

**Ключови думи:**

*правилник, Велико народно събрание, конституция, парламент, процедура, дебат*

**Keywords:**

*Rules of Procedure, Grand National Assembly, Constitution, Parliament, Procedures, Debate*

**Prof. Ekaterina Mihaylova,  
Ph.D.**

*Member of the Law Department of New Bulgarian University,  
e-mail:  
ekmihaylova@nbu.bg*

*Professor in History of Bulgarian State and Law.*

*Areas of specialization:  
arliamentarism and rule of law in Bulgaria, Political governance models, Constitutional law.*

*Member of the 36, 37, 38, 39, 40, 41st National Assembly of the Republic of Bulgaria. Vice President of the 40 & 41 National Assembly.*

*Member of the Commission on Pardons to the Head of State.*

*Author of monographs and articles in professional periodicals. Publications and interviews in print and electronic media on constitution, government agencies and others.*

*Chair of the Law Department of New Bulgarian University (2017–2021).*

Ekaterina Mihaylova

**The Parliamentary Rules of Procedure of the Sixth Grand National Assembly**

*Under consideration in the article are the debates and the adopted provisions in the Rules of Procedure of the VI<sup>th</sup> Grand National Assembly. A special emphasis is placed on the typical and characteristic features of the Rules of Procedure as well as on the particularities that it reveals, as being adopted for a parliament that is bound to adopt entirely new Constitution. There are some provisions in the Rules of Procedure that are relevant both to the constituent power and to the constituted power. Under analysis are the adopted provisions that are contrary to the provisions in force at the time of the 1879 Tarnovo Constitution, as well as the rule of law principles.*

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.21.10.4>

Екатерина Михайлова

## **Парламентарният правилник на шестото Велико народно събрание**

*В статията се разглеждат дебатите и приетите норми в парламентарния правилник на VI ВНС. Отбелязани са типичните и характерни черти на парламентарния правилник и особеностите, които има той, тъй като е направен за парламент, който ще приеме изцяло нова конституция. В Правилника има разпоредби, които се отнасят както за учредителната, така и за учредените власти. Разгледани са и приетите норми, които са в разрез с действащите към онзи момент норми на Търновската конституция, както и принципите на правовата държава.*

Великите народни събрания (ВНС) при действието на Търновската конституция (ТК) са свиквани по различен повод – две от тях за избор на държавен глава, две – за изменение и допълнение на ТК, едно за предоставянето на извънредни правомощия на княза и последното – шестото, за приемането на нова конституция. Това води до различия в правната регламентация на правилниците с оглед на целите, заради които е свикано събранието, а разбира се и в контекста на събитията, които предхождат и съпътстват ВНС.

Особеността на правилата, по които функционират ВНС, са, че този вид парламент се свиква за определена цел, не се занимава с обичайните дейности на събранието, но в същото време част от процедурите при тях възпроизвеждат основните изисквания за работата на един представителен орган.

На първо място следва да напомня кога и защо се свиква ВНС според ТК. Според чл. 85 от конституцията представителството бива два вида – Обикновено и Велико народно събрание. В чл. 141 от ТК се посочват случаите, в които се свиква ВНС, а именно: монархът може да го свика

за да обсъжда въпроси, за отстъпване или разменяне на някоя част от територията на държавата; за да се измени или прегледа Конституцията; за да се произнесе за това монархът да бъде същевременно управител и на друга държава. ВНС може да бъде свикано и от Регентството, но само за да обсъди въпроси за отстъпване или разменяне на някоя част от територията на държавата. Министерският съвет също може да свика ВНС, но само в следните случаи: избирането на нов монарх, в случай че той се е поминал, без да е оставил наследство; за избирането на регенти, когато наследникът на монарха е непълнолетен<sup>1</sup>.

Бих искала да обобща първите стъпки при създаването на парламентарни правила при действието на III ВНС, IV ВНС и V ВНС (първото и второто ВНС нямат приети правилници). Безспорно правилниците на тези ВНС кореспондират с нормите на ТК и в голяма степен отговарят на основните принципи, които следва да бъдат заложени в този вид актове. Специално внимание искам да насоча към търсения баланс в тях между мнозинството и малцинството в събранието. В по-голямата си част разпоредбите на правилниците са успели да намерят равновесие между интересите на представителите и правителството, макар и да има тежнения, при които се дава превес на позициите на правителството и правителственото мнозинство – относно определянето на дневния ред, последователността на поставянето на предложенията на гласуване, налагане на нормите в процедурните правила и др. Обаче приетите правилници в никакъв случай не са такива, които да доведат до тирания на мнозинството и лишаване от всякаква възможност на права и изяви на малцинството.

