

ПРЕКРАТЯВАНЕ НА МАНДАТА НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

Пламена Пенова¹

Резюме: Студията е посветена на изследване на въпросите, свързани с прекратяването на пълномощията на представителната институция в България – Народното събрание. Те са изрично посочени в Конституцията на Република България от 1991 г. Извън посочените в Конституцията не е възможно прекратяване на пълномощията на органа на други основания. Съгласно Основния закон манда-

тът на парламента може да се прекрати на три основания – с изтичане на срока на неговите пълномощия, с разпускане на Народното събрание от президента или с произвеждането на избори за Велико народно събрание.

Ключови думи: изтичане на срока, мандат на Народното събрание, предсрочно прекратяване на мандат, разпускане на парламента, срок на пълномощията

Парламентът на Република България е Народното събрание. По своята структура Народното събрание функционира като еднокамарна легислатура. Понастоящем правният статус и дейността на Народното събрание се установяват с правила, съдържащи се в Конституцията на Република България² (КРБ), приета на 12 юли 1991 г., и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание³ (ПОДНС).

Конституцията предвижда, че Народното събрание се състои от 240 народни представители (чл. 63 КРБ). Те се избират чрез общи парламентарни избори по реда на Изборния кодекс⁴. Въпросите относно периодите, през които се произвеждат избори за Народно събрание в България, са позитивно закрепени – в конституционните норми. Те определят както продължителността на мандата на представителния орган⁵, така и способите за прекратяване на неговия мандат.

¹ Главен асистент, Юридически факултет, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, ел. поща: p.penova@gmail.com.

² Обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., посл. изм. ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г.

³ Обн. ДВ, бр. 39 от 2 май 2023 г., посл. изм. ДВ, бр. 63 от 25 юли 2023 г.

⁴ Обн. ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г., посл. изм. ДВ, бр. 104 от 30 декември 2022 г.

⁵ От теоретична гледна точка е препоръчително изборите да се провеждат през относително кратки интервали от време, за да бъде в състояние представителната институция да успява своевременно да отразява промените в нагласите на избирателите. Едновременно с това интервалите следва да са такива, че да осигуряват възможности за цялостно провеждане на конкретни политики от формираното парламентарно мнозинство. Така при определянето на срока на пълномощията на законодателния орган е редно да бъде търсен разумен баланс между изискванията за представителност, демократична легитимност, но и за ефективност и отчетност в дейността на парламента.

В конституционната литература терминът „мандат“ се употребява с две основни значения. От една страна, терминът „мандат“ се разбира като синоним на „пълномощие“ в смисъла на съдържание на пълномощията⁶ на държавните органи. От друга страна, под „мандат“ се разбира срокът на пълномощията⁷ на държавните органи⁸ от гледна точка на продължителността на този срок във времето.

Народното събрание, функциониращо като колективен държавен орган, има фиксиран в Конституцията срок на пълномощията. Това е неговият конституционен мандат. Мандатът на Народното събрание е конкретният, определен от Конституцията период от време, през който парламентът съществува и осъществява възложените му властнически правомощия като титуляр на законодателната власт⁹. С други думи, мандатът на Народното събрание е срокът на неговите пълномощия. Това е срокът, за който парламентът се избира¹⁰ и през който работи.

Мандатът на Народното събрание се урежда с конституционни норми. Основният закон посочва конкретен срок, след изтичане на който пълномощията на Народното събрание се прекратяват. След изтичане на този срок се произвеждат нови избори за народни представители. Това е механизъм, който осигурява възможността през равни интервали от време избирателите да могат да определят свои политически представители, за които се приема, че в максимална степен се доближават до техните нагласи за осъществяване на публичната власт. Посоченият механизъм гарантира правото на гражданите по демократичен път да препотвърдят или да променят волята си относно лицата, които упражняват законодателната власт от тяхно име. В този смисъл резултатът от изборите оказва влияние върху посоката на държавното управление и върху процесите по определяне на политиката на страната.

Съгласно чл. 64, ал. 1 КРБ „Народното събрание се избира за срок от четири години“¹¹. Но точният момент, от който възникват пълномощията на законодателния орган, не

⁶ В този смисъл се употребява и в чл. 67 КРБ и в чл. 99, ал. 4 КРБ.

⁷ В този смисъл се употребява в чл. 99, ал. 7 КРБ и в чл. 147, ал. 2 КРБ.

⁸ Вж. при Спасов, Б. (2002). *Конституционно право на Република България*. Част Втора. София: Юриспрес/УИ „Св. Климент Охридски“, 43.

⁹ Вж. при Стойчев, С. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела.

¹⁰ Термините „мандат“ и „срок на пълномощията“ на Народното събрание са легални и се употребяват в КРБ. В чл. 64, ал. 1–3 КРБ като синоними се употребяват „срок на пълномощията“, „мандат“ (в ал. 2) и „пълномощия“ (в ал. 3). В учебната литература по конституционно право в същия този смисъл се използва и терминът „легиатура“ (лат. *legis* – закон, *latus* – внесен) (вж. при Друмева, Е. (2018). *Конституционно право*. София: Сиела, 344), въпреки че по-разпространеното използване на термина „легиатура“ е като синоним на парламент и се отъждествява със самата законодателна институция. Вж. Стойчев, С. Цит. съч., 368.

¹¹ Продължителността на мандата на повечето парламенти в сравнителен аспект, а по-точно на долната им – представителна камара (когато парламентът е двукамарен), е четири или пет години. По-рядко се срещат тригодишни мандати (в Бутан, Салвадор, Мексико, Тонга) или дори двугодишни (в Обединените арабски емирства или Съединени американски щати). Членовете на горните камари обичайно имат по-дълги мандати. За тях често се предвижда и частично подновяване на състава им. В Аржентина, където сенаторите се избират за шестгодишен мандат, половината от състава на горната камара на парламента се подновява на всеки три години. Във Франция мандатът на членовете на горната камара на парламента е деветгодишен и се прави подновяване на една трета от състава на всеки три години. В САЩ мандатът на членовете на Сената е шестгодишен, с една трета подновяване на състава на всеки две години. Има и горни камари, които са с неограничен мандат. Например членовете на Камарата на лордовете в Обединеното кралство се назначават пожизнено, а членовете на канадския Сенат се назначават до пенсионирането им. Вж. Van der Hulst, M. (2000). *The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 11–12.

е конкретно установен в Конституцията, което през първите години след приемане на Основния закон през 1991 г. поражда дискусия по въпроса откога следва да се счита, че тече мандатът на парламента – дали мандатът на Народното събрание тече от деня на конституиране на парламента, а в този смисъл от момента на провеждане на неговото първо заседание, свикано от президента на републиката, или мандатът на Народното събрание следва да тече от изборния ден.

Конституционният съд (КС) прекратява дискусиите по този въпрос в България през 2001 г.

В тълкувателно Решение № 5 от 2001 г.¹² на Конституционния съд на Република България, обн. ДВ, бр. 30 от 28 март 2001 г., се приема, че „четиригодишният срок по чл. 64, ал. 1 от Конституцията започва да тече от датата на изборите за Народно събрание“. Така, за начало на мандата на Народното събрание конституционната ни юрисдикция възприема деня на произвеждане на парламентарните избори. Основните юридически аргументи, изразени в мотивите на цитираното решение, са свързани с възникването на отношението на представителството – то се определя от политическата воля на избирателите, изразена чрез акта на избора, в който са участвали. Следователно, при положение че изборът е възприеман като акт на овластяване, логично е и властническите правомощия на Народното събрание да възникват от деня на този избор¹³.

Освен срока на пълномощията на Народното събрание, в Конституцията се предвиждат още основанията, способите и механизмите за прекратяване на мандата на Народното събрание. Следва да се има предвид, че уредбата, свързана с мандатите на конституционните органи, трябва да е ясна за прилагане и да не дава основания за различия при нейното тълкуване¹⁴.

