



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**РЕШЕНИЕ № 6**

София, 16 май 2011 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Владислав Славов

Димитър Токушев

Благовест Пунев

Пламен Киров

Красен Стойчев

Георги Петканов

Ванюшка Ангушева

Цанка Цанкова

Стефка Стоева

Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 16 май 2011 г. конституционно дело № 3/2011 г., докладвано от съдията Пламен Киров.

Производството е по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията.

Делото е образувано на 10.02.2011 г. по искане на 51 народни представители в 41-то Народно събрание за установяване противоконституционността на чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн. ДВ, бр. 58 от 27.07.2009 г., изм. ДВ, бр.60 от 30.07.2009г., Решение №11 на Конституционния съд на Република България от 03.12.2009г. – бр.98 от 11.12.2009г., доп. ДВ, бр.100 от 15.12.2009г., изм. и доп. ДВ, бр.43 от 08.06.2010г., в сила от 08.06.2010г.).

Народните представители твърдят, че разпоредбата на чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание противоречи на преамбюла, чл.4, ал.1, чл.89 и чл.112 от Конституцията на

Република България. Според вносителите оспорената разпоредба противоречи на принципа на правовата държава както и на конституционните норми, които регулират отношенията и баланса между изпълнителната и законодателната власт в контекста на установената в основния закон парламентарна форма на управление.

В искането се поддържа, че съдържанието на оспорената норма довежда до недопустимо смесване на два отделни конституционни института – вот на недоверие (чл.89 от Конституцията) и вот на доверие (чл.112 от Конституцията). Според вносителите те имат самостоятелни цели и логика, осъществяват се в независими една от друга процедури, инициират се от различни субекти и независимо от това, че основанията им са идентични водят до различни правни резултати. Посочват се и различните парламентарни мнозинства, които Конституцията изисква за гласуване на вот на недоверие и съответно за гласуване на вот на доверие на Министерския съвет.

С определение от 24 февруари 2011г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането на народните представители за установяване на противоконституционността на посочената разпоредба на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Като заинтересовани страни по делото са конституирани Народното събрание, президентът на Републиката, Министерският съвет, министърът на правосъдието и Съюзът на юристите в България, Институтът за модерна политика, Центърът за изследване на демокрацията.

Становища са представени от Министерския съвет на Република България, Института за модерна политика и Съюза на юристите в България. В становището на Министерския съвет се поддържа неоснователност на искането за обявяване противоконституционността на чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Институтът за модерна политика и Съюзът на юристите в България подкрепят искането на народните представители.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

При разглеждането на настоящото дело Конституционния съд има основание да се позове на досегашната си практика, с която дава задължително тълкуване на конституционни норми, относими към предмета на спора. Тя обхваща две решения – Решение №13/1992г. по к.д. №27/1992г. и Решение №4/1994г. по к.д. №8/1994г. като в тях Конституционният съд е очертал правната същност на двата института – „вот на недоверие” и „вот на доверие”. Конституционният съд отбелязва както тяхната специфика така и общите или еднакви елементи в тяхната конституционна уредба, които са съвместими с въпросната специфика и не я преодоляват.

В мотивите на Решение №13/1992г. по к.д. №27/1992г., тълкувайки чл.89, ал.3 от Конституцията, при констатирано отсъствие на основание за искане на вот на недоверие в чл.89, се приема, че такива основания са цялостната политика, програмата на правителството или конкретен повод. Това са изрично установените в чл.112 от основния закон основания за искане на доверие от самия Министерски съвет. Според Конституционния съд това е така, защото и в двете хипотези – гласуван вот на недоверие и отхвърлено искане за гласуване на доверие, съгласно чл.111, ал.1 от Конституцията правомощията на правителството се прекратяват. В тези два случая има еднакви правни последици при реализацията и на двата самостоятелни института, водещи до политическа отговорност на правителството пред Народното събрание, независимо на кое от идентичните основания по чл.112 от Конституцията е направено съответното искане. Според съда с това се изчерпват еднаквите елементи в конституционната уредба на тези два института.