Тези първи процедурни правила поставят началото на парламентарните процедури у нас. В тях може да се констатират заложени демократични принципи като: правото на парламентарна автономия, правото на информираност, правото на включване в разискванията, правото на глас, публичност, правото на изразяване на мнение. Приети са и правила за организацията на събранието, които са станали традиционни за българското парламентарно право – избор на ръководство, фигурата на председател на събранието, участието на членовете на правителството в заседанията, приемане на три гласувания на изменението и допълнението на конституция, изразяването на мнение на представителя да става само от трибуната на събранието и то само когато се предостави този възможност, спазването

<sup>1</sup> Търновска конституция, приета на 16.4.1879 г.; изм. на 15.5.1893 г. и 11.7.1911 г.; отменена с Конституция на НРБ, приета от ВНС на 4.12.1947 г., ДВ, бр. 284 от 6.12.1947 г.

на благоприличие и др. С действията си и приетите актове учредителите на българската държава са положили едно добро начало на българския парламентаризъм.

Правилникът на VI ВНС се различава от останалите, тъй като излиза извън, нещо повече, нарушава норми на ТК. След настъпилите събития на 9 септември 1944 г., в което време макар и формално да не е отменена ТК, управлението и правната доктрина приемат, че конституционно регламентиранияте власти не могат да се „поберат в тясната обвивка на съществуващата конституционна форма“, поради което се създават нови форми и „революционни преобразувания в държавното право“<sup>2</sup>. Нещо повече, този правилник съчетава в един акт правила за работа както на ВНС, така и на ОНС. Това е така, защото особеността му е, че „освен важната задача, свързана с изработването на Конституция, то осъществява и обикновена законодателна дейност“<sup>3</sup>. Следва да отбележа, че дебатите по приемането на този правилник, приет на две четения в събраниято, са изпълнени с остро противопоставяне на политическите групи за това какъв път ще поеме страната ни в бъдеще. В парламентарните дебати може да се види сблъсъкът на различните разбирания – за върховенството на конституцията срещу политическата целесъобразност и negliжирането на действащия към момента основен закон.

Длъжна съм да напомня накратко историческия контекст, в който се стига до идеята за нова конституция на страната ни и първите стъпки за приемането.

На 9 септември 1944 г. след нахлуването на Червената армия в 6 часа и 25 минути по Радио София е съобщено, че България има ново правителство. В същия ден парламентът е разпуснат, правителството и регентството са сменени, като тези действия са квалифицирани като „революционен акт“<sup>4</sup>. Така се слага началото на радикални промени в политическата система, икономиката, в конституционния строй, в правната и съдебната система. Със завземането на политическата власт от

<sup>2</sup> Спасов, Б. Развитие на държавното право. В: Развитие на социалистическото право в България, С., 1984, 61–62.

<sup>3</sup> Георгиева, Л. Конституционният въпрос в България 1946–1947, С., 2013, с. 190.

<sup>4</sup> Спасов, Б., Я. Радев. Развитие на държавното право на Народна република България. В: 15 години народнодемократична държава и право 9.9.1944 – 9.9.1959, С., 1959, с. 68.

Отечествения фронт (ОФ)<sup>5</sup> започва сложен процес на разрушаване на заварените държавни учреждения и създаването на нови.

ТК продължава да е в сила до 1947 г., когато се приема новата конституция на страната. През 1946 г. се пристъпва към подготовката ѝ, като началото се поставя по инициатива на Политбюро на ЦК на БКП, чийто проект за конституция е внесен в Националния комитет на ОФ, който да го предложи за разглеждане в парламента<sup>6</sup>. Според ТК държавният глава е този, който може да свика ВНС за приемането на нова конституция. Тъй като монархът е непълнолетен, пътят, който предприема новата власт, е провеждането на референдум, който да даде отговор на промяната на формата на държавно управление от монархия в република. Това става чрез приемането от XXVI НС на Закон за допитване до народа за премахване на Монархията и провъзгласяване на Народна Република и за свикване на Велико народно събрание<sup>7</sup>. Още в мотивите към законопроекта е заявено, че произнасянето по въпроса „за премахване на монархията и за учредяване на народна демократична република, както и избирането на ВНС, са с цел да се изработи нова конституция на България“<sup>8</sup>. В самия закон място намира и въпросът за парламентарния правилник, по който ще работи VI ВНС като в чл. 11 е записано, че „ВНС ще си изработи правилник за вътрешния ред. То е единствено компетентно да се произнесе върху законността на изборите и властно да утвърди мандата на народните представители“<sup>9</sup>. Още на този етап може да се направи изводът, че в парламентарния правилник ще се предвидят норми, които ще надскочат типичните му компетенции и дори ще се създадат такива, които са в разрез с конституционните изисквания на ТК. В този период от време, макар ТК да е в сила, правната доктрина приема, че конституционно регламентиранияте власти не могат да се „поберат в тясната обвивка на съществуващата конституционна форма“, поради което се създават нови форми и „революционни преобразувания в държавното право“<sup>10</sup>. ТК не

<sup>5</sup> В Отечествения фронт влизат Българският земеделски народен съюз, Политическият кръг „Звено“, Българската работническа социалдемократическа партия и група независими интелектуалци. Доминираща роля в тази коалиция играе комунистическата партия, която към този момент е под името Българска работническа партия (к). Коалицията е създадена през 1942 г. по време на войната за борба срещу стария режим.