Пълномощията на Народното събрание в България могат да бъдат прекратени по два начина: а) **с изтичане на срока**, за който е избран парламентът; или б) **преди** изтичането на този срок, т.е. **предсрочно**.

При наличието на нормативно фиксиран срок, в рамките на който функционира законодателният орган, **изтичането** на този срок със сигурност е конституционно основание за прекратяване на пълномощията на Народното събрание. Ако през този период не се приложат други основания, свързани с предсрочно прекратяване на мандата на Народното събрание, неговите пълномощия се прекратяват, когато изтекат четири календарни години – те започват да текат от деня на произвеждане на парламентарните избори. В тази хипотеза става дума за реализиране на пълния конституционен мандат на законодателната институция. В тази хипотеза прекратяването на мандата на Народното събрание настъпва **автоматично**, без да е необходимо да се взема специално решение или да се издава правен акт от

¹² Конституционният съд е сезиран от оправомощен по смисъла на чл. 150, ал. 1 КРБ субект в лицето на 70 народни представители от 38-ото Народно събрание. Народните представители са подали искане до съда за задължително тълкуване на чл. 64, ал. 1 КРБ с въпроса: „Кога едно Народно събрание започва да упражнява своите пълномощия, респективно от кой момент започва да тече четиригодишният срок за неговото избиране“.

¹³ Пак там.

¹⁴ Става дума за това, че е конституционно недопустимо да се извеждат допълнителни, т.е. непредвидени в Конституцията или изведени по тълкувателен път основания за прекратяване на мандата на представителната институция. В конституционната литература има и различни мнения по този въпрос. Така проф. Борис Спасов поддържа тезата, че Народното събрание може да се саморазпуска с прието от него решение, въпреки че в КРБ няма изричен текст, който да овластява парламента за това, а проф. Стойчев приема, че парламентът може да се саморазпусне, ако повече от половината от списъчния му състав трайно го напусне. Вж. при Спасов, Б. (1996). *Парламентарно право*. София: Сибир, 28–29 и при Стойчев, С. Цит. съч., 370.

законодателния или от друг държавен орган. Не са необходими и допълнителни действия за прекратяване на дейността на парламента. Така например 44-тото Народно събрание реализира пълния си четиригодишен мандат. Той е започнал да тече в деня на изборите, проведени на 26 март 2017 г., и е изтекъл в края на четвъртата година от срока – на 26 март 2021 г. Парламентарната практика показва, че последното заседание на този парламент се провежда на 25 март 2021 г., а на 26 март мандатът му е прекратен.

В други държави правилата относно мандата на законодателния орган изискват допълнителни действия от институциите за преустановяване на парламентарната дейност в хипотеза на изтичащ мандат на легислатурата.

Такива например се установяват в Обединеното кралство. През 2011 г. там обаче се провежда реформа, свързана с правната уредба на мандата на Камарата на общините и механизмите на неговото прекратяване. В резултат от реформата се променят основни институти, които преди това са възприемани като традиционни образци на парламентарната система. Така през 2011 г. британският парламент приема законодателния акт – Fixed-term Parliaments Act¹⁵, в който се уреждат въпросите, свързани с мандата на представителната камара. В закона съществува изрична разпоредба, съгласно която „парламентарните избори се провеждат през пет години“. Така продължителността на срока на пълномощията е същата както и преди това, но разликата е, че от юридическа гледна точка този срок вече е фиксиран в законодателен акт на парламента, а не се прилага по силата на конституционни обичаи. Други изменения са свързани с органа, който е оправомощен да насрочва избори за парламент във Великобритания. Тези изменения обаче се отнасят само до случаите, при които е реализиран пълнен конституционен – петгодишен – мандат на Камарата на общините. Единствено в тази хипотеза изборният ден е предварително определен по нормативен път в закона. Така, когато срокът на пълномощията на Камарата **изтича**, правилата предвиждат, че изборите не се насрочват от държавния глава, а в самия закон са фиксирани конкретен ден и месец, в които те ще се произведат – това е първият четвъртък на месец май от последната година на общия петгодишен мандат на Камарата на общините. По този начин изборният ден е нормативно определен, без да е необходимо допълнително насрочване на избори от страна на монарха¹⁶. Докато в хипотеза, при която мандатът на представителната институция се прекратява **предсрочно**, изборите се насрочват от монарха. Британският закон от 2011 г. определя и друг срок, свързан с прекратяване на пълномощията на парламента в условията на изтичащ мандат. Fixed-Terms Act предвижда Камарата на общините „да се разпусне“¹⁷ 25 работни дни преди изборите¹⁸.

¹⁵ Вж. закона тук: Fixed-term Parliaments Act. *Legislation.gov.uk* [online] [viewed 18.10.2023]. Available from: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/14>.

¹⁶ Така законът установява, че следващите парламентарни избори в Обединеното кралство трябва да се проведат на датата 2 май 2024 г. В случай обаче, че пълномощията на представителната камара бъдат прекратени предсрочно, тогава изборният ден ще трябва да се определи от кралицата, като процедурата изисква тя да насрочи датата на изборите със собствен акт по предложение на министър-председателя.

¹⁷ Разпускането (законът използва термина *is dissolved*) на британския парламент има различно съдържание от правния институт „разпускане на парламента“ от гледна точка на начина, по който той се урежда в българската Конституция. В терминологичен аспект изразът “The Parliament is dissolved” се използва във всички хипотези на прекратяване на мандата на представителната камара на парламента и не касае единствено класическия конституционен институт, свързан с „разпускане“ на законодателния орган от монарха. Според „Английско-български речник“ на БАН едно от значенията на глагола „dissolve“ е „разпускам, закривам (събрание и пр.)“. Вж. *Английско-български речник*. Том I. А–І (1985). (съст.: Атанасова, Т., Е. Машалова, М. Ранкова, Р. Русев, Г. Чакалов). София: Издателство на БАН, 409.

¹⁸ Както датата на изборите е установена, така че те да се проведат през първия четвъртък на май от петата година на пълния конституционен мандат на Камарата, (т.е. 2 май 2024 г.), то тогава Камарата трябва да „се разпусне“ през 25-ия работен ден преди 2 май 2024 г.

Ако се разглежда правната уредба на тези въпроси в България, следва да се приеме, че във всички случаи на прекратяване на пълномощията на Народното събрание, предвидени в Основния закон, правомощието по насрочване на изборите принадлежи на президента на републиката. Държавният глава издава указ, с който определя датата на изборния ден и насрочва изборите. Конституцията изисква изборите да се насрочат и произведат в двумесечен срок след прекратяване на пълномощията на предишния парламент (вж. чл. 98, т. 1 във вр. с чл. 64, ал. 3 КРБ).

Въведените с Fixed-term Parliaments Act 2011 изменения на традиционните конституционни институти, свързани с продължителността на парламентарния мандат, с основанията за неговото прекратяване и с насрочването на избори, са съществени. Но така установената правна уредба търпи критики и след нов дебат във Великобритания Fixed-term Parliaments Act 2011 е отменен, като е приет нов закон¹⁹, който връща част от предишните правила за прекратяване на мандата на парламента и насрочването на нови избори отпреди 2011 г. Но Dissolution and Calling of Parliament Act съдържа и новости. Например с него се въвежда прекратяването на мандата на парламента при изтичането на петгодишния му срок да настъпва автоматично. Класическият институт отпреди това предвижда, че в хипотези на изтичане на мандата на парламента в Обединеното кралство е налице друга специфична процедура – т.нар. пророгация на парламентарната сесия²⁰, чрез която се прекратява сесията на законодателното тяло и провеждането на заседания на парламента. Пророгацията е свързана с дълбоки традиции в британската система – тя е в прерогативите на монарха, оправомощен да прекратява парламентарните сесии на законодателната камара. За целта монархът е изпращал прокламация за пророгация на парламента, която е трябвало да бъде официално прочетена – първо пред членовете на Камарата на лордовете, а след това и пред парламентаристите от Камарата на общините. Този монархически акт всъщност обозначава момента, от който заседания на Камарата на общините не могат повече да се провеждат, докато не се свика новоизбраната представителна камара²¹.