В мотивите на цитираното решение Конституционният съд определя и още едно самостоятелно основание за искане на недоверие по чл.89 от Конституцията – нарушение на основния закон от страна на Министерския съвет. То е изведено от разпоредбата на чл.105, ал.1 от Конституцията, която изрично задължава Министерския съвет да осъществява своята дейност в рамките на Конституцията и законите на страната. Всяко отклонение от това задължение, изразяващо се в нарушение на Конституцията, осъществено дори в рамките на шестмесечния защитен срок по чл.89, ал.3 от Конституцията, може да бъде отделно основание на искане за гласуване на недоверие. Гласуване на недоверие на основание нарушение на Конституцията може да се осъществи по всяко време.

Освен това Конституционният съд приема, че при отхвърлено искане за гласуване на недоверие на Министерския съвет по цялостната му политика не може да се поставя отново въпрос за недоверие на това основание (цялостната политика) в следващите шест месеца. В същия срок „още по-малко би могло да се прави предложение за гласуване на недоверие само за една част от тази политика”, т.е. на основание „конкретен повод” (чл.112, ал.1 от Конституцията). Така според Конституционния съд основанието „цялостна политика” поглъща основанието „конкретен повод”.

Възприетото от Конституционния съд тълкуване постига своеобразен конституционен баланс. От една страна – гарантирана от Конституцията възможност за Министерския съвет, при отхвърлено искане за гласуване вот на недоверие, да функционира необезпокояван от нови искания за недоверие на същото основание в следващите шест месеца. От друга – гарантирано зачитане на върховенството на Конституцията и установената форма на държавно управление, при която цялостната дейност на Министерския съвет се осъществява в съответствие с Конституцията. Затова и всяко нарушение на Конституцията може да бъде основание за гласуване на недоверие без ограничение по време. С оглед на настоящото

D

конституционно дело е от съществено значение възприетото вече в цитираното решение тълкуване, че дори когато има отхвърлено искане за недоверие на някои от основанията по чл.112 от Конституцията, ново искане за недоверие е допустимо и в рамките на шестмесечния срок по чл.89, ал.3, но само ако посоченото в него основание е нарушение на Конституцията от страна на правителството.

В контекста на конституционно установената парламентарна форма на управление, вотът на недоверие е средство за осъществяване на парламентарен контрол и търсене на политическа отговорност предоставено в ръцете на опозицията, на парламентарното малцинство или дори само на част от него (най-малко една пета от народните представители). В съвременния парламентаризъм политическата отговорност на правителството не се свежда само до възможността да бъдат прекратени неговите правомощия при загуба на политическата подкрепа от мнозинството депутати в законодателния орган. Този конституционен институт е не само инструмент за проверка на парламентарното доверие към правителството и евентуалното му сваляне от власт. Внесеното от опозицията искане за вот на недоверие е и възможност по парламентарен път да бъдат поставени на широко обществено внимание съществени проблеми в управлението и политиката на управляващото мнозинство. Този акт на опозиционното малцинство е насочен към формиране на определени обществени нагласи и политически оценки, като бъдат дебатирани обстоятелства, обществени процеси, политически действия и управленски решения на правителството. В този смисъл устойчива парламентарна практика е опозицията да внася вот на недоверие дори и когато Министерския съвет се ползва с подкрепата на стабилно мнозинство. Въпреки предварителната яснота, че трудно може да се стигне до крайната последица от реализирането на политическата отговорност – прекратяване правомощията на Министерския съвет, дебатите по вота на недоверие служат като средство за упражняване на тъй

нар. право на опозиция, каквото имат политическите малцинства в демократичните държави. Те са и важен инструмент за осъществяване на парламентарния контрол.