<sup>6</sup> Спасов, Б., А. Ангелов. Държавно право на Народна Република България. С., 1968, с. 52.

<sup>7</sup> ДВ, бр. 174 от 2 август 1946 г.

<sup>8</sup> Стенографски дневник, XXVI-то ОНС, 84 з., 25 юли 1946 г.

<sup>9</sup> ДВ, бр. 174 от 2 август 1946 г.

<sup>10</sup> Спасов, Б. Развитие на държавното право. В: Развитие на социалистическото право в България. С., 1984, 61–62.

се възприема като основен закон, тъй като тя е „буржоазно-монархическа конституция. Поради това само някои нейни разпоредби, доколкото бяха приспособими към нуждите на социалистическата власт в момента, бяха използвани“<sup>11</sup>. Практиката да се нарушава ТК съпътства целия период от 9 септември 1944 г. до приемането на конституцията през 1947 г. Обяснението е, че съществува една писана конституция и една друга „фактическа“ конституция. Теорията за „фактическата“ конституция не изисква да се управлява чрез закрепените юридически норми. На основата на тази теория изследователите при социализма оправдават нарушаването и неспазването на ТК<sup>12</sup>.

Основната задача на VI ВНС е да изработи новата конституция. Правилникът за вътрешния ред (Правилникът) е приет през месец ноември 1946 г. Правилникът на VI ВНС се различава от тези, които преди това са приемани при ВНС при действието на ТК. Описаните разбирания за „фактическата“ конституция са заложили и в него. Приемат се норми, които драстично нарушават ТК и се явяват в противоречие с възприетите принципи на правовата държава, в която действа върховенство на правото и йерархичност на нормативните актове<sup>13</sup>.

VI ВНС се отличава от предшестващите го ВНС. Както вече отбелязах, според ТК законодателната власт се разделя между ОНС, което има правомощията да извършва законодателната дейност, и ВНС, което се занимава с точно определени въпроси, изрично изброени в Конституцията, които се извършват и по особен, подробно описан ред. VI ВНС е, от една страна, обикновен законодател, а от друга, е такъв, който ще създаде новия основен закон на държавата. В този смисъл VI ВНС действа и като учредителна власт, и като учредена власт. Правомощията си да извършва подобен вид действия събранието черпи от чл. 13 от Закона за допитване до народа за премахване на монархията и провъзгласяване на Народна Република и за свикване на Велико народно събрание<sup>14</sup>. Този текст постановява, че с конституирането на ВНС се прекратява по право мандатът на XXVI ОНС и неговите функции до избирането на друго народно събрание преминават изцяло върху избраното ВНС.

<sup>11</sup> Спасов, Б., Г. Желев. Държавно право на Народна Република България. Ч. I. С., 1979, с. 41.

<sup>12</sup> Желев, Г. Изграждането на Народното събрание след девети септември като върховен орган на държавна власт. В: 15 години народнодемократична държава и право 9.9.1944 – 9.9.1959, С., 1959, с. 100.

<sup>13</sup> Михайлова, Е. Тоталитарната държава и право в България 1944–1989, С., 2016, с. 22.

<sup>14</sup> ДВ, бр. 174 от 2.8.1946 г.

Правилникът е гласуван на две четения. В пленарните заседания на 12 и 13 ноември 1946 г.<sup>15</sup> се докладва и разисква на първо четене парламентарният правилник, т. е. – по принцип, а на 15 и 19 ноември 1946 г. се разискват и приемат разпоредбите текст по текст<sup>16</sup>. При представянето на проекта за правилник от името на комисията, която го е подготвила, се заявява, че той е подготвен на основата на предходни парламентарни правилници, поради което „проекто-правилникът съдържа постановления, които са плод на дългогодишна парламентарна дейност, практика и опит“<sup>17</sup>. Правилникът е озаглавен по следния начин – Правилник за вътрешния ред на Великото народно събрание, като не се прави конкретизация за кое точно ВНС се отнася, тъй като тогавашното управление възприема, че се слага началото на нов етап от развитието на страната и се отрича действието на ТК. В правната доктрина от този период също има подобно разбиране.

Пак от доклада на комисията се очертават и основните различия, които имат мнозинството и опозицията в VI ВНС, а те са свързани с времето, предвидено за парламентарните дебати; кворума; начинът на гласуване; мнозинството, с което ще се приеме новата конституция; парламентарният имунитет. Посочените основни начала в проекта на правилник са дефинирани от докладчика на комисията по следния начин: „първо, да се гарантира на Събранието, щото работата му да бъде експедитивна, делова и творческа; второ, да се гарантира на всеки народен представител свободно да може да изкаже мненията си и, трето, да се пресече пътят на злоумишлени спънки и препятствия, които биха могли да бъдат създадени в творческия път на ВНС“<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 2 з., 12 ноември 1946 г. и 3 з., 13 ноември 1946 г.