Прекратяване на мандата на парламентите, освен **при изтичане на срока на пълномощията**, може да настъпи и преди изтичане на този срок, т.е. **предсрочно**. Предсрочно прекратяване се среща в почти всички държави на европейския континент. В две от тях обаче – Норвегия и Сан Марино – конституциите изобщо не допускат прекратяване на мандата на законодателния орган преди изтичане на срока. Това означава, че парламентите в тези държави винаги трябва да реализират своя пълен мандат²². Правната уредба там не предвижда

¹⁹ Вж. Dissolution and Calling of Parliament Act. *UK Parliament* [online] [viewed 12.10.2022]. Available from: <https://bills.parliament.uk/bills/2859>.

²⁰ В британската конституционна система терминът „пророгация“ (*prorogation*) има няколко значения. На първо място, пророгацията е правомощие на монарха, който може да обяви парламентарната сесия за преждевременно закрыта, преди да е изтекъл срокът на сесията. Официалната процедура предвижда пророгацията да се обяви с кралски акт, който се прочита или от краля, или по негова заповед – от премиера или от особен кралски комисар. Така чрез пророгацията монархът може да прекратява дейността на парламента, без да го разпуска. Вж. при Владикин, Л. (1992). *Организация на демократичната държава*. София: Програмни продукти и системи/ТК „Национален програмен и проектен фонд“, 429–430. За повече информация относно описаните процедури във Великобритания вж. и на официалната страница на британския парламент – *UK Parliament* [online] [viewed 12.10.2022]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/occasions/>.

²¹ По принцип няма пречка процедурата по пророгация да се състои и преди определения от закона момент, в който трябва да се разпусне парламентът. В такъв случай прекратяването на парламентарната дейност на представителния орган ще изпревари конкретния ден на изтичане на мандата на Камарата.

²² Подобен пример от близкото минало има в румънската Конституция от 1965 г., която в чл. 45, ал. 2 установява, че мандатът на парламента не може да се прекратява, преди да е приключил срокът, за който

процедури за предсрочно прекратяване на пълномощията, нито пък правила за насрочване на предсрочни парламентарни избори.

В държави, в които е възможно предсрочно да се прекратява мандатът на парламента, се предвиждат конкретни основания, въз основа на които това може да се случи. Във всяка отделна държава те са различни.

Най-често срещаните конституционни хипотези²³, като в повечето държави конституциите съдържат различни комбинации от изложените варианти, са следните.

Най-разпространено, особено в парламентарните и полупрезидентските конституции, е основаниято, свързано с **разпускане** на представителния орган от държавния глава. Правото на разпускане се прилага както в монархиите, така и в републиките. Друго срещано в отделни конституции основание е, когато законодателният орган приема решение да прекрати своя мандат предсрочно. Това прекратяващо мандата основание се нарича **саморазпускане на парламента**. За да може да се реализира то, следва съответната конституция изрично да е овластила парламента с правомощието да се саморазпусне, приемайки собствен юридически акт за тази цел. Конституциите на някои държави пък предвиждат и **референдумите** като инструмент, чрез който и гражданите могат да участват в процедурите относно предсрочно прекратяване на мандата на парламента²⁴. Други основания за предсрочно прекратяване на мандата на парламентите се свързват с провеждане на **изменения на конституциите**, след които трябва да се прекрати и мандатът на законодателния орган.

Конституционната уредба относно мандата на Народното събрание в Република България предвижда пълномощията на парламента да се прекратяват **предсрочно**²⁵ в две хипотези:

то е избрано. Вж. при Спасов, Б. *Парламентарно право...*, 29. В Норвегия изборите за Storting (така се нарича парламентът там) се провеждат през четири години, т.е. мандатът е четиригодишен, а денят на редовните парламентарни избори е ясен отнапред, тъй като се определя от закон и изборите се провеждат през втория понеделник на септември. Вж. при Aardal, B., J. Bergh (2018). The 2017 Norwegian Election. *West European Politics*, 41:5, 1208–1216.

²³ Сравнителните данни са взети от Bulmer, E. (2017). *Dissolution of Parliament International IDEA Constitution-Building Primer*. Second edition. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 14–25.

²⁴ Латвия е пример за държава, в която може да се проведе такъв референдум – или по предложение на 1/10 от гражданите (чл. 14 от Конституцията), или ако президентът предложи разпускане на парламента, но решението за разпускането се приема на референдум от гражданите (чл. 48 от Конституцията). Идеята за съществуването на първата разпоредба се свързва с разбирането, че в парламента функционират политически представители на народа и гражданите, които са ги избрали, трябва да разполагат с възможности да ги освобождават, когато са недоволни от тяхната дейност, преди изтичане на срока на пълномощията им. Що се отнася до втората хипотеза – например при евентуално възникнал конфликт между президента и парламента, суверенът ще е субектът, който взема окончателното решение по спора. В Исландия (чл. 11 от Конституцията), а и в Словакия (чл. 102 от Конституцията), ако на референдум се отхвърли резолюцията, с която парламентът предлага освобождаване на президента, парламентът автоматично се разпуска и се насрочват нови избори. Формално погледнато, подобни хипотези сами по себе си не представляват основания, които имат за цел да разпуснат парламента. При тях, за разлика от цитираните в латвийската Конституция разпоредби, прекратяването на мандата при прилагането им би настъпило само при осъществяване на процедура по импийчмънт, чрез която парламентът се опитва да отстрани президента от длъжност. А прекратяването на мандата на парламента ще е налице при отхвърляне на предложението на законодателния орган за освобождаване на президента от длъжност, подложено на гласуване чрез референдум. Вж. при Bulmer, E. Op. cit., 23.

²⁵ За предсрочно прекратяване на мандата на Народното събрание Вж. Киселова, Н. (2010). *Предсрочно прекратяване на мандата на Народното събрание и на народния представител: национални и европейски измерения на съвременния конституционализъм*, № 1. София: УИ „Св. Кл. Охридски“, 84–112.

а) при избиране на Велико народно събрание (чл. 160, ал. 3 КРБ);

б) при разпускане на Народното събрание от президента на републиката – когато не може да бъде съставено правителство от законодателния орган (чл. 99, ал. 5 КРБ).

Велико народното събрание (ВНС) у нас се свиква със специфична цел – извършването на конституционна ревизия с фундаментален характер или за да се приеме изцяло нова Конституция²⁶. Когато има политическа воля и обществени нагласи за сериозни конституционни реформи, които са от компетентността на ВНС, Основният закон предвижда Народното събрание да приеме решение за произвеждане избори за ВНС с мнозинство от две трети от общия брой народни представители (вж. чл. 160, ал. 1 КРБ). Изборите за ВНС се насрочват от президента в срок до три месеца от приемането на парламентарното решение за свикване на ВНС (чл. 160, ал. 2 КРБ).

Чл. 160, ал. 3 КРБ предвижда, че „с произвеждането на избори за Велико народно събрание пълномощията на Народното събрание се прекратяват“. Посочената разпоредба е специфична. Тя е характерна за националната конституционна система²⁷. Въпреки това, макар и да са формулирани по различен начин, в сравнителен аспект съществуват подобни на това основания, които са свързани с предсрочно прекратяване на мандата на парламентите вследствие на конституционни ревизии и в други конституции²⁸.

В хипотезата на чл. 160, ал. 3 КРБ мандатът на Народното събрание се прекратява с **избирането на ВНС**. Прекратителното действие, когато се приложи разпоредбата, настъпва автоматично – от деня на произвеждане на изборите, без да е необходимо да се приема решение или друг акт на Народното събрание, или на друг държавен орган. Нито Конституцията изисква да се издава указ за разпускане на парламента от президента. Ако такъв все пак такъв би бил издаден от държавния глава в тази хипотеза, това би било в нарушение на Основния закон.

