

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдията ЛЮБЕН КОРНЕЗОВ относно решение N 13 от 22 октомври
1992 г. по конституционно дело N 27 от 1992 година

I. Искането до Конституционния съд на групата народни представители от 36-то Народно събрание е да се даде задължително тълкуване на чл.89, ал.3 от Конституцията само в хипотезата, когато Народното събрание е отхвърлило предложението за гласуване на недоверие на Министерския съвет за **цялостната му политика**, може ли в следващите шест месеца да се иска нов вот на недоверие на каквото и да е основание. Твърдението на групата народни представители видно от техните "допълнителни съображения" /9 октомври 1992 г./ и становището на Министерския съвет е, че отхвърленият на 24 юли 1992 г. от Народното събрание вот за недоверие е бил за **цялостната политика на правителството**. Именно за това те поставят въпроса за тълкуване на чл.89, ал.3 от Конституцията само в една от хипотезите, която предполага отхвърлен вот на недоверие за **цялостната политика на Министерския съвет**.

От правна гледна точка искането на групата народни представители от 17 юли 1992 г. за гласуване вот на недоверие не е юридическо прецизно формулирано. Това се е отразило и при разискванията в Народното събрание на 22 и 24 юли 1992 г., което е отразено в стенографските протоколи.

Конституционният съд прие, че няма да взема отношение относно конкретната правна характеристика на отхвърления на 24 юли 1992 г. вот на недоверие към Министерския съвет. Според мен

Конституционният съд можеше да се произнесе по този въпрос поставен от 54-та народни представители и Министерския съвет, за да въведе с решението си една безспорност. Няма пречка, когато Конституционният съд дава задължително тълкуване на конституционна норма /чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията/ да изрази своето становище относно конкретен факт, който е свързан с тълкуваната конституционна норма. По този начин постъпи Конституционният съд, когато по искане на президента на Република България за тълкуване на чл.13 и чл.37 от Конституцията взема отношение по противоконституционността на някои текстове от Закона за изповеданията /к.д. N 11/1992 г./.

С други думи Конституционният съд трябваше да вземе отношение по основаниято на отхвърления вот на недоверие от 24 юли 1992 г. като се произнесе дали то е било за **цялостната политика**, или категорично да заяви и мотивира защо не се произнася по това искане на групата народни представители.

II. Предметът на делото е тълкуване на чл.89, ал.3 от Конституцията. Тълкуването на правна норма означава да се разкрие смисълът, бих казал разумът на тази правна норма, да се разкрие волята на законодателя. Правната норма трябва да се разглежда в контекста на системата от правни норми, които регулират дадените обществени отношения. Ако Конституционният съд беше разгледал чл.89, ал.3 от Конституцията в посока на нашето конституционно уредено държавно управление, убеден съм, че би стигнал до други изводи.

1. В чл.1, ал.1 от Конституцията е прогласено, че България е република с парламентарно управление. Този основополагащ принцип на държавното ни устройство поставя Народното събрание в "центъра" на всички държавни органи. Народното събрание има най-широки

правомощия, разбира се в рамките на разделението на властта /чл.8 от Конституцията/. Министерският съвет като най-висш орган на изпълнителната власт се избира от парламента /чл.84, т.6 от Конституцията/, т.е. правителството е правителство на парламентарното мнозинство и се излъчва от него. В определен смисъл можем да кажем, че правителството е "изпълнителният орган на парламента" /без да отричам неговите самостоятелни правомощия в рамките на разделението на властта/. Без парламентарна подкрепа съществуването на правителството е невъзможно и обществено вредно за държавата. Ако правителството по една или друга причина загуби доверието на мнозинството в парламента се получава конфликт между висшия законодателен орган и висшия орган на изпълнителната власт. Парламентът с оглед правомощията, които има може винаги да "блокира" всякаква дейност на правителството. В тази светлина трябва да се разглежда и чл.89, ал.3 от Конституцията, който защитава правителството от парламентарното малцинство, а не от парламентарното мнозинство. За да илюстрирам по-ясно мисълта си ще посоча хипотезата, при която примерно всички народни представители /а те са 240/ снемат доверие от избраното от тях правителство и искат съставянето на нов кабинет. Явно е, че едно такова правителство не би могло да функционира и да се задържи на власт независимо от защитния шестмесечен срок по чл.89, ал.3 от Конституцията. Даже само от тази гледна точка решението на Конституционния съд е правно и политически незащитимо.

От тук следва изводът, че правителството може да съществува само, ако има парламентарна подкрепа от мнозинството народни представители.