<sup>16</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 4 з., 15 ноември 1946 г. и 5 з., 19 ноември 1946 г.

<sup>17</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 2 з., 12 ноември 1946 г.

<sup>18</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 2 з., 12 ноември 1946 г.

Докладчик д-р Иван Пашов (к): (От трибуната) Г-жи и г-да народни представители! На 27 октомври българският народ избра Велико народно събрание, което има за главна задача да изработи конституция – основният закон на Народната република България. Нашият народ очаква час по-скоро да види основния закон, по който ще бъде управляван. Налага се, следователно, ВНС да бъде експедитивно, делово и творческо. Много естествено е, че за да може да разреши поставената пред него задача, Събранието трябва да има свой вътрешен закон – правилник за вътрешния ред – в рамките на който ще се придържа в работата си, за да бъде тя ползотворна и планова.

Както е известно, в първото заседание Събранието избра комисия, която да изработи проекто-правилник за неговия вътрешен ред. Комисията изработи такъв правилник, който е представен за обсъждане от вас.

Дълга да отбележа, че членовете на комисията бяха проникнати от съзнанието за важността на работата, с която бяха натоварени от Събранието. Комисията бе делова. Трябва да се подчертае

Правилникът на VI ВНС е съставен от две части:

- едната засяга начина, по който ще бъде изработена и гласувана конституцията на новата република;
- другата се отнася до обикновената законодателна дейност на Великото народно събрание.

Правилникът започва с обичайното – как се конституира парламентът и как се избират ръководството и органите, които подпомагат дейността на депутатите. Избирането на ръководството на парламента става с тайно гласуване и избраните заемат съответните позиции за целия период от работата на ВНС. Предвидено е, че ако председателстващият вземе участие в някое разискване, то той не може да продължи да води заседанието преди да бъде гласуван и решен въпросът, предмет на разиск-

---

също, че проекто-правилникът бе приет от комисията почти единодушно, с малки изключения, които аз съм длъжен да съобщя на почитаемото Събрание.

Представителите на опозицията останаха на особено мнение по чл. 15 от правилника, глава II – „Изработване и приемане на конституцията“ – а именно по въпроса за времетраенето на говоренето от всеки народен представител, когато е взел думата по някой въпрос. Комисията прие, че времето за говорене час и половина за всеки народен представител, който е взел думата е достатъчно, обаче господата от опозицията останаха на своето становище – да бъде това време два часа.

Друг член, по който ние се разделихме с тях, е чл. 17. Комисията прие, че на първо четене проекто-конституцията може да се счита за приета, ако са гласували за нея повече от половината народни представители. Касае се за цялото Народно събрание, за всички избрани. Обаче представителите на опозицията останаха на своето становище: да се счита приета проекто-конституцията, ако са гласували за нея 2/3 от народните представители, в какъвто смисъл бяха направили предложението. И последният пункт, по който ние се различихме, беше чл. 23. Когато става гласуването изцяло на проекто-конституцията, комисията прие това гласуване да бъде поименно, а представителите на опозицията останаха на своето становище – гласуването да бъде тайно.

Оттук нататък, г-жи и г-да народни представители, до края на проекто-правилата комисията беше свършено единодушна при приемане на всички постановления в него.

Никола Петков (зНП): Не е напълно точно. По членове 99 и 100 има различия между опозицията и представителите на правителството.

Председател: Васил Коларов: (Звъни)

Докладчик д-р Иван Пашов (к): Правилникът съдържа две части: едната засяга начина, по който ще бъде изработена и приета, гласувана конституцията на новата република България; другата се отнася до обикновената законодателна дейност на ВНС.

Дължа да подчертая, че в проекто-правилника са легнали следните основни начала: първо, да се гарантира на Събранието, шото работата му да бъде експедитивна, делова и творческа; второ, да се гарантира на всеки народен представител свободно да може да изкаже мненията си и, трето, да се пресече пътят на злоумишлени спънки и препятствия, които биха могли да бъдат създадени в творческия път на ВНС.

Комисията смята, че тези задачи могат да бъдат разрешени с предложението проекто-правилник. Като се има пред вид, че за основа на проекто-правилника е послужил правилникът на миналото Народно събрание, а пък за основа на него са послужили правилниците на миналите Народни събрания, трябва да се смята, че проекто-правилникът съдържа постановления, които са плод на дългогодишна парламентарна дейност, практика и опит.

ването. По този начин се създава гаранция да не се влияе при вземането на решение по определен въпрос. Този принцип е действащ и в настоящите парламентарни правилници в България.