Извод, че с приемането на решение на Народното събрание за свикване на ВНС в хипотезата на чл. 160, ал. 1 КРБ парламентът се саморазпуска, не намира опора в конституционната уредба. Първо, защото юридическото действие на приетото от парламента решение не поражда като пряка правна последица прекратяването на пълномощията на Народно-

²⁶ Великото народно събрание е орган, предвиден с Конституцията от 1991 г., който се свиква по реда на Глава IX от КРБ. То функционира като представителна институция с по-широко политическо представителство в сравнение с обикновеното Народно събрание (което се състои от 240 народни представители, докато за Велико народно събрание се избират 400 депутати – вж. чл. 157 КРБ). Процедурата за свикване на Великото народно събрание е сложна. Тя започва с внасяне на проект за изменение на действащата или за приемане на изцяло нова конституция по смисъла на чл. 158 КРБ в Народното събрание. Проектът може да бъде внесен в Народното събрание или от 1/2 от народните представители, или от президента на републиката. Следва обсъждането му от депутатите и гласуване, при което Народното събрание решава дали „да се произведат избори за Велико народно събрание“ по смисъла на чл. 160, ал. 1 КРБ, или не. При подкрепа от 2/3 от общия брой на народните представители за избори за ВНС, те се насрочват от президента на републиката в тримесечен срок от приемането на решението на парламента (чл. 160, ал. 2 КРБ).

²⁷ Вж. Киров, Пл. (2015). *Конституиране на представителното управление*. София: Сиела, 422.

²⁸ Така например в чл. 168 от Конституцията на Испания се предвижда, че Генералните кортеси се разпускат при съществени изменения на Конституцията. А от анализа на цялата разпоредба става ясно, че тя визираща такива изменения на Испанската конституция, които засягат ядрото от принципи и ценности на Основния закон – такива, свързани с правата и задълженията на гражданите, с политическата форма на държавата или пък при изменения на конституционните принципи (политическия плурализъм, демокрацията, правовата държава и т.н.). Други държави, където мандатът на представителната институция се прекратява с определени конституционни изменения, са и Белгия, Люксембург, Нидерландия, Исландия, Испания, Швейцария (вж. Note On The Issue Of Dissolution Of Parliament, Prepared by the Secretariat of European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD (2007)037 add4, Study No. 426/2007, Strasbourg: 2007).

то събрание. Затова не можем и да приемем, че парламентът приема решение, с което той се саморазпуска. Пълномощията му се прекратяват едва към момента на произвеждане на изборите за ВНС по смисъла на чл. 160, ал. 3 КРБ, а не към момента на приемането на решение на основание чл. 160, ал. 1 КРБ. В случая моментът на прекратяване на мандата на действащия парламент е логична последица от юридическия факт на избирането на народните представители във ВНС, защото два парламента в една конституционна държава не може да съществуват. Наред с това решението по чл. 160, ал. 1 КРБ, което се приема за свикване на ВНС, не цели да се прекрати мандатът на Народното събрание, а преследва друга легитимна цел – да бъдат произведени избори за ВНС, което да реализира конституционна ревизия. А прекратяването на мандата на Народното събрание е пряка правна последица на избирането на ВНС.

Поначало **саморазпускането на парламента** като конституционен институт съществува в други държави, но представителната им институция разполага с правомощието сама да прекратява предсрочно мандата си. Като възможност обаче това трябва да бъде изрично предвидено на ниво Основен закон. В такива случаи се говори за саморазпускане на парламента, тъй като неговото разпускане всъщност става с решение на самия представителен орган, а държавният глава е изолиран от този процес. В държавите, възприели такава възможност, конституциите предвиждат конкретни мнозинства за приемането на решение на парламента, и те са различни в отделните държави. Така, абсолютно е изискуемото мнозинство за саморазпускане на парламента в Австрия, в Хърватия или в Кипър, подкрепата на две трети от списъчния състав на представителния орган се изисква в Полша и Великобритания, на 3/5 от членовете му – в Литва, а обикновено е мнозинството за приемане на решението за саморазпускане в Унгария, а също и в Албания.

Действащата КРБ не допуска саморазпускане на представителния ни орган²⁹. Тя изобщо не предвижда подобно предсрочно прекратяващо мандата на Народното събрание основание. Вече бе споменато, че за да може Народното събрание да прекратява мандата си чрез саморазпускане, Основният закон следва изрично да е предвидил такава правна възможност, а в този смисъл – да е налице специална разпоредба, която да овластява Народното събрание да прекратява пълномощията си със собствен акт преди изтичането на техния срок. В този смисъл са и мотивите на Решение № 13 от 2010 г. по к.д. № 12/ 2010 г. на Конституционния съд, обн. ДВ, бр. 102 от 30 декември 2010 г., според които „предсрочно прекратяване на мандат, установен от Конституцията, може да се извърши единствено на основанията, предвидени в нея“. За сравнение, в Конституцията на НРБ от 1971 г. е имало такъв изричен текст. В нея съгласно чл. 69, ал. 2 (отм.) „Народното събрание може да се саморазпусне и преди да изтече срокът на пълномощията му“.

Разпускане на Народното събрание е конституционен институт, съдържащ се в нормата на чл. 99, ал. 5 КРБ, и основание, на което може да се прекратява мандатът на Народното събрание преди изтичане на неговия срок. По принцип тази правна фигура е характерна за държави с парламентарна форма на държавно управление, като понякога изследователите на тази материя я приравняват към неговите „ключови“ структурни елементи³⁰.

Исторически възможността за разпускане на парламента възниква като правомощие на държавния глава и произлиза от конституционните традиции на британската парламен-

²⁹ Вж. обратното мнение при проф. Спасов, според което не може да се прави категоричен извод, че Народното събрание при действието на Конституцията от 1991 г. не може да се саморазпусне, тъй като то е орган на законодателната власт и като такъв суверенно решава въпросите на своята организация и дейност. Вж. при Спасов, Б. *Парламентарно право...*, 29.

³⁰ Вж. Douglas, V. (1959). *The Analysis of Political Systems*. London: Routledge and Kegan Paul.

тарна система, където монархът е можел да разпуска Камарата на общините. В миналото правото на разпускане на държавния глава се използва предимно като инструмент за въздействие върху законодателната власт – монарсите са разпускали представителната институция при възникнал конфликт с нея и по собствено усмотрение и са го използвали изцяло в свой интерес. С еволюцията на парламентарната система, при която представителната институция се налага като титуляр на законодателната власт, а парламентарното правителство – като титуляр на изпълнителната власт³¹, правото на разпускане остава у държавния глава, но инициативата за неговото упражняване постепенно отива в ръцете на министър-председателя, което ограничава самостоятелното му упражняване от монарха.

С течение на времето парламентаризмът успява да се наложи като форма на управление в държавите от европейския континент, като правото на разпускане от държавния глава е предоставено в правомощие и на президентите в парламентарните републики. Неговото упражняване обаче се ограничава от конституциите в различни варианти. Така в сравнителен аспект съществуват няколко модификации на правото на разпускане на парламента от държавния глава.

Традиционният за британската система модел, при който правото на разпускане се упражнява от монарха по предложение на министър-председателя, а в този смисъл – инициативата за упражняването му е предоставена на изпълнителната власт, се среща и в други държави, като подобен модел се прилага в Ирландия или в Хърватия.

В конституционната теория в България се поддържа, че правото на разпускане, предоставено на изпълнителната власт, е „най-същественото средство за поддържането на равновесието между законодателната власт, от една страна, и изпълнителната власт, от друга“³², като по този начин се създават и предпоставките за сътрудничество между тях. Парламентът може да откаже доверие на правителството, а правителството да поиска разпускане на парламента³³. Така правото на разпускане играе ролята на постоянна заплаха, чрез която правителството експлицитно или имплицитно оказва въздействие върху представителната институция, а това обстоятелство му предоставя допълнителни ефективи за провеждането на последователна политика³⁴.