В същото време, за да се предпази конституционната система от политическа дестабилизация и блокиране дейността на изпълнителната власт като следствие от злоупотреба с правото на опозицията да внася искане за вот на недоверие, Конституцията създава и редица защитни механизми и гаранции в подкрепа на Министерския съвет. Тук се включва конституционната уредба на вота на недоверие (чл.89 от Конституцията), която предвижда абсолютно мнозинство за гласуване на искания вот (повече от половината от общия брой на народните представители). Най-съществената гаранция в тази насока е забраната да се инициира нова процедура за вот на недоверие на същото основание през следващите шест месеца след отхвърлянето на предложение за недоверие, дори вносителите на искането да са различни. В случай, че 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 с изключение за претендирано нарушение на Конституцията от страна на Министерския съвет (Решение №13/1992г. по к.д. №27/1992г.).

Вотът на доверие е самостоятелен конституционен институт със своя собствена юридическа и политическа роля. Сходството му с института на вота на недоверие що се отнася до идентичността на конституционните основания не може да обоснове тяхното приравняване. Вотът на доверие е въведен от конституционния законодател като средство, упражнявано в интерес 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 преструктуриране на политическото пространство, при необходимост от съществено отклонение от първоначално заявените политическа



програма и управленски приоритети, както и при наличие на други обстоятелства, които изискват споделяне на политическата отговорност за важни решения и недвусмислено заявяване на парламентарната подкрепа за тяхната реализация. При положение, че внасянето от парламентарната опозиция на вот на недоверие е средството за сваляне на правителството от власт посредством търсенето на политическа отговорност или най-малкото упражняването на натиск върху него за промени във водената политика, то вотът на доверие, искан от Министерския съвет е средство за активна защита с цел политическа стабилизация на изпълнителната власт и демонстриране на обща воля на управляващото мнозинство да продължи да осъществява заявяваната политика.

Правната природа на вота на недоверие по чл.89 и на вота на доверие по чл.112 от Конституцията демонстрира сходство между двата института в предмета на „проверката“ при гласуването в Народното събрание – налице ли е парламентарно доверие към Министерския съвет и съществува ли политическо мнозинство в законодателния орган, което да подкрепя изпълнителната власт в лицето на правителството. В същото време еднакви са правните последици от реализиране на парламентарната отговорност на правителството при гласуване вот на недоверие, внесен по инициатива на парламентарната опозиция и от отказа на парламентарна подкрепа при отхвърляне на поискан от правителството вот на доверие. И в двата случая конституционния законодател предвижда, че правомощията на правителството се прекратяват. В същото време различията между двата конституционни института, които стоят в основата на парламентарната форма на управление, са съществени. Различен е субектът на предложението – най-малко една пета от народните представители при вота на недоверие (чл.89 от Конституцията) и Министерския съвет при вота на доверие (чл.112 от Конституцията). Различно е мнозинството за приемане на решенията – повече от половината от общия брой на депутатите при вота на недоверие (абсолютно мнозинство) и повече от

половината от присъстващите на заседанието депутати при вота на доверие (обикновено мнозинство). Различни са и самите парламентарни процедури включително и сроковете за тяхното осъществяване според Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Конституционната уредба приравнява само правните последици от неуспешния вот на доверие с тези на успешния вот на недоверие, предвиждайки и в двата случая оставката на правителството (чл.89, ал.2, чл.112, ал.2 от Конституцията, Решение №4/1994г. по к.д. №8/1994г.). При гласуване на доверие, както и при неуспешен вот на недоверие правителството остава на власт, но правните последици на тези две хипотези не са еднакви. В случай, че Народното събрание отхвърли вота на недоверие правителството остава на власт и заедно с това гарантира стабилността си за срок от шест месеца в рамките на който срок не може да бъде внасян нов вот на недоверие на същото основание. Този предпазен срок е изрично уреден само в чл.89, ал.3 от Конституцията и е последица свързана единствено с института на вот на недоверие. Целта на тази конституционна гаранция е изяснена изчерпателно с Решение № 13/1992г. по к.д.№ 27/1992г. Това решение на Конституционния съд има за предмет тълкуването изключително на чл.89, ал.3 от Конституцията. Никъде не е засегнат въпросът за аналогично прилагане на шестмесечен предпазен срок и при хипотезата на чл.112 от Конституцията, когато правителството е преминало през успешен вот на доверие, още повече, че този въпрос е извън предмета на тълкуване. Да се правят изводи на базата на Решение №13/1992г. по к.д. №27/1992г., че предпазния шестмесечен срок, изрично предвиден за процедурата по чл.89 трябва да се прилага и за процедурата по чл.112 от основния закон, при положение, че такъв срок в текста на чл.112 не е уреден от конституционния законодател, е необосновано и конституционно недопустимо.

