

ВОТЪТ НА НЕДОВЕРИЕ – РЕАЛНА ФОРМА НА ПАРЛАМЕНТАРЕН КОНТРОЛ
ИЛИ СПОСОБ ЗА ПОЛИТИЧЕСКА ДЕСТАБИЛИЗАЦИЯ?*Аделина Вълкова*THE NO-CONFIDENCE VOTE: A REAL FORM OF PARLIAMENTARY CONTROL
OR A MEANS OF POLITICAL DESTABILIZATION?*Adelina Valkova*

Abstract: *The article analyzes the legal framework of one of the classical forms of parliamentary control – the no-confidence vote – as the main way of engaging and realizing the political responsibility of the Bulgarian Council of Ministers. Its implications are considered in both legal and political terms. The mechanisms laid down by the fathers of the 1991 Constitution, which protect the government from unjustified early termination of its powers, are analyzed. The need for more transparency in the implementation of the controlling powers of the National Assembly is stressed upon.*

Keywords: *interaction between powers; controlling powers of the National Assembly; forms of parliamentary control; no-confidence vote; political responsibility of the Council of Ministers.*

Конституцията от 1991 г. провъзгласява България за „република с парламентарно управление“, тоест за конституционна демокрация, която почива на принципа за гъвкаво разделение на властите.¹ С Основния закон се създава система от висши държавни органи, изградена така, че да не се допусне концентрацията на публична власт и евентуалната злоупотреба с нея, което е в съответствие с популярната формулировка на Монтескьо - „власт да възпира властта“.² Това означава, че всеки един орган, поставен на върха на съответното проявление на иначе единната, произтичаща от суверена власт, разполага с конституционно установени механизми, посредством които да възпира и балансира останалите органи, без да ги подчинява и да гарантира нормално-

то и ефективно функциониране на върховната държавна власт.³

Централно място в парламентарната система заемат взаимоотношенията между законодателна и изпълнителна власт в лицето на техните титуляри, както и разбирането, че след като Народното събрание представлява народа и е единствено компетентно да твори законите в страната, то следва да упражнява контрол върху изпълнителната власт, възложена на Министерски съвет, за да се осъществява управлението на страната в съответствие с интересите и исканията на народа.⁴ Този принцип е закрепен в чл. 62 от Основния закон, съгласно който, парламентарният контрол е едно от най-важните правомощия на Народното събрание. По своята същност този контрол представлява начин за проверка, до-

¹ Конституция на Република България, Обн. ДВ. бр. 56 от 13 Юли 1991 г. изм. и доп.

² РКС № 10 от 28 Септември 2021 г. по к.д. № 8 от 2021 г. Обн. ДВ. бр. 83 от 5 Октомври 2021 г.

³ РКС № 6 от 22 Април 1993 г. по к. д № 4 от 1993 г. Обн. ДВ. бр. 36 от 30 Април 1993 г.

⁴ Друмева, Е. Конституционно право, Пето допълнено и преработено издание, С., Сиела, 2018, с. 402

колко дейността на изпълнителната власт се осъществява в рамките, определени от общонационалната представителна институция и в изпълнение на законите на Република България, както и доколко Министерският съвет и отделните министри се ползват с доверието на Народното събрание.⁵

Контролната функция на Народното събрание обхваща разнородни, предвидени в Конституцията и детайлно регламентирани в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) парламентарни правомощия.⁶ Някои от тях, като например актуалните въпроси, питанията и интерпелациите, имат преди всичко информационен характер, докато други - вотът на недоверие, имат за цел реализиране на политическата отговорност на правителството.