По тематиката за парламентарното управление в България се приема и че отсъствието на ефективно право на разпускане на парламента, с което да разполага Министерския съвет, е една от отличителните черти на националната парламентарна система, установена в противовес на класическия модел на правото на разпускане на Обединеното кралство. Интересна обаче в тази връзка е законодателната реформа на Великобритания от 2011 г., въвеждаща тенденция, изменяща вековните традиции на правото на разпускане на представителната камара, упражнявано от монарха по предложение на министър-председателя. Конституционните правила, които се уреждаха във Fixed-term Parliaments Act 2011 до 2022 г., съдържаха нови нормативни основания за провеждане на предсрочни парламентарни избори, както и нови основания, въз основа на които предсрочно може да се прекратява мандатът на Камарата на общините, в това число и при разпускане на парламента. Така правото на разпускане принадлежеше не на монарха, както преди, а беше предоставено на законодателната институция, овластена да се саморазпуска предсрочно. Процедурите за самораз-

³¹ За историческото развитие на парламентаризма във Великобритания вж. при Друмева, Е. Цит. съч., 187–194.

³² Близнашки. Г. (2007). *Принципи на парламентарното управление*. София: Сдружение „Конституционализъм и демокрация“/УИ „Св. Климент Охридски“, 129.

³³ В този смисъл вж. Стойчев, С. Цит. съч., 357.

³⁴ Вж. при Близнашки. Г. Цит. съч., 78.

пускане на представителния орган бяха две и се упражняваха: а) или по решение на Камарата на общините (това е същинска хипотеза на саморазпускане), или б) в случаите, когато след успешен вот на недоверие на кабинета Камарата не успее да излъчи премиер в 14-дневен срок след гласуване на вота³⁵.

От друга страна, все още съществуват конституции, които съдържат правото на разпускане под формата на правомощие на държавния глава, упражнявано от него самостоятелно при условия на дискреция и по негова собствена инициатива. С подобни широки хоризонти пред президента е правната уредба на института във Франция³⁶, Полша, Италия и др. В тези държави обаче винаги се поставя и едно допълнително изискване при упражняване на правото на разпускане – провеждат се консултации с посочените от конституциите субекти преди разпускане на представителния орган³⁷.

Третият разпространен вариант при правото на разпускане се предвижда също като правомощие на държавния глава, но неговото упражняване е ограничено и държавният глава го прилага само в строго посочени от конституциите хипотези. В такива случаи държавният глава е задължен да разпусне парламента при настъпване на съответно нормативно предвидено основание. Така, правото на разпускане, когато то принадлежи на държавния глава, е установено в най-ограничения си по конституционен път вариант, тъй като държавният глава не разполага със собствена преценка дали да го упражни или не.

Уредбата, съдържаща се в КРБ, дава основание България да се отнесе към тази категория държави. Когато се създава Конституцията през 1991 г., взема връх разбирането за необходимостта от стабилизиране на позициите на Народното събрание в условията на изострено политическо противоборство, не допускайки в нея възможността правителството едностранно да предизвиква разпускането на парламента. Така се изключва опасността от евентуална злоупотреба с правото на разпускане, което при определени обстоятелства може да бъде използвано за постигане на авторитарни цели³⁸.

Разпускането на Народното събрание като правен институт се урежда с конституционните разпоредби на чл. 99, ал. 5 и чл. 99, ал. 7 КРБ. Основният закон го предоставя в правомощие на президента на републиката, но държавният глава у нас е овластен да го прилага единствено в предвидени в чл. 99, ал. 5 КРБ случаи. „Ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът назначава служебно правителство, разпуска Народното събрание и насрочва нови избори в срока по чл. 64, ал. 3. Актът, с който президентът разпуска Народното събрание, определя и датата на изборите за ново Народно събрание“.

³⁵ Fixed-term Parliaments Act предвиждаше две основания, въз основа на които можеше да се провеждат предсрочни парламентарни избори във Великобритания. Първото – по решение на Камарата на общините, като процедурата предвиждаше при отправено предложение от депутати за произвеждане на предсрочни избори. А второто нормативно предвидено основание за провеждане на предсрочни парламентарни избори се прилагаше след успешен вот на недоверие на кабинета, в хипотеза при която Камарата на общините е неспособна да излъчи нов министър-председател в срок от 14 дни след вота. Вж. повече и на интернет страницата на британския парламент: *UK Parliament* [online] [viewed 22.11.2022]. Available from: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06111/>

³⁶ Франция при Петата френска република е класически образец за полупрезидентско управление.

³⁷ Френската конституция поставя изискването пред държавния глава предварително да е провел консултации с министър-председателя и с председателите на двете камари на парламента. В Унгария пък, освен с министър-председателя, президентът трябва да се консултира по въпроса и с председателите на парламента, както и на парламентарните групи. А в Италия, Румъния, Полша и Португалия консултациите преди разпускане на парламента се правят и с представители от законодателната власт.

³⁸ Вж. Близнашки, Г. Цит. съч., 129.

От анализа на цитираната разпоредба се налага извод, че при настъпване на предвидените в чл. 99, ал. 5 КРБ обстоятелства, президентът е задължен по конституционен път да разпусне представителния орган. В тях се съдържа хипотеза и основание, въз основа на които държавният глава е длъжен да осъществи своето правомощие, а извън него – той не може да го упражнява. На практика единствено в тези случаи „президентът назначава служебно правителство, разпуска Народното събрание и насрочва нови избори в срока по чл. 64, ал. 3“. Това означава, че когато е настъпило основанието, въведено в разпоредбата на чл. 99, ал. 5 КРБ, президентът не може да преценява самостоятелно дали да разпуска парламента или не. Правото на разпускане е силно ограничено по конституционен път, като така или иначе формалното му ограничаване се състои в това, че президентът е стриктно обвързан от настъпилото правно основание, предвидено от Конституцията, за да го разпусне.

Изразът „ако не се постигне съгласие за образуването на правителство от парламента“, употребен в цитирания конституционен текст, всъщност е нормативното основание за разпускането на Народното събрание от президента на републиката. Неговото правилно тълкуване е от значение за изясняване на конкретните случаи, при които президентът следва да разпусне Народното събрание. В мотивите на Решение № 20 от 23.12.1992 г. по к. д. № 30/1992 г. на Конституционния съд се посочва, че „...когато процедурата по образуването на правителство е във фазата на реализиране на възложен проучвателен мандат, успешно приключване на проучвателния мандат по смисъла на чл. 99, ал. 4 означава, че кандидатът за министър-председател е предложил пред президента структура и състав на Министерския съвет [...] на този етап фактът на предлагане на структура и състав на правителството означава наличието на „съгласие“ за неговото образуване [...] следователно самото представяне е достатъчно, за да се констатира, че мандатът е приключил успешно, и е основание да се предложи на Народното събрание да избере този кандидат“. Тези аргументи на съда навеждат на извода, че когато кандидатът за министър-председател успее да предложи структура и състав на Министерския съвет, това следва да се приеме като достатъчен аргумент, че е постигнато съгласие за образуване на правителство по смисъла на чл. 99, ал. 4 КРБ. Поради това и президентът в тези случаи издава указ, с който предлага на Народното събрание да избере съответния кандидат-премиер. Когато обаче не може да бъде постигнато съгласие за образуването на правителство по смисъла на чл. 99, ал. 4 КРБ, а това означава на практика, че не е предложен състав и структура на правителството от кандидата за министър-председател по смисъла на конституционното решение, следва да бъде приложена разпоредбата на чл. 99, ал. 5 КРБ и президентът да разпусне Народното събрание. Така следва да се приеме, че единствената хипотеза, при която е конституционно допустимо президентът да разпуска Народното събрание, е в хода на започнала процедура по образуване на парламентарно правителство по чл. 99 КРБ, при която процедура трябва да са изчерпани всички възможности по смисъла на чл. 99, ал. 1–3 КРБ за постигане на съгласие за образуване на такова. Казано по друг начин, „до това действие на президента може да се стигне, когато една правителствена криза прерасне в парламентарна“³⁹. А такава „настъпва, когато не може да се образува правителство при съществуващо съотношение на парламентарно представените политически сили“⁴⁰. Това е така, защото Народното събрание, сред чиито основни задачи е да излъчи носителя на изпълнителната власт при парламентарното управление, се оказва неспособно да го излъчи и единственият възможен ход за преодоляване на настъпилата правителствена криза е прекратяването на пълномощията на Народното събрание. Целта е да се проведат нови парламентарни избори с идеята, че съотноше-

³⁹ Киров, П. Цит. съч., 423.