В глава втора, озаглавена „изработване и приемане на конституцията“ е описан редът, по който това ще се случи. Предвидено е създаването на конституционна комисия, която да изработи проект, като се вземат предвид „по възможност“ всички „предложения, изказвания, мнения и препоръки на партийните, обществените и професионалните организации“. Този проект заедно с мотивите се представя на председателя на събранието, който го разпространява сред всичките народни представители<sup>19</sup>. От тези разпоредби не е трудно да се направи изводът, че други проекти за конституция няма да бъдат разглеждани освен този, който е изработен от ОФ и потвърден от мнозинството в комисията. Всъщност проекти за конституция са изработени не само от Националния комитет на ОФ, но и от опозиционните Демократическа партия и БЗНС-Никола Петков. Разработва свой проект и проф. Венелин Ганев от името на Българската лига за защита на правата на човека и гражданите. Опозиционните проекти биват оценени като „писания и проекти на някои реакционни буржоазни идеолози“, които се характеризирали с „ненаучност и реакционност“, поради което били бързо разкрити и разобличени от дейците на БКП<sup>20</sup>. Проектът на конституция според Правилника трябва в срок от 20 дни от избирането на комисията да се изработи и представи на председателя на парламента, който се разпорежда да се раздаде на депутатите. Според чл. 13 разискванията по проекта не могат да започнат по-рано от 3 дни след раздаването му – с този срок се цели да се даде възможност на народните представители да се запознаят с изработения проект и да се подготвят за обсъждането му.

Правилникът предвижда проектът на конституция да се приеме на три четения, като предложението се счита за прието на първо гласуване, ако за него са гласували мнозинството от народните представители във ВНС. Второто гласуване на проекта на конституция се разглежда член по член, а при третото се разискват само постъпилите писмено предложения за отменяне, изменение или допълване на проекта, и то само ако са подписани от 25 членове на комисията. Накрая проектът се гласува изцяло<sup>21</sup>.

<sup>19</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 2 з., 12 ноември 1946 г.

<sup>20</sup> Цонев, В. Петнадесет години развитие на народната демокрация у нас. В: 15 години народно-демократична държава и право 9.9.1944 – 9.9.1959, С., 1959, с. 50.

<sup>21</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 2 з., 12 ноември 1946 г.

Обичайно спорен е въпросът за времетраенето на изказванията на всеки народен представител, когато му е дадена думата по някой въпрос. В чл. 15 е предвидено при първото четене на законопроекта времето за говорене да е час и половина за всеки народен представител, което обаче се оспорва от опозицията, която настоява то да е два часа<sup>22</sup>. При второто четене на Правилника предложението на опозицията ще бъде прието<sup>23</sup>. От дистанция на времето и познавайки настоящите правила за провеждането на парламентарните дебати, които могат да бъдат прочетени в ПОДНС<sup>24</sup>, предоставеното време за изказвания е разточително.

Прекратяването на дебатите при първото четене на проекта за конституция може да бъде поставено на гласуване само ако са се изказали най-малко 20 оратори. Ако обаче предложение за прекратяване на дебатите се приеме, но има парламентарна група, която не се е изказала, то председателят на събранието е длъжен да даде думата на по двама оратори от всяка група – чл. 16. С тези правила се продължава традицията да не се използват процедурите за недопускане въобще на алтернативни изказвания в парламентарния дебат.

След приключване на разискванията проектът на конституция се поставя на гласуване на първо четене, като предложената и приета покъсно разпоредба в Правилника е това да става с обикновено мнозинството. Посоченото решение е в ярко противоречие с ТК, в чийто чл. 168 е предвидено, че измененията на Конституцията се правят с мнозинство от две трети от всички народни представители. Изискването на ТК за квалифицирано мнозинство, при това не от присъстващите, а от всичките народни представители, не е случайно заложена норма. По този начин се цели да не може едно партийно мнозинство да налага своите виждания за основния закон на държавата. Освен това изискването квалифицираното

<sup>22</sup> Стенографски дневник VI ВНС, 2 з., 12 ноември 1946 г.

<sup>23</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 4 з., 15 ноември 1946 г.

<sup>24</sup> Правилник за организацията и дейността на Народното събрание, обн., ДВ, бр. 109 от 21 декември 2021 г.

Чл. 52. (1) Председателят определя времето за обсъждане на всяка точка от дневния ред. Времето за обсъждане се разпределя между парламентарните групи в зависимост от тяхната численост, като за най-малката от тях не може да бъде по-малко от 10 минути, а за най-голямата от тях – 30 минути. Общо времето за изказване на народните представители, нечленуващи в парламентарна група, е до 10 минути, а на отделните народни представители, нечленуващи в парламентарна група – до 5 минути.