1. Правна рамка на вота на недоверие

Съгласно чл. 89, ал. 1 от Конституцията „една пета от народните представители може да предложи на Народното събрание да гласува недоверие на Министерския съвет“. Подобно действие може да бъде иницирано както по отношение на Министерски съвет, като колективен орган на изпълнителната власт с обща компетентност, така и към министър-председателя, на когото е възложено да ръководи и координира общата политика на правителството. Конституцията не предвижда възможност да се гласува вот на недоверие на отделен министър, което да доведе до прекратяване на неговите пълномощия. Министрите носят лична отговорност за своята дейност и актове пред кабинета, на който са членове. Министър-председателят, на базата на обективна преценка относно дейността му, може да предложи на Народното събрание, на основание чл. 84, т. 6 от Конституцията, предсрочно прекратяване на пълномощията на конкретен министър, което да доведе до промяна в персоналния състав на правителството.⁷

Поставя се въпросът, на какви основания може да се предложи гласуване на вот на недоверие, след като конкретен отговор в Конституцията липсва. Тук следва да се анализира тълкувателното правомощие на Конституционния съд, предвидено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Основния закон. Съгласно неговата константната практика основанията за гласуване на вот на недоверие са същите като тези за вот на доверие, посочени в чл. 112 от Конституцията, а именно - по цялостната политика, по програмата или по конкретен повод.⁸

Процедурата за гласуване на вот на недоверие, чиято рамка се определя в чл. 89 от Конституцията, е регулирана подробно в Глава IX, раздел II от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Вотът на недоверие може да се счете за успешен, в резултат на което да настъпят търсените политически последици, ако за него са гласували повече от половината от всички народни представители.⁹ В този случай, без значение дали е налице недоверие към Министерски съвет като цяло или към министър-председателя, последният е конституционно задължен да подаде оставка пред Народното събрание. Тази оставка не се подлага на гласуване, защото не представлява свободно волеизявление, което е резултат на собствена преценка на министър-председателя, а е последица от гласуването на недоверие. По този начин се затвърждава парламентарната основа, служеща за създаване и съществуване на Министерски съвет – правителството се конституира и работи само доколкото се ползва с подкрепата на народните представители.¹⁰

Ако обаче вотът на недоверие е неуспешен, т.е. не е събрано необходимото мнозинство или са изтеглени една част от подписите на вносителите на предложението, така че те падат под необходимия брой от една пета,

⁵ Киселова, Н. Конституционни функции на Народното събрание, De Jure 2017 № 2, с. 152-160

⁶ Правилник за организацията и дейността на XLVII Народно събрание, Обн. ДВ. бр. 109 от 21 Декември 2021 г.

⁷ Киселова, Н. Парламентарен контрол, С., Парадигма, 2021, с. 458

⁸ РКС № 13 от 22 Октомври 1992 г. по к. д. № 27 ОТ 1992 г., Обн. ДВ. бр. 87 от 27 Октомври 1992 г.

⁹ Съгласно разпоредбата на чл. 89, ал. 1, изр. 2 от Конституцията: „Предложението е прието, когато за него са гласували повече от половината от всички народни представители.“

¹⁰ РКС № 4 от 21 Юни 1994 г. по к. д. № 8 от 1994 г., Обн. ДВ. бр. 56 от 12 Юли 1994 г.

ново предложение за гласуване на недоверие на същото основание може да бъде внесено в Народното събрание едва след изтичане на шест месеца от отхвърляне на предишното, без значение дали то е било спрямо правителството като цяло или спрямо министър-председателя, както и дали второто предложение изхожда от същата или друга група народни представители.¹¹

Не само това, но правилото на чл. 89, ал. 3 от Конституцията трябва да се спазва и в хипотеза, че е отхвърлен вот на недоверие относно цялостната политика на правителството, а последвалото предложение се отнася до конкретен повод. Причината е, че съгласно практиката на Конституционния съд, всеки акт или действие на Министерски съвет, който може да представлява конкретен повод за гласуването на вот на недоверие, е част от цялостната му политика. Ако Народното събрание е одобрило тази политика чрез отхвърляне на предложение за гласуване на вот на недоверие по така определената цялостна политика, то ново предложение не може да се прави в следващите шест месеца, дори и то вече да е формулирано като конкретен повод. Това означава, че *per argumentum a fortiori*, щом при отхвърлено предложение за недоверие по цялостната политика на кабинета същият въпрос не може да се поставя в рамките на следващите шест месеца, още по-малко би могло да се прави предложение за гласуване на недоверие само за част от тази политика. Все пак Конституционният съд приема, че нарушението на Конституцията представлява ново основание по смисъла на чл. 89, ал. 3 от Конституцията за гласуване на недоверие на Министерския съвет.¹²