2. На този фонд трябва да се разглежда чл.89 от Конституцията. Идеята на чл.89, ал.3 от Конституцията е да защити **парламентарното мнозинство** от евентуална злоупотреба от страна на **парламентарното малцинство**. Редица текстове на Конституцията защитават **парламентарното малцинство от евентуален диктат от страна на мнозинството /чл.87, 150 и др. от Конституцията/, но и мнозинството се нуждае от конституционна защита, какъвто е конкретния случай.** Тази защита на мнозинството от малцинството е "многостепенна" и се заключава в това, че вот на недоверие към правителството, избрано от мнозинството може да се иска, **първо** от най-малко 1/5 от народните представители, **второ** вотът на недоверие се приема с половината плюс един от всички народни представители /а не от присъстващите, както е при приемането на актовете на Народното събрание/ и **трето** нов вот на недоверие е недопустим в шестмесечния срок на **същото основание**. Това са "основните конституционни бариери", които защитават правителството, а от тук и парламентарното мнозинство, което го е избрало. Едно правителство се нуждае от стабилност за да осъществява своите правомощия и не трябва да бъде подлагано постоянно на "атаки" от страна на малцинството, с което би се блокирала неговата дейност. От тази гледна точка чл.89, ал.3 дава ефективна защита на правителството.

От тук следващият извод, който може да направим, е че чл.89, ал.3 от Конституцията защитава мнозинството, което е избрало правителството от злоупотреба с права на малцинството и гарантира по принцип стабилността на Министерския съвет. **Тази гаранция за стабилност е само при условие, че правителството продължава да има подкрепата от мнозинството народни представители. Ако**

правителството, поради една или друга причина не разполага с парламентарна подкрепа на мнозинството от парламента, то защитата, която му дава чл.89, ал.3 от Конституцията е неприложима, защото това е защита на мнозинството от малцинството, а не обратното. Тази идея е изведена в конституционен текст в чл.84 от Конституцията на Република Гърция, но съм убеден, че ^инашият основен закон стои на тази позиция.

3. Идеята, че едно правителство не може да бъде "неприкосновено" от парламента в шестмесечен срок, е ясно изразена в чл.89, ал.3 от Конституцията. Този текст гласи, че "Когато Народното събрание отхвърли предложението за гласуване на недоверие на Министерския съвет, ново предложение за недоверие на **същото основание** не може да бъде направено в следващите шест месеца". С аргумент за противното, може да се иска нов вот за недоверие в шестмесечен срок, но на **друго основание**. Следователно основният проблем при тълкуването на чл.89, ал.3 е да отговорим на въпроса какво означава "**основание**" за гласуване вот на недоверие.

В решението си Конституционният съд не се спира на правната характеристика на "**основанието**" за гласуване вот на недоверие. Правното основание като един от елементите на "предметът на делото" е развит в нашата процесуална наука и практика. Конституционният процес наред със своята специфичност трябва да се съобразява с общите правни понятия, разработени от юридическата наука. Без да навлизам в теоретичната обосновка на проблема мога да кажа, че "правното основание" има принципно две измерения. **Първо**, то включва в себе си обективните **факти и обстоятелства**. Това са факти от действителността, а в разглежданата хипотеза това са факти и

обстоятелства от дейността на правителството или отделни негови членове. **Второ**, тези факти и обстоятелства от обективната действителност трябва да бъдат **правно квалифицирани**.

Следователно "основание" по смисъла на чл.89, ал.3 от Конституцията са тези факти и обстоятелства, които са посочени в искането за гласуване вот на недоверие на правителството.

От тук и следващият извод. Ако дадени факти и обстоятелства са били изтъквани при отхвърления от Народното събрание вот за недоверие към правителството, новият вот за недоверие не може да се основава на същите факти и обстоятелства. След като Народното събрание веднъж се е произнесъл по тези факти и обстоятелства относно дейността на правителството, не може парламентарното малцинство да ги изтъква като съображения, мотивирайки своята негативна позиция към правителството.

Фактите и обстоятелствата относно дейността на правителството или отделни негови членове трябва да бъдат правно квалифицирани Конституцията в чл.112 посочва три основания, на които правителството може да иска гласуване вот на доверие. Това са : **а/цялостната политика; б/програмата на правителството, в/ конкретен повод**. Тези основания посочени в чл.112 от Конституцията са същите основания въз основа, на които може да се иска гласуване вот на недоверие по чл.89 от Конституцията.

С други думи фактите и обстоятелствата, които се изтъкват в искането за гласуване вот за недоверие трябва да бъдат квалифицирани по едно от трите правни основания - цялостна политика, програма, конкретен повод. Това е задължение както на тези народни представители, които искат вотът на недоверие, така и на

Народното събрание преди да започне разискването на въпроса. Това е съществено защото нов вот за недоверие в срока по чл.89, ал.3 от Конституцията е допустим на **"друго основание"**, а не на **"основанието"**, на което е бил отхвърлен първоначалния вот за недоверие.