(2) Всяка парламентарна група може да поиска удължаване на предварително определеното ѝ по ал. 1 време, но с не повече от една трета. Останалите парламентарни групи имат право на съответно пропорционално удължаване на предвиденото за тях време.

мнозинство да е от „всички“ депутати се предвижда с цел да се предотврати злоупотреба от страна на мнозинството, което може да се възползва от момент, в който има отсъстващи депутати и да се свали кворума и мнозинството на гласувалите. Промяната, която се извършва с Правилника на VI ВНС, очевидно цели съществуващото обикновено мнозинство на комунистическата партия в парламента да може да приеме новата конституция. Така тази партия ще си гарантира прокарването на проекта на конституция, изработен от нея. Възраженията от страна на опозицията за приемането на тези разпоредби са в посока на това, че ТК се нарушава; че се игнорират принципите, чрез които се гласува основният закон, който ще бъде в сила за десетки години; че авторитетни конституционалисти предвиждат за приемането на конституция квалифицирани мнозинства; че така тя е „гласувана с колкото е възможно по-голяма болшинство и тя да стане плътта и кръв от кръвта на всеки гражданин; че с квалифицирани мнозинства се приемат почти навсякъде конституциите в демократичните страни“<sup>25</sup>. Мнозинството обаче не възприема всички тези предложения и аргументи и чрез процедурни действия поставя на гласуване първо предло-

<sup>25</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 4 з., 15 ноември 1946 г.

По чл. 17

Постъпило е предложение от н. пр. Петко Търпанов...

Председател В. Коларов: ... с което се иска чл. 17 да придобие следната редакция „След приключване на разискванията председателят поставя на гласуване проекта по начало. Проектът се счита за приет на първо четене, ако за него са гласували 2/3 от народните представители от ВНС...“.

Петко Търпанов (сЛ): Може и от тук да говоря! Предлагам чл. 17 да добие следната редакция... Тази редакция предлагаме, защото имаме съзнанието, че се гласува основният закон на България, който ще бъде в сила за десетки години, а не един обикновен закон, който може през всяко време да бъде отменяван и изменяван.

Съображенията, които някои от народните представители в миналото заседание изнесоха пред вас, че тези от народните представители, които настояват, щото основния закон на България да бъде гласуван с квалифицирано болшинство, имат желанието, щото малцинството да се наложи на болшинството, са несъстоятелни. Защото, г-да народни представители – няма нужда от много обяснения – колкото повече гласове събере едно предложение, толкова повече се приближаваме към началата на демокрацията. Ако е вярно това, което от другата страна в много случаи се сочеше, че българският народ в 75–80 % е гласувал, следователно това е доказателство, че той е дал своя глас при една свобода и ние имаме установено началото на демокрацията, защо да не приемем сега, когато се гласува основният закон за България, да бъде гласуван той с 2/3 квалифицирано болшинство? От там (сочи мнозинството) се казва: „Не, ние желаем да видим тук – при другия текст, който ще разгледаме по-нататък – кой ще гласува открито и кой ще гласува скрито; нас не ни интересува, дали ще бъдат 2/3 тези, които ще гласуват, или ще бъдат болшинство“. Ако вие държите наистина на това демократично начало, не може да излизате с това възражение, което прави председателят на комисията по правилника, че ако се допуснело да се гласува конституцията с 2/3, нарушавал се принципът на демокрацията...

Димитър Цветков (зНП): ... Трябва да отбележа преди всичко, че така, както е дадена редакцията на чл. 17 от проекто-правилника за гласуване на конституцията с обикновено мнозинство, тя е в противоречие с чл. 169 от конституцията... Аз се учудвам на куража на тези, които си позволяват

жението на комисията и не допуска дори до гласуване алтернативните или допълващи предложения, които са в синхрон с нормите на ТК, прокарва вземането на решенията да е с обикновено мнозинство.

Правната доктрина от социализма обяснява това постановление на Правилника по следния начин: „Защото колкото по-високо се издига границата на квалифицираното мнозинство, толкова повече се повди-

---

да поддържат, че търновската конституция била отменена или както се изразиха някои, бела дерогирана (възражения от мнозинството).

Уважаеми народни представители! Търновската конституция наистина на 8 септември 1946 г. бе отменена, що се отнася до монаршеския институт. Обаче да поддържате тук, че с делото на 9 септември 1944 г. е била виртуално или по друг начин отменена търновската конституция, това е погрешно.

От мнозинството: Остаряла е.

Димитър Цветков (ЗНП): В платформата на правителството на ОФ от 17 септември 1944 г. високо беше провъзгласено „Възстановяване на Търновската конституция (ръкопляскания от опозицията!)

Цола Драгойчева (к) Това не е истина, това не е истина...

Пререкания...

Димитър Цветков (ЗНП): Второ съображение... е необходимо да гласува едно болшинство от 2/3 от числото на народните представители във ВНС, е следното. Уважаваният професор по конституционно право Баламезов, с когото вие се съвещавахте по отечественофронттовска линия, що се отнася до конституционните текстове, пише в своя проект за конституция от 1936 г. – четете чл. 13 от неговия проект – „Заседанията на ВНС се откриват, ако присъстват  $\frac{3}{4}$  от всички народни представители, а решения Събранието взема с болшинство  $\frac{3}{4}$ “. Вие се вслушвате в съветите на уважавания професор Баламезов – вслушайте се най-после и в това, което той е писал като професор по конституционно право!

Уважаеми г-да народни представители! Не само това. Туй предложение го правим не за да саботираме. Ние се движим тоже от една държавническа мисъл, каквато вие претендирате да имате; ние се движим също от една народностна идея, каквато и вие претендирате да имате. Ние бихме желали, уважаеми г-да народни представители, конституцията на република България да бъде гласувана с колкото е възможно по-голяма болшинство и тя да стане плътта и кръв от кръвта на всеки гражданин. Стига в тая страна са налагани закони против волята на българските граждани! (ръкопляскания от опозицията. Възражения от мнозинството) Българските граждани имат най-после право също с едно грамадно мнозинство да създадат един основен закон, който да стане тяхна втора същина. Само тогава, уважаеми г-да народни представители, когато всеки гражданин чувства, че участва във властта, в изпълнителната власт, в управлението, само тогава ние можем да претендираме, че имаме самочувствие...

Вземете чехската републиканска конституция, вземете полската републиканска конституция, вземете най-после австрийската републиканска конституция ...

Аз не говоря за Хитлеровата, а говоря за австрийската републиканска конституция. Да не говорим за конституциите на тъй наречените конституционни монархии. Уважаеми г-да народни представители, в конституцията на полската република от 18 март 1921 г изрично е казано... че тя се приема с мнозинство 3/5 от гласуващите. Навсякъде, особено при създаването на основен закон, на конституцията, се изисква едно квалифицирано мнозинство...

Председател Васил Коларов: Поставям на гласуване чл. 17 така както бе докладван от докладчика на комисията.

Моля г-да народните представители, които са съгласни с така докладвания чл. 17, да вдигнат ръка. Мнозинство. Събранието приема.

га парламентарното значение на опозицията и едновременно с това се увеличават възможностите на малцинството постоянно да заплашва с блям мнозинството“<sup>26</sup>. Заради това се приема да се осъществи „едно чисто парламентарно въстание“, което създава възможност да се приеме Конституцията и да възпрепятства част от депутатите да наложат своето вето над закона<sup>27</sup>.

Причината за приемането на тази постановка, а именно промяната на мнозинството за приемане на проект на конституция на първо четене, може да бъде обяснена и със следното обстоятелство – според Избирателния закон от 1946 г. броят на избраните депутати е 465 души, като от тях броят на избраните народни представители от коалицията ОФ е 366, което означава, че те имат обикновено мнозинство, но не и квалифицираното мнозинство от 2/3 от всички народни представители, каквото е изискването на ТК<sup>28</sup>.

За второто четене на законопроекта Правилникът допуска да се правят „поправки и добавки“, които се разглеждат от създадената за целта конституционна комисия и се докладват решенията ѝ пред всички народни представители. При второто четене на проекта в пленарния състав на парламента всеки от ораторите разполага с 20 минути за представяне на становището си. На трето четене проектът може да бъде поставен на разискване и приемане едва след изтичане на три дни от приемането му на второ четене – чл. 21. При третото четене се поставят на разискване и приемане само ония текстове от проекта, по които има постъпили предложения, които трябва да са подписани от най-малко 25 народни представители. След приемането на проекта на трето четене проектът се подлага на гласуване изцяло, като това се прави поименно. Именно това предложение се превръща в една от спорните теми между ОФ властта и опозицията, която предлага последното гласуване на конституцията да е с тайно гласуване. От разразилия се спор и аргументите, които се привеждат от депутатите, може да се направи извод, че той е предизвикан от проведените преди това избори и извършени изборни манипулации и измами. Един класически дебат за това дали да се проведе едно важно гласуване явно или тайно в случая добива чисто политически аспект и е придружен

<sup>26</sup> Радев, Я. Държавни представителни органи в България (1944–1947), С., 1965, с. 118.

<sup>27</sup> Спасов, Б., Я. Радев. Развитие на държавното право на Народна република България. В: 15 години народнодемократична държава и право 9.9.1944 – 9.9.1959, С., 1959, с. 79.

<sup>28</sup> Огнянов, Л. Държавно-политическата система на България 1944–1948 г., С., 2006, 135–149.

с обиди и заплахи. ОФ коалицията не само поддържа явното гласуване, но и предлага това гласуване да стане чрез саморъчно записване на имената.