⁴⁰ Пак там.

нието на политическите сили в новоизбран парламент, както и условията, при които ще се правят опити за формиране на необходимото мнозинство в парламента, което да излъчи бъдещото правителство в контекста на процедурата за формиране на правителство по смисъла на чл. 99 КРБ, ще бъдат други. Затова и мандатът на Народното събрание трябва бъде прекратен, в случая – чрез разпускане от президента.

На следващо място, за да се стигне до реализиране на правото на разпускане на Народното събрание от президента на републиката, трябва да бъде проведена цялата процедура на чл. 99, ал. 1–3 КРБ. Това означава, че президентът трябва да е провел политическите консултации с парламентарните групи (вж. чл. 99, ал. 1 КРБ), да е възложил проучвателни мандати за съставяне на правителство на първата, след това на втората, а след нея и на трета, избрана от него парламентарна група, и всички тези проучвателни мандати да са „неуспешни“ по смисъла на чл. 99, ал. 5 КРБ. Само и единствено при тези условия президентът може да разпусне парламента. Нещо повече – държавният глава не само че може, а той е и длъжен да издаде указ за разпускане на парламента по силата на конституционната разпоредба, тя го задължава да извърши това, без да му дава право на преценка. В случая механизмът на разпускане на парламента като прекратяващо мандата конституционно основание се различава от механизма, предвиден в разпоредбата на чл. 160, ал. 3 КРБ, при която автоматично се прекратяват пълномощията на функциониращия дотогава парламент с факта на произвеждане на избори за ВНС. Докато в хипотези на разпускане на Народното събрание, необходимо е издаването и на правен акт от друг държавен орган, а в случая това е президентът.

Конституционната процедура, провеждана по чл. 99, ал. 5 КРБ, налага президентът да извърши последователно три поредни действия, като в случая е важно да бъде спазена тази поредност, за да бъдат неговите действия конституционносъобразни.

Първото действие на президента, когато той установи, че са изчерпани всички възможности да бъде съставено парламентарно правителство, е „назначаването на служебно правителство“, а в второто – „разпуска Народното събрание“. За осъществяване на така вменените му правомощия държавният глава трябва да издаде указ. Всъщност цитираната разпоредба изисква указите да са два. Спазването на изискванията на разпоредбата предполага указа, с който президентът назначава служебното правителство да предхожда темпорално издаването на указа, с който той разпуска Народното събрание. Логиката на такава поредност на актовете на държавния глава, заложена в Конституцията, не е случайна. Процедурата по чл. 99 КРБ се реализира при наличие на вече подадена оставка на Министерския съвет (чл. 111, ал. 2 КРБ). С приемане на оставката на правителството от Народното събрание на основание чл. 111, ал. 1, т. 2 КРБ неговите правомощия се прекратяват, но правителството продължава да изпълнява функциите си до избирането на нов Министерски съвет (чл. 111, ал. 3). В същото време Народното събрание вече е направило опит да състави правителство, но не е успяло да формира мнозинство, подкрепящо ново парламентарно правителство в рамките на тази легислатура. Така чрез назначаване на служебното правителство от президента се осигурява нова легитимна изпълнителна власт. Едва тогава правителството в оставка преустановява изпълняването на функциите си.

Но трябва да се има предвид и друго. Въпреки че е налице назначено от президента служебно правителство, принципите на заложената в чл. 1, ал. 1 КРБ парламентарна форма на управление продължават да функционират. И те изискват да се състави ново парламентарно правителство. Наистина особено е състоянието, при което друг орган с пряка легитимност, различен от Народното събрание, съставя правителството, назначавайки служебно такова в условията на функциониращо парламентарно управление. Но това е кон-

ституционно положение, което е изрично предвидено от Конституцията, и то е временно, а в този смисъл институциите функционират в легитимни параметри, заложили в Основния закон. С разпускането на Народното събрание се цели да се проведат нови парламентарни избори. Затова и вторият указ, който се издава от президента непосредствено след назначаването на служебното правителство, е указът, с който той разпуска Народното събрание. Тук заслужава да се отбележи, че и двата указа, издавани от държавния глава в процедурата по чл. 99, ал. 5 КРБ, не подлежат на приподписване от страна на изпълнителната власт на основание чл. 102, ал. 3, т. 3 КРБ. Според чл. 10, ал. 1, изр. 1 от Закона за държавния печат и националното знаме „указите, които не се приподписват от министър-председателя или от съответния министър, влизат в сила от момента на постановяването им от президента на републиката...“. Те подлежат на обнародване в „Държавен вестник“, а това обнародване има оповестителен характер.

Правните последици от разпускането са коментирани от Конституционния съд в мотивите на Решение № 20 от 1992 г., според което разпуснатото при условията на чл. 99, ал. 5 КРБ Народно събрание е с прекратени пълномощия. Конституцията допуска те да могат да се възобновяват само при възникване на обстоятелствата по чл. 64, ал. 2 КРБ⁴¹, като за целта Народното събрание се свиква по реда на чл. 78 КРБ. „След разпускането на Народното събрание се прекратяват пълномощията и на народните представители“, което означава, че „те губят депутатския си имунитет, престават да получават възнаграждение като народни представители, не могат да упражняват парламентарен контрол, по отношение на тях престават да се прилагат изискванията за несъвместимост по чл. 68 от Конституцията, прекратяват действието си парламентарните комисии“⁴².

След като разпускането от президента прекратява предсрочно пълномощията на Народното събрание и на народните представители, то Конституцията изисква да се насрочат и нови парламентарни избори в двумесечен срок, считано от датата, на която президентът е разпуснал законодателния орган. Според Основния закон „президентът [...] разпуска Народното събрание и насрочва нови избори в срока по чл. 63, ал. 3“, като „актът, с който президентът разпуска Народното събрание, определя и датата на изборите за ново Народно събрание“ (чл. 99, ал. 5 КРБ). Всичко това обосновава логичния извод, че действията на президента, с които се насрочва датата на изборите, са последица от разпускането на Народното събрание. В случая правилната юридическа техника в контекста на цитираната конституционна уредба изисква издаването на юридическия акт, с който се прекратява мандатът на Народното събрание, да предхожда издаването на юридическия акт, с който се насрочва датата за провеждане на изборите. И това е така, тъй като конституционното основание за провеждане на избори за нов парламент са прекратените пълномощия на предишния. Ако пълномощията не са прекратени, но въпреки това се пристъпва към избиране на нов парламент, бихме се оказали в ситуация, при която са налице избрани повече от един парламенти, а това е конституционно недопустимо положение в правовата демократична държава.

В случая действието, което Конституцията изисква от президента, е той да прекрати мандата на Народното събрание, като го разпусне, за да може да насрочи нови парламентарни избори. В мотивите на Определение № 8 от 2016 г. по к.д. № 17 / 2016 г. на Конституционния съд се посочва, че това изискване е принципно, а текстът показва „неразривната

⁴¹ Според чл. 64, ал. 2 КРБ „В случай на война, военно или друго извънредно положение, настъпили по време или след изтичане на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия се продължава до отпадането на тези обстоятелства“.

⁴² Вж. мотивите на Решение № 20 от 1992 г. на Конституционния съд.