Систематичното място на правилото на чл.89, ал.3 от Конституцията е в Глава трета „Народно събрание” и категорично потвърждава волята на



конституционния законодател да ограничи със срок само предложенията за вот на недоверие в хипотезата на вече отхвърлено искане за гласуване на недоверие на министър-председателя или правителство. Липсата на изричен конституционен текст в уредбата на вота на доверие (чл. 112, Глава пета „Министерски съвет“), идентичен с нормата на чл.89, ал.3, допуска внасянето на предложение за вот на недоверие на основание идентично с това на вече гласуван от парламента вот на доверие без това право да е ограничено с каквито и да са срокове. Правото на една пета от народните представители да предложат гласуване на недоверие на министър-председателя или на Министерския съвет се балансира от предпазния шестмесечен срок по чл.89, ал.3 като мярка срещу недобросъвестно или прекомерно нарушаване на стабилитета на държавното управление. Подобен баланс и симетрия не може да се търси и прилага по отношение на уреденото в чл.112 от Конституцията правомощие на Министерския съвет да поиска от Народното събрание да му гласува доверие, защото би довел до нежелан от конституционния законодател правен резултат – защита на правителството в резултат от негово собствено действие при това без да е налице атакуване на управлението от парламентарната опозиция. Допускането на шестмесечния предпазен срок като правна последица от вота на доверие означава да се приложи разширително тълкуване на правната норма, съдържаща се в чл.89, ал.3 от Конституцията. Това е недопустимо, доколкото подобна конструкция би довела до конституционно необосновано ограничаване на конституционните права на народните представители от парламентарното малцинство. Конституционният законодател не би оставил неуредена изрично подобна значима последица, доколкото тя предполага чрез действия на правителството да се ограничават или отнемат основополагащи права на политическата опозицията в Народното събрание.

Конституцията на Република България не предвижда предпазен шестмесечен срок за правителството след като то вече е получило парламентарна подкрепа като последица на поискан от него вот на доверие. Този извод се налага както от буквалното, така и от систематичното тълкуване на конституционната разпоредба на чл.112 от Конституцията. Той произтича не на последно място и от цялостния дух и принципи на парламентарната форма на управление, прогласена в чл.1, ал.1 от Конституцията.

Вотът на доверие е уреден като самостоятелен институт в чл.112 от Конституцията в неговата цялост – субект на инициативата, основание за искане на доверие, необходимо мнозинство за постановяване на решение. Правните последици на вота на доверие са сведени единствено до оставката на правителството при отхвърляне от Народното събрание на искането за гласуване на доверие. Предвиденият в чл.89, ал.3 предпазен шестмесечен срок е приложим единствено по отношение на времето ограничение за инициране от народните представители на процедури за вот на недоверие. Този защитен механизъм действа само като гаранция за стабилитета на управлението срещу непрекъснати и необосновани предложения за вот на недоверие. В случаите, когато Народното събрание е гласувало вот на доверие на правителството посоченият шестмесечен предпазен срок е конституционно неприложим. Поради това текстът на чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание влиза в противоречие с принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията), както и с принципа за върховенство на Конституцията (чл.5, ал.1 от Конституцията).

Текстът на чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание в частта му предвиждаща, че успешният вот на доверие, поискан от правителството препятства възможността да се предложи вот на недоверие от една пета от народните представители на същото основание през следващите шест месеца води до необосновано

ограничаване правата на малцинството, до препятстване упражняването на една от основните функции на парламентарната опозиция при установената от Конституцията парламентарна форма на управление. Отваря се възможност за злоупотреба с правото на правителството да иска вот на доверие и така да прегради напълно възможността на парламентарната опозиция да внася вот на недоверие било по цялостната политика, програмата на правителството или по конкретен повод.