Може да се направи изводът, че вотът на недоверие представлява конституционно установен механизъм, обикновено използван от опозицията, посредством който се прекра-

тват предсрочно пълномощията на едно правителство, което в резултат от цялостна политика или конкретна дейност в определена сфера от изпълнителната дейност е загубило доверието на парламентарното мнозинство. Чрез тази процедура се открива пътят към формиране на нов кабинет, който да направи нов опит да следва посоката на утвърдената от парламента политика, ползвайки се с парламентарно доверие.

2. Вотът на недоверие в най-новата история на България

Парламентарната практика в България, в години от приемане на новата Конституция до настоящия момент, е изпълнена с множество опити за реализиране на политическата отговорност на действащите към съответния период кабинети посредством процедурата по гласуване на вот на недоверие. От приемането на действащата Конституция през 1991 г. начело на изпълнителната власт са заставали общо 11 редовни правителства, като по-голямата част от тях не остават до края на своя срок на пълномощията, а подават оставка пред Народното събрание на основание чл. 111, ал. 1, т. 2 от Конституцията. През тези 31 години внесените в парламента предложения за гласуване на вот на недоверие наброяват цели четиридесет и четири, от които четиридесет и три са неуспешни.

Справката показва, че срещу най-много предложения за вот на недоверие са внесени срещу кабинета с министър-председател Сергей Станишев, упражнявал пълномощията си от 1 август 2005 г. до 27 юли 2009 г. – цели седем, всички неуспешни поради недостигане на необходимото квалифицирано мнозинство, предвидено в чл. 89, ал. 1 от Конституцията.¹³ А правителството, срещу което са внесени най-много предложения за гласуване на вот на недоверие за най-кратко време, е това с министър-председател Пламен Орешарски – пет

¹¹ Друмева, Е. Конституционно право. Пето допълнено и преработено издание, С., Сиела, 2018, с. 491.

¹² РКС № 13 от 22 Октомври 1992 г. по к. д. № 27 ОТ 1992 г., Обн. ДВ. бр.87 от 27 Октомври 1992 г.

¹³ Повече информация тук: <https://www.parliament.bg/bg/voteofnoconfidence> Повечето от предложенията са по конкретни поводи като например несправяне с наводненията през 2005 г. и 2006 г. и установяване на корупционни практики при усвояване на средствата за справяне, несправяне с държавната политика с областта на здравеопазването и др., а последното, с дата на гласуване 26.02.2009 г. се отнася до цялостната политика на кабинета.

пъти в периода от 29 май 2013 г. до 06 август 2014 г.¹⁴

Общо към трите правителства с министър-председател Бойко Борисов са внесени 11 вота на недоверие на различни основания, като всички са неуспешни, както и един успешен вот на доверие, поискан от правителството, с цел потвърждаване на водената от него политика.¹⁵

На 22 юни 2022 г., за пръв път бе осъществена успешно процедурата по гласуване на вот на недоверие срещу кабинета с министър-председател Кирил Петков. До този момент се стига, след като цялата парламентарна група на ГЕРБ-СДС, общо 59 народни представители, с 11 повече от необходимия по Конституция минимален брой 48 депутати, внасят проект на решение за гласуване на вот на недоверие, чието основание е „провал на правителството в сферата на финансовата политика“. Следва разпадането на управляващата коалиция между „Продължаваме промяната“, „БСП за България“, „Демократична България“ и „Има такъв народ“ с напускането на министрите на „Има такъв народ“ от управлението. Обсъжданията се провеждат в заседание на 21 юни 2022 г., в съответствие с изискванията на Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, а самото гласуване – 24 часа по-късно на 22.06.2022 г. На лице е необходимото квалифицирано мнозинство, за да бъде вотът на недоверие успешен, а гласовете се разпределят както следва – 124 – „за“ срещу 115 – „против“.¹⁶ В резултат на успешно осъществената конституционна процедура пра-

вителството подава оставка и след неуспешен опит за съставяне на нов работещ кабинет, страната проведе поредните, четвърти в рамките на две години, избори.