връзка между разпускането на съществуващото Народно събрание и насрочването на изборите за ново Народно събрание, което трябва да се извърши едновременно“. Затова и разпоредбата на чл. 99, ал. 5 КРБ изисква тези две правни действия да се извършат от президента чрез издаване на един указ, а не на два отделни. А наред с това и Конституционният съд приема, че и двата указа на президента по чл. 99, ал. 5 КРБ (указът, с който назначава служебното правителство, и указът, с който разпуска парламента и насрочва изборите за ново Народно събрание) се издават едновременно. Това е извод на конституционната юрисдикция в мотивите на Решение № 20 от 1992 г., където „изчерпването на процедурата по чл. 99 от Конституцията за съставяне на правителство на парламентарна основа има за последица назначаването на служебно правителство, разпускането на Народното събрание и насрочването на нови избори (чл. 99, ал. 5). Това става с актове на президента, които се издават едновременно“.

Следва да се има предвид, че насрочването на парламентарни избори е конституционно правомощие на държавния глава в България, което е установено в разпоредбата на чл. 98, т. 1 КРБ, и то следва да се упражнява от него винаги, когато е налице прекратяване на мандата на Народното събрание, независимо от основанията за прекратяването, а не само в случаите, когато президентът разпуска парламента. Впрочем това се отнася и до насрочване на дата за избори за ВНС, като според чл. 160, ал. 2 от КРБ „президентът насрочва избори за Велико народно събрание в тримесечен срок от решението на Народното събрание“, или в хипотезата на чл. 162, ал. 3 от КРБ, при която: „Правомощията на Великото народно събрание се прекратяват, след като то се произнесе окончателно по въпросите, за които е избрано. В този случай президентът насрочва избори по реда, определен със закон“. В някои държави датата за провеждане на редовните парламентарни избори се определя по нормативен път и това е подход, който елиминира участието на държавния глава от процедурата по насрочването им, както и от възможността той да може да оказва влияние върху този процес.

У нас обаче, както бе посочено, насрочването на изборите за парламент според действащата Конституция е винаги правомощие на президента. И Конституцията, и Изборният кодекс поставят пред държавния глава конкретни времеви граници. Те предвиждат и фиксират срокове, с които президентът е длъжен да се съобразява. Такъв срок е установен в разпоредбата на чл. 64, ал. 3 КРБ, според която „избори за ново Народно събрание се произвеждат най-късно до два месеца след прекратяване на пълномощията на предишното“. Така, когато определя датата за изборите, президентът трябва да има предвид датата, на която са прекратени пълномощията на Народното събрание, като, считано от тази дата и в срок най-късно до два месеца, държавният глава трябва да определи конкретна дата за изборен ден. Например ако датата, на която се прекратяват пълномощията на Народното събрание, е 26 март, то изборите трябва да се произведат най-късно до два месеца от тази дата, т.е. най-късно до 26 май. Така конституционно установеният срок е между 26 март и 26 май и президентът следва да подбере подходяща дата в посочените времеви граници.

Заложената в Изборния кодекс правна уредба обаче предвижда и допълнителни правила, които всъщност ограничават упражняването на президентското правомощие. На законодателно ниво са установени допълнителни условия и срок, с които държавният глава е длъжен да се съобразява, а това от своя страна ограничава възможностите му за определяне на датата на провеждане на избора. Едното законово ограничение, с което президентът трябва да се съобразява, е установено в текста на чл. 5 ИК, според който „изборите се произвеждат в един неработен ден за цялата страна“. Трайна и константна е наложилата се вече практика провеждането на всички видове избори в Република България да е в неделя и всички президенти се съобразяват с тази традиция. На практика държавният глава подбира един неделен

ден от двумесечния конституционно установен по чл. 64, ал. 3 КРБ срок и определя датата на изборите в този неделен ден. Другото законово ограничение за президента произтича от разпоредбата на чл. 4, ал. 1 на Изборния кодекс, според която „изборите за народни представители за Народно събрание [...] се насрочват от президента на републиката не по-късно от 60 дни преди изборния ден“. Така от цитираната разпоредба се налага извод, че указът, с който президентът насрочва избори, следва да бъде издаден „не по-късно от 60 дни преди изборния ден“, като изразът „преди изборния ден“ е логично да се възприема така, че самият изборен ден не се брои при определянето на крайната дата от 60-дневния срок.

В контекста на правомощието на президента да насрочва парламентарните избори, в процедурата по чл. 99, ал. 5 КРБ конституционният законодател отново изрично е указал на държавния глава едновременно с разпускането на представителната институция да насрочи избори за парламент в двумесечния срок по чл. 64, ал. 1 КРБ. Следва да приемем, че така формулирана, разпоредбата съдържа в себе си и една правна гаранция, че при упражняване на правомощието си, свързано с разпускане на представителния орган, президентът не би пропуснал да упражни другото си конституционно правомощие – да насрочи избори за ново Народно събрание, и така страната да изпадне в хипотеза на безсрочно президентско управление чрез служебно правителство поради отсъствие на институцията на парламента. Това също означава, че Народното събрание в България не може да се разпусне от президента, без да се насрочи от него изборът на ново Народно събрание. Този подход на конституционния законодател е особено подходящ в конституционна система с пряка демократична легитимност на държавния глава заради прекия му избор от народа и позволяваща му да назначава правителство, било то и служебно. В случая са действително необходими определени гаранции, че президентът ще насрочи избори за парламент, а няма вместо това да прави опити трайно да овладее изпълнителната власт чрез назначеното от него служебно правителство, като такива гаранции се съдържат в Основния закон. А това навежда и на извод, че разгледаните процедури създават определени конституционни гаранции за функциониране на парламентарното управление, както се изисква в чл. 1, ал. 1 КРБ.

Възможни са и други изводи относно правните ефекти на разгледаните конституционни разпоредби. Те са важни за практиката по прилагането им. Така, ако с президентски указ, който е издаден в изпълнение на чл. 99, ал. 5 КРБ, държавният глава разпусне Народното събрание, но пропусне да определи датата за парламентарни избори, съществуват основания да се приеме, че подобен указ би бил издаден в противоречие с Конституцията. Също така, ако президентът издаде указ, с който насрочва избори за парламент, без обаче да е разпуснал действащото Народно събрание, отново бихме се оказали в ситуация, несъвместима с Основния закон. Напрежение с Конституцията би възникнало и ако президентът издаде указ по смисъла на чл. 99, ал. 5 КРБ, с той който насрочва избори за Народно събрание, но преди да е разпуснал действащия парламент. От юридическа гледна точка съществува основание да се приеме, че държавният глава е определил дата за избори за парламент, без да е прекратил мандата на действащия парламент. Подобен правен ефект би бил налице и в хипотеза на разпускане на Народното събрание, без да е издаден указ за назначаване на служебно правителство.

Във връзка с терминологията са възможни определени изводи за разграничение между понятията. Например, когато говорим за **прекратяване на мандата на парламента** и го сравняваме с термина **разпускане на парламента**, съдържанието на понятието в първия случай е по-широко. И това е така, защото разпускане на Народното събрание е само една от възможните в Конституцията форми за прекратяване на пълномощията на представителния орган, но съществуват и други. На следващо място, двете правни фигури – **изтичане на срока на пълномощията (мандата) на Народното събрание** и **разпускане на Народното**

събрание, макар и с едни и същи правни последици, които така или иначе водят до прекратяване на неговия мандат, са различни по своята юридическа същност, защото имат различно съдържание. И в този смисъл – те установяват два различни правни способа, чрез които се прекратява мандатът на Народното събрание. Разпускането на законодателния орган в случая се реализира чрез акт на друг държавен орган, който прекратява мандата на Народното събрание **предсрочно** – парламентът трябва да бъде разпуснат от президента, който за целта издава указ в случаите, когато Конституцията го задължава да го направи. Докато в хипотеза на **изтичане на мандата на Народното събрание** не се употребява изразът, че парламентът се разпуска, защото **разпускане на парламента** означава друго. При изтичане на мандата на парламента прекратяването на неговите пълномощия настъпва **автоматично** от деня, следващ деня на изтичане на срока по чл. 64, ал. 1 КРБ, и не е необходимо да се издава правен акт от който и да е държавен орган, за да се породи правното действие на това прекратяване.