4. Тълкуването на чл.89, ал.3 от Конституцията изисква да се даде правна характеристика на тези три юридически основания.

а/ Първото е **"цялостната политика"**. Това означава, че народните представители, които искат гласуване вот на недоверие се обосновават на факти и обстоятелства от цялостната дейност на правителството. Не е допустимо да се иска нов вот на недоверие, когато първият е бил отхвърлен, ако той се базира на факти и обстоятелства, които са били известни. При разглежданата хипотеза също е недопустимо да се иска нов вот на недоверие за част от правителствената политика /примерно селско стопанство, външна политика/, след като е отхвърлено искането за гласуване на вот на недоверие за цялостна политика на правителството.

б/ Няма да се спирам на въпроса доколко е конституционно изискване едно правителство да има своя програма. Главното в разглежданата хипотеза е, че **"правителствената програма"** е едно от основанията, което е повод да се иска вот на недоверие. Това правно основание е различно от правните основания **"цялостна политика"** или **"конкретен повод"**. Правителството може да представи пред парламента своята програма още при конституирането си, възможно е да направи това по-късно или да внесе съществени изменения в програмата си, но така или иначе, това е различно основание за гласуване вот на недоверие. Програмата на правителството е конкретен проект за конкретни действия разположени във времето. Няма пречка, ако е

отхвърлен вотът на недоверие за **"цялостната политика"** на правителството, да се иска нов вот на недоверие в шестмесечен срок по чл.89, ал.3 от Конституцията, ако в този срок правителството представи пред парламента нова програма или внесе съществени изменения в приетата преди това. Това е **друго основание** по смисъла на чл.89, ал.3 от Конституцията.

в/ Третото правно основание е **"конкретен повод"**. Конкретният повод може да не е свързан пряко и непосредствено с политиката, провеждана от правителството, а с обстоятелства и факти свързани с личния и обществен живот на неговите членове. При разглежданата хипотеза, ако е бил отхвърлен вота на недоверие на основание **"цялостната политика"** на правителството, е недопустимо да се иска в шестмесечен срок нов вот по **"конкретен повод"**, който е свързан с цялостната дейност на правителството. Нов вот на недоверие е допустим в шестмесечен срок само ако се основава на новонастъпили след гласуването факти и обстоятелства или били неизвестни, но обективно съществуващи преди отхвърления вот за недоверие.

III. Конституционният съд в мотивите си приема, че може да се иска вот на недоверие на три основания - **"цялостна политика"**, **"програма"**, **"конкретен повод"**. В диспозитива на решението се изтъква едно **четвърто основание "нарушение на Конституцията"**, което води до вътрешно противоречие на конституционния акт. От една страна се приема, че основанията за гласуване вот на недоверие са три /цялостната политика, програма, конкретен повод/, а в диспозитива се приема едно четвърто основание **"нарушение на Конституцията"**, при което /като друго основание/ може да се иска нов вот на недоверие. Конституцията в чл.105 посочва инструментариума /Конституцията и

закона/, чрез който Министерския съвет ръководи вътрешната и външната политика на страната, а не правните **основания** въз основа на които може да се иска вот на недоверие. Позоваването на чл.105 от Конституцията надали е най-удачно защото в този текст се говори не само за Конституцията, но и за законите, а следователно за всички нормативни актове. Ако Конституционният съд беше последователен трябваше да посочи, че всяко нарушение на правна норма води до нов вот на недоверие. Освен това спазването на Конституцията и законите не е задължение само на правителството, но и на всички държавни органи, включително и на гражданите /чл.58 от Конституцията/. Така че **нарушаване на Конституцията** от страна на правителството не е "**същото основание**" по смисъла на чл.89, ал.3, а един от десетките други "**конкретни поводи**", по които може да се иска нов вот за недоверие на правителството в шестмесечен срок. Тези конкретни поводи могат да бъдат свързани както с решение на Конституцията, така и с нарушение на други нормативни актове, с изяви на кабинета или отделни негови членове несъвместими с общоприетия морал и добрите нрави.

С оглед на изтъкнатите съображения, считам, че решението на Конституционния съд относно тълкуването на чл.89, ал.3 би следвало да има следната редакция: "**Когато Народното събрание е отхвърлило предложението за гласуване недоверие на Министерския съвет за цялостната му политика, ново искане за вот на недоверие е допустимо в шестмесечния срок по чл.89, ал.3 от Конституцията само при новоприета от Министерския съвет правителствена програма или по конкретен повод, който не е свързан с цялостната дейност на**

правителството и се основава на новонастъпили или неизвестни факти и обстоятелства".

Член на Конституционния съд:



/Любен Корнезов/