На практика, при действието на оспорения чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, правителството би могло на всеки шест месеца да внася вот на доверие, който да се гласува от парламентарното мнозинство предотвратявайки възможността опозицията да поставя по собствена инициатива и в съответствие с интересите на избирателите, които представлява, въпроса за политическата отговорност на Министерския съвет. По този начин би се обезсмислил конституционния институт на вота на недоверие по чл.89 от Конституцията. В настоящата си редакция чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание допуска възможността опозицията в парламента да бъде целенасочено лишавана от възможността да предизвиква дебати и гласуване на недоверие на правителството. Това би довело до „диктатура на мнозинството” и до ерозия на политическия плурализъм, който е в основата на политическия живот в Република България (чл.11, ал.1 от Конституцията).

Чрез привнесения текст „гласуване на доверие или” в чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание защитния и стабилизиращ Министерския съвет и в същото време дисциплиниращ и възпиращ парламентарната опозиция шестмесечен срок, установен в чл.89, ал.3 само за хипотезата на отхвърлен вот на недоверие, се разпростира и върху хипотезата на успешен вот на доверие, иницииран от Министерския съвет. В останалата си част чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание възпроизвежда

съдържанието на чл.89, ал.3 от Конституцията. Добавяйки посоченият текст Народното събрание е излязло извън конституционно установените граници на регламентарната си автономия. Съгласно чл.73 от Конституцията организацията и дейността на Народното събрание се осъществява въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. Конституционният съд с Решение №11/2010г. по к.д.№13/2010г. се е произнесъл за правната природа и предмета на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание и за отношението му с Конституцията. Предмет на правилника могат да бъдат само неуредени в Конституцията въпроси, отнасящи се до организацията и дейността на Народното събрание. Правните последици на отхвърленото предложение за гласуване на недоверие или на гласувано доверие на правителството са съществена част от конституционните институти „вот на недоверие” и „вот на доверие”. Те не се отнасят нито до организацията, нито до дейността на Народното събрание и са предмет на уреждане само от Конституцията. Поради това чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание в частта му „гласуване на доверие или” противоречи на чл.73 във връзка с чл.5, ал.1 от Конституцията.

Въведеният с чл.89, ал.3 от Конституцията шестмесечен възпиращ опозицията срок е проява на рационализирания парламентаризъм и е предназначен да осигури разумна парламентарна практика по приложението на вота на недоверие. В същото време той действа като защитен механизъм по отношение на правителството и стабилизира държавното управление в случаите на вече отхвърлено предложение за гласуване на недоверие на министър-председателя или Министерския съвет. Конституционно недопустимо е с подобен срок да се блокира възможността за инициране на нов вот на недоверие посредством искане от правителството на вот на доверие. Шестмесечният предпазен срок е част от института „вот на недоверие” и е приложим само за него.

Според Конституционния съд на Република България прилагането на срока по чл.89, ал.3 от Конституцията като последица и на гласуван вот на доверие е в противоречие с Конституцията на Република България. По недопустим от нея начин чл.98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание променя същностни характеристики на два самостоятелни института – вот на недоверие и вот на доверие, деформира ги и нарушава конституционно установения баланс между законодателната и изпълнителната власт. Член 98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание в частта му „гласуване на доверие или” противоречи на чл.1, ал.1; чл.4, ал.1; чл.5, ал.1; чл.11, ал.1; чл.73 и чл.89 от Конституцията на Република България.

По изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

**РЕШИ:**

Обявява за противоконституционен член 98 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн. ДВ, бр. 58 от 27.07.2009 г., изм. ДВ, бр.60 от 30.07.2009г., Решение №11 на Конституционния съд на Република България от 03.12.2009г. – бр.98 от 11.12.2009г., доп. ДВ, бр.100 от 15.12.2009г., изм. и доп. ДВ, бр.43 от 08.06.2010г., в сила от 08.06.2010г.) в частта му „гласуване на доверие или”.

Председател:

Членове: