицирано мнозинство не би следвало да представлява съществен проблем.

3. Считам за редно, с оглед стабилността на управлението, правителството също да се избира с абсолютно мнозинство. Съгласно чл. 99 КРБ президентът след консултации с парламентарните групи възлага на кандидат за министър-председател, посочен от най-голямата по численост парламентарна група, да състави правителство. Ако в 7-дневен срок кандидатът не успее да предложи състав на Министерския съвет, президентът възлага това на посочен от втората по численост парламентарна група кандидат за министър-председател. Ако и в този случай няма успех, президентът в същия срок възлага на някоя следваща парламентарна група да посочи кандидат за министър-председател. След три последователни проучвателни мандата, ако не се постигне съгласие за образуване на правителство,

¹² Настоящият доклад не претендира за изчерпателност, а сочи някои важни въпроси, при които е необходимо завишено мнозинство, тъй като настоящата уредба не гарантира консенсуса при вземането на решения от НС.

¹³ До 2005 г. в КРБ не е имало изискване за квалифицирано мнозинство при приемане на закони, освен тези за изменение и допълнение на КРБ, а по отношение на тях държавният глава няма право на вето.

президентът назначава служебно правителство, разпуска НС и насрочва нови избори. В този случай се достига до парламентарна криза, която е неблагоприятно развитие от гледна точка както на правителството, така и на самото НС, чийто мандат се прекратява предсрочно. От друга страна обаче, редно е Министерският съвет да бъде избран с абсолютно мнозинство, за да му се гарантира поне първоначалното доверие на парламента, а и щом вотът на недоверие изисква 121 гласа, то с оглед правна симетрия е логично поне толкова гласове да са нужни и при първоначално формиране на правителството. Възможно е да се предвиди изключение - във финалната фаза на процедурата мнозинството да спада, като при третия проучвателен мандат се допусне избиране с обикновено мнозинство, за да се предотврати непосредствено предстоящото разпускане на НС.

4. Също абсолютно мнозинство от 121 гласа считам за необходимо и при извършване на структурни и персонални промени в правителството по чл. 84, т. 6 и т. 7 КРБ. Съгласно посочените разпоредби НС избира и освобождава министър-председателя и по негово предложение - Министерския съвет; извършва промени в правителството по предложение на министър-председателя, както и създава, преобразува и закрива министерства по предложение на министър-председателя. Логично е и първоначалният състав и структура на МС, и последващите промени в тях да се гласуват поне с абсолютно мнозинство.

5. Може да се дискутира въпросът дали и законът за държавния бюджет да се приема с абсолютно мнозинство. Макар това да е финансовият план на държавата за съответната календарна година, предвид важния характер на въпроса тази идея заслужава обмисляне.

6. Също с абсолютно мнозинство следва според мен да се решават въпросите относно войната и мира. Съгласно чл. 84, т. 10, т. 11 и т. 12 КРБ парламентът решава въпросите за обявяване на война и за сключване на мир; разрешава изпращането и използването на български въоръжени сили извън страната, както и пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея; обявява военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея по предложение на президента или на Министерския съвет. Тези въпроси са от критично значение за държавата и следва да бъдат решавани след внимателна преценка, тъй като касаят сигурността и суверенитета на страната. Поради това нестабилните обикновени парламентарни мнозинства не са подходящи за вземане на решения по такива фундаментални за Република България теми.

7. Може би един от най-важните въпроси, изискващи поне абсолютно /ако не и квалифицирано/ мнозинство, е този относно приемането, изменението и допълнението на някои от най-важните органични закони, уреждащи избирането и статуса на основните органи, предвидени в Конституцията. За много от тези актове Конституцията не предвижда завишено мнозинство, а то е важно с оглед значимостта на тези закони за развитието на държавата. Считам, че завишено мнозинство следва да е необходимо при ревизиране правилата на Изборния кодекс /който урежда реда за избиране на всички конституционноустановени органи, избирани пряко от гражданите/, а също и на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. В допълнение, промени в изборното законодателство съгласно международните препоръки /най-вече тези на Венецианската комисия/ следва да се приемат в определени срокове преди следващите избори и при значим политически консенсус. Способ за постигането на такъв консенсус е и предвиждането на абсолютно или квалифицирано мнозинство относно фундаменталните органични закони¹⁴.

Тук може да бъде поставен въпросът за компетентния орган за извършване на подобни изменения и допълнения в Конституцията, по-конкретно дали при завишаване на изискуемите мнозинства в посочените хипотези би се променила и формата на държавно управление, съответно дали би било необходимо свикването на Велико НС за такава ревизия.

¹⁴ Възможно и уместно е предвиждането на завишено мнозинство и при ревизията на други фундаментални закони като Закона за съдебната власт, Закона за Конституционния съд и т.н.

Съгласно Решение № 3 на КС от 2003 г. формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително, а не стеснително /като парламентарна република по смисъла на чл. 1, ал. 1 КРБ/. В това понятие се включва и изградената от ВНС система от висши държавни институции – НС, президент и вицепрезидент, МС, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и ВСС), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им. Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт. Считам, че в случая няма такава хипотеза и промени в изискуемите мнозинства при вземане на решения от ОНС по посочените значими за държавата и обществото теми не налагат свикване на Велико народно събрание, тъй като не засягат основните конституционни принципи. Те не касаят формата на управление на държавата, но биха направили управлението по-отговорно, доколкото биха изисквали един по-широк консенсус между политическите сили по важни въпроси, фундаментални за развитието на държавата и за външнополитическото ѝ положение.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение, конституционната уредба на мнозинствата, приложими при вземане на решения в Обикновеното Народно събрание, разкрива някои непълноти и несъвършенства. Следва да се обмисли евентуална конституционна промяна, която да завиши необходимото мнозинство за някои особено важни актове на НС. Това би повишило както осмислянето на съответните решения, така и тяхната легитимност, а и общественото доверие спрямо работата на националния представителен орган.

The study was supported by contract of University of Ruse "Angel Kanchev", № BG05M2OP001-2.009-0011-C01 "Support for the development of human resources for research and innovation at the University of Ruse "Angel Kanchev". The project is funded with support from the Operational Program "Science and Education for Smart Growth 2014 - 2020" financed by the European Social Fund of the European Union.

Изследванията са подкрепени по договор на Русенски университет "Ангел Кънчев" с № BG05M2OP001-2.009-0011-C01 „Подкрепа за развитието на човешките ресурси в областта на научните изследвания и иновации в Русенски университет "Ангел Кънчев", финансиран по Оперативна програма „Наука и образование за интелигентен растеж“ 2014-2020”, съфинансирана от Европейския социален фонд на Европейския съюз.