3. Може ли да бъде използван вотът на недоверие от опозицията като способ за политическа дестабилизация?

Поставя се въпросът дали описаната погоре процедура не би могла да бъде използвана от опозицията като опит за дестабилизране на управлението на страната. Отговорът не може да бъде еднозначен. Сравнително-конституционният анализ на способите за реализиране на политическата отговорност на правителството в останалите държави на европейския континент показва, че подобен модел на вот на недоверие, наречен в литературата „резолуция за порицание“, освен в Република България, е възприет в по-голямата част от тях – Франция, Португалия, Литва, Латвия, Финландия и др. При него единствената последица от неговото успешно гласуване е предсрочното прекратяване на пълномощията на кабинета. В друга част от тях – Германия, Унгария, Полша, е възприет модел, познат в теорията като „конструктивен вот на недоверие“¹⁷ При него, за да бъде свалено правителство, е необходимо едновременно с гласуването на недоверие към правителството, което води до същия резултат, да бъде гласувано и ново правителство, което да поеме управлението, така че държавата да не остане без кабинет. И двата модела имат своите положителни и негативни елементи.

На първо място, при конструктивния вот на недоверие не се допуска непремисле-

¹⁴ Правителството остава в историята с масовите антиправителствените протести под наслов ДАНС with me, продължили повече от 400 дни. Поводът за тях е избирането на Делян Пеевски, свързан в съзнанието на гражданите с корупция и задкулисие, за председател на Държавна агенция „Национална сигурност“.

¹⁵ Към първото правителство начело на което като министър-председател застава Бойко Борисов със срок на пълномощията от 27 юли 2009 г. до 13 март 2013 г. са внесени пет проекта на вот на недоверие. По отношение на второто правителство със същия министър-председател е отхвърлен един проект на вот на недоверие на 19 февруари 2016 г. А спрямо третото – са внесени отново пет проекта за вот на недоверие – всички неуспешни. Що се отнася до вотът на доверие, поискан от първия кабинет с министър-председател Бойко Борисов – предложението за гласуване е гласувано на 20 януари 2011 г.

Повече информация: <https://www.parliament.bg/bg/voteofconfidence/ID/62>

¹⁶ Повече информация: <https://www.parliament.bg/bg/voteofnoconfidence/ID/287>

¹⁷ Виж тук: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

<https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf>

<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

ното прибягване до този институт, защото се очаква от опозицията да водят конструктивен и стратегически ориентиран диалог, на базата на който да представи ново, заместващо правителство, което да получи необходимото по Конституция одобрение. От друга страна обаче, това допълнително изискване или по-скоро невъзможността да бъде постигнато, затруднява свалянето от власт на слаби правителства, които водят неефективно управление.¹⁸

Що се отнася до резолюцията за порицание, приета и в Република България с Конституцията от 1991 г., значително по-лесно, при спазване на предвидените условия, се стига до предсрочно прекратяване на пълномощията на правителство, което вече по една или друга причина не се ползва с доверието на парламентарното мнозинство, без да е необходим допълнителният елемент, характерен за конструктивния вот на недоверие. Като негативен елемент обаче, може да се посочи евентуалната правителствена криза, която би могла да настъпи при неуспех да се формира ново правителство в съответствие с процедурата, предвидена в чл. 99 от Конституцията. До такъв резултат най-често се стига при силно фрагментиране на парламентарното представителство, когато е налице сблъсък на множество и различни идеи и при липса диалог и сътрудничество между отделните парламентарни групи.