Друго разграничение, което следва да се направи, е между термините **разпускане** и **саморазпускане** на Народното събрание. Саморазпускане на парламента е налице при собствено решение, взето от Народното събрание, което поражда правния ефект на прекратяване на мандата.

Не на последно място, важно да се отбележи е, че всички гореизложени изводи в изследването са с оглед на действието на Конституцията от 1991 г. и целят единствено изясняване на съдържанието на понятията и функционирането на конституционните институти, които са предмет на анализи в изложението и функционират в настоящия парламентарен модел на Република България. В други парламентарни системи обаче е възможно да се вложат различно съдържание в тези понятия и те да функционират по различен начин. Известни различия в понятията биха могли да произтекат от използваната терминология на съответния език, която понякога се превежда на български език по специфичен начин или е възможно правилният лингвистичен превод на термина да се припокрива със съдържанието на друг конституционен институт, характерен за националната правна система. Друг вариант са случаите, когато конкретна правна фигура от една правна система няма съответния аналог в другата, но и двете се обозначават с термин, който обаче има различно съдържание. Така например английският термин **dissolution of parliament** на български език се превежда като **разпускане на парламента**⁴³, но в британската конституционна система терминът има по-широко съдържание, като той се използва за всички хипотези на прекратяване на мандата на законодателния орган – при неговото изтичане, разпускане от друг орган, при саморазпускане и т.н. Докато в България под **разпускане на парламента** се има предвид единствено анализираната вече хипотеза на чл. 99, ал. 5 КРБ.

В заключение може да се обобщят основанията за прекратяване на мандата на Народното събрание. В българската Конституция се съдържат общо три изрично установени юридически основания за прекратяване на мандата на националната легислатура.

В общия случай мандатът на Народното събрание се прекратява с изтичане на срока на пълномощията му, установен в чл. 64, ал. 1 КРБ, който, както бе посочено, е четиригодишен. Що се отнася до основанията за предсрочно прекратяване на мандата, те също са предвидени в Основния закон и са общо две – произвеждане на избори за ВНС на основание чл. 160, ал. 3 КРБ или разпускане на Народното събрание от президента на републиката, когато парламентът е в невъзможност да състави правителство, на основание чл. 99, ал. 5 КРБ.

⁴³ Английско-български речник. Том I. А–I..., 409.

При изтичане на мандата на Народното събрание е налице **реализиран пълен конституционен мандат** на Народното събрание, докато в случаите, в които се произвеждат избори за ВНС, или тогава, когато държавният глава разпуска парламента – пълномощията на представителния орган се прекратяват **предсрочно**. Принципът е, че правният ефект от реализиране на прекратяващите мандата конституционни основания настъпва по принцип **автоматично**, без да е необходимо волеизявление на други държавни органи, с изключение на хипотезата на разпускане на Народното събрание по смисъла на чл. 99, ал. 5 КРБ.

Компетентен орган при насрочването на избори в България, във всички хипотези на прекратяване на мандата на Народното събрание, е президентът на републиката. Конституцията установява двумесечен срок, в който изборите трябва да бъдат произведени, считано от датата на прекратяване на мандата на предходния парламент. Единствено в хипотеза на свикване на ВНС срокът за насрочване на изборите за ВНС е тримесечен и той тече от датата на влизането в сила на решението на парламента за неговото свикване. В тази хипотеза има и друга особеност – мандатът на обикновеното Народно събрание се прекратява в изборния ден при произвеждане на изборите за ВНС, и то автоматично.

Наред с това Конституцията предвижда и хипотеза на разпускане на Народното събрание от президента на републиката. В България, подобно и на други държави с парламентарно управление, разпускането на парламента е конституционно правомощие на държавния глава, което означава, че трябва той да издаде президентски указ, за да се разпусне парламентът. Тази форма за предсрочно прекратяване на мандата на носителя на законодателната власт може да се случи по всяко време от живота на съответната легислатура, но преди да е изтекъл четиригодишният конституционен срок на пълномощията.

Библиография

Английско-български речник. Том I. А-И (1985). (съст.: Атанасова, Т., Е. Машалова, М. Ранкова, Р. Русев, Г. Чакалов). София: Издателство на БАН.

Близнашки, Г. (2007). *Принципи на парламентарното управление*. София: Сдружение „Конституционализъм и демокрация“/УИ „Св. Климент Охридски“.

Владикин, Л. (1992). *Организация на демократичната държава*. София: Програмни продукти и системи/ТК „Национален програмен и проектен фонд“.

Изборен кодекс, обн. ДВ, бр. 19 от 5 март 2014 г., посл. изм. ДВ, бр. 104 от 30 декември 2022 г.

Киров, П. (2015). *Конституиране на представителното управление*. София: Сиела.

Киселова, Н. (2010). *Предсрочно прекратяване на мандата на Народното събрание и на народния представител: национални и европейски измерения на съвременния конституционализъм*, № 1. София: УИ „Св. Кл. Охридски“.

Конституция на Република България, обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., посл. изм. ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г.

Определение № 8 от 2016 г. по к. д. № 17/2016 г. на Конституционния съд, обн., ДВ, бр. 96 от 2 декември 2016 г.

Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, обн. ДВ, бр. 39 от 2 май 2023 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 63 от 25 юли 2023 г.

Решение № 20 от 23.12.1992 г. по к. д. № 30/1992 г. на Конституционния съд, обн., ДВ, бр. 1 от 5 януари 1993 г.

Решение № 5 от 2001 г. на Конституционния съд на Република България, обн. ДВ, бр. 30 от 28 март 2001 г.

Решение № 13 от 2010 г. по к. д № 12/ 2010 г. на Конституционния съд, обн. ДВ, бр. 102 от 30 декември 2010 г.

Спасов, Б. (1996). *Парламентарно право*. София: Сиби.

Спасов, Б. (2002). *Конституционно право на Република България*. Част втора. София: Юриспрес/УИ „Св. Климент Охридски“.

Стойчев, С. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела.

Aardal, B., J. Bergh (2018). The 2017 Norwegian Election. *West European Politics*, 41, 1208–1216.

Bulmer, E. (2017). *Dissolution of Parliament. International IDEA Constitution-Building Primer*. Second edition. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA).

Dissolution and Calling of Parliament Act. *UK Parliament* [online] [viewed 12.10.2022]. Available from: <https://bills.parliament.uk/bills/2859>.

Douglas, V. (1959). *The Analysis of Political Systems*. London: Routledge and Kegan Paul.

Fixed-term Parliaments Act. *UK Parliament* [online] [viewed 12.10.2022]. Available from: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn06111/>.

Note On The Issue Of Dissolution Of Parliament, Prepared by the Secretariat of European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), CDL-AD (2007)037 add4, Study No. 426/2007, Strasbourg: 2007.

UK Parliament [online] [viewed 12.10.2022]. Available from: <https://www.parliament.uk/about/how/occasions/>.

Van der Hulst, M. (2000). *The Parliamentary Mandate. A Global Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union.

TERMINATION OF THE MANDATE OF THE NATIONAL ASSEMBLY

Plamena Penova⁴⁴

Abstract: This study is dedicated to the issues of termination of the powers of the representative institution in Bulgaria – the National Assembly. They are explicitly stated in the Constitution of the Republic of Bulgaria from 1991 and outside of them it is not possible to terminate the powers of the legislative body. According to the Basic Law, the mandate of the Parliament can be terminat-

ed with the expiration of the term of its powers, with dissolution of the parliament by the President or with the holding of elections for the Grand National Assembly.

Keywords: dissolution of parliament, expiration of the term, mandate of the National Assembly, premature termination of the mandate, term of the powers

⁴⁴ Chief assistant, Law Faculty, Sofia University “St. Kliment Ohridski”, e-mail: p.penova@gmail.com.