Все пак следва да се отбележи, че процедурата за гласуване на вот на недоверие, установена в Република България, съдържа множество защитни механизми, които да предпазят правителството от неоснователното и необмисленото предсрочно прекратяване на неговите пълномощия. На първо място, освен, че предложението за гласуване на вот на недоверие трябва да бъде внесено от най-малко една пета от народните представители, то трябва да бъде съпроводено с мотиви. На следващо място, съгласно чл. 107 от ПОДНС, разискванията по предложението за решение за гласуване на вот на недоверие започват не по-рано от три дни и не по-късно от 7 дни от постъпването на предложението, което предоставя на народните представители дос-

татъчно време да се запознаят с изложените мотиви. Правилникът предвижда и определен период от време, който трябва да измине от момента на приключване на разискванията до реалното гласуване на вота на недоверие.¹⁹ Определените в чл. 107, ал. 3 от ПОДНС 24 часа могат да бъдат уподобени на „ден за размисъл“, през които народните представители да вземат осъзнато решение по какъв начин ще гласуват и как ще се отрази това на бъдещето управление на страната. Не на последно място, Конституцията предвижда и квалифицирано мнозинство, предвидено в чл. 89, което следва да е налице, за да се счете, че предложението е прието. Всичко това представлява гаранции, които се срещат и в другите държави, възприели подобен модел за реализиране на политическата отговорност на кабинета. Основният закон не допуска и т.н. „инцидентен вот на недоверие“. Това означава, че отхвърлянето на законопроект, предложен от правителството като един от субектите на законодателна инициатива, не означава сваляне на доверието на парламентарното мнозинство към него, което да доведе до предсрочно прекратяване а неговите пълномощия.

Може да се направи изводът, че създателите на действащата Конституция са възприели добрите европейски парламентарни практики, насочени към това, изпълнителната власт в лицето на МС да работи необезпокоявано, докато се ползва с доверието на Народното събрание, както и тези, които предпазват МС от необмисленото и неаргументирано предсрочно прекратяване на неговите пълномощия.

Заключение

Процедурата за гласуване на вот на недоверие като способ за реализиране на политическата отговорност на Министерски съвет и произтичащите от това последици са определени в Конституцията на Република България. В основата ѝ стои възприетият в страната рационализиран парламентарен модел, който установява по-голяма стабилност на Народното събрание, защото не се предвижда възможност нито за правителството, нито за президента да прекрати предсрочно пълно-

¹⁸ Танчев, Е. и М. Белов. Сравнително конституционно право, С., Сиби, 2009, с. 543–546.

¹⁹ Киселова, Н. Парламентарен контрол, С.: Парадигма, 2021, с. 456.

мощията на общонационалния представителен орган. В същото време, с цел постигане на баланс между властите, в Основния закон са предвидени механизми за защита на МС от евентуален произвол на титуляря на законодателната власт. Въпреки изложеното, през последните години сме изправени пред събития, които пораждат съмнение доколко тази форма на парламентарен контрол не се използва от опозицията като средство за прокарване на интереси, които по-скоро вредят на суверена, отколкото да са в негов интерес. Поради това е необходимо да се потърсят и намерят механизмите, чрез които да се постигне по-голяма прозрачност и реална диалогичност, с цел да се засили/възстанови доверието към Народното събрание и неговите пълномощия.

БИБЛИОГРАФИЯ / REFERENCES

[1] Друмева, Е. Конституционно право, С.: Сиела, 2018. // **Drumeva, E.** Konstitucionno pravo, S.: Siela, 2018.

[2] Киров, Пл. Президентът в българския конституционен модел. С.: Сиби, 2004. // **Kirov, Pl.** Prezidentat v balgarskiya konstitucionen model. S.: Sibi, 2004.

[3] Киселова, Н. Конституционни функции на Народното събрание, De Jure 2017 № 2 // **Kiselova, N.** Konstitucionni funkicii na Narodnoto sabranie, De Jure 2017 № 2

[4] Киселова, Н. Парламентарен контрол, Парадигма, София 2021 // **Kiselova, N.** Parlamentaren kontrol, Paradigma 2019

[5] Стойчев, С. Конституционно право. София: Сиела, 2002. // **Stoychev, S.** Konstitucionno pravo. Sofia: Siela, 2002.

[6] Танчев, Е. Белов, М. Сравнително конституционно право, С. Сиби, 2009 // **Tanchev, E Belov, M.** Sravnitelno konstitucionno parvo. S. Sibi 2009

<https://www.gesetze-im-internet.de/gg/>

<https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.HUN.3-Annex2.pdf>

<https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>

<https://www.parliament.bg/bg/voteofnoconfidence>