Проведената дискуссия между депутатите красноречиво показва политическите аспекти на нормите, които се залагат в парламентарните правилници. Ето част от аргументите им: тези, които са „за“ явното гласуване, го определят като „най-важният, най-отличителният белег на демокрацията, на народовластието“, а тези, които са „против“ – като „най-отличителният белег на диктатурата“<sup>29</sup>.

Приема се последното гласуване на проекта на конституция да става с явно гласуване, поименно и чрез саморъчно записване на имената. Това правило ще бъде пренесено и в Правилника на VII ВНС при приемането на конституцията от 1991 г.<sup>30</sup>.

Както отбелязах по-горе, Правилникът на VI ВНС се състои от две части – едната се отнася до правилата, по които ще се приеме конституцията, а другата част е за дейността на парламента като обикновен законодател и осъществяващ парламентарен контрол. И в тази втора част

<sup>29</sup> Стенографски дневници, VI ВНС, 4 з., 15 ноември 1946 г.

Докладчик д-р Иван Пашов (к): В чл. 23 има изменение на текста относно гласуването на конституцията. Тук съм длъжен да дам известни пояснения. Представителите на опозицията поддържаха, че това гласуване трябва да стане тайно; съвестта на депутатите щяла да бъде изнудена, ако излязат явно, открито да гласуват. Обаче комисията смята, че българският народ и историята трябва да знаят, когато се извършва един такъв важен акт, когато става гласуването на основния закон – конституцията, кой за какво е бил. Добра ли ще бъде конституцията, която ние ще изработим, лоша ли ще бъде, българският народ трябва да знае, кой е гласувал „за“ и кой е гласувал „против“. Комисията счете, че не само че трябва да се каже „поименно“, но това трябва да бъде засилено, като всеки, който гласува „за“ или „против“, но трябва да се разпише в съответния за това списък. (Ръкопляскания от мнозинството)

Старата редакция на чл. 23 гласи:

„чл. 23. След приемането на проекта на трето четене, председателят го подлага на гласуване изцяло. Това гласуване става поименно“.

Новата редакция на чл. 23 гласи:

„чл. 23. След приемането на проекта на трето четене, председателят го подлага на гласуване изцяло. Това гласуване става поименно и чрез саморъчно записване на имената си“.

Председател В. Коларов: По чл. 23 народният представител Спас Найденов е направил предложение: „Последната дума от последното изречение – „поименно“ – да се премахне, като вместо нея се прибави думата „Тайно“.

...Спас Найденов (з): Затова защото тайното гласуване е най-важният, най-отличителният белег на демокрацията, на народовластието. (Ръкопляскания от опозицията)

... Явното гласуване е най-отличителният белег на диктатурата. С машинациите, с които си послужихте в току що произведените избори, за да превиеете свободната воля на българския народ... Явното гласуване на основния закон ще бъде притискане на волята и съвестта на народния представител... Белег на диктатурата, това са парадните задушавания на свободната воля, това са заповяданите митинги, които имат за задача да задушат народната воля.

<sup>30</sup>ДВ, бр. 102 от 21 декември 1990 г., изм. ДВ, бр. 42 от 28 май 1991 г.

на Правилника присъстват споровете за времетраенето на изказванията. Предложението на мнозинството, което се приема, е народният представител да не може да говори повече от един път върху един и същи въпрос, освен за лично обяснение, което е до 5 минути. Освен това говоренето по първото четене да не е повече от един час, а при второ четене – не повече от 15 минути. Дискутира се и чл. 35, който е свързан с прекратяването на разискванията, което да не може да се направи, докато предварително не са говорили 8 души, както и ако има парламентарни групи, които не са се изказали по въпроса, да се дава думата на по един оратор на всяка от тези групи. Опасенията на опозицията са, че чрез този текст ще се задейства „парламентарната гилотина“ и ще се лишат от възможност да изкажат мненията си, тъй като председателят на събранието може да даде думата основно на управляващите депутати<sup>31</sup>.

Бих желала да отбележа, че в парламентарния правилник под формата на *Забележка* се регламентира понятието какво е парламентарна група. Според нея всяка парламентарна група трябва да има най-малко трима члена. Своят състав и бюрото, което ръководи работата ѝ, се съобщават при конституирането ѝ на председателството.

Спорове предизвиква разпоредбата на чл. 40, която се отнася до състава на комисиите. В проекта е предвидено комисиите да се избират по предложение от председателството на събранието с явно гласуване и при „избора им се пази да бъдат представени всички парламентарни групи, по възможност пропорционално“. Възражението на опозицията е, че чрез изразът „по възможност пропорционално“ се дава субективното право на председателството малките парламентарни групи да не бъдат представени в комисиите. Направено е предложение от представител на опозицията съставът на комисиите да се формира „чрез представители, посочени от тях“, което се обосновава с това, „че не било допустимо за парламентарната етика, щото представителите на дадена парламентарна група да бъдат, тъй да се каже, назначавани от болшинството“, че това е принцип, който е усвоен от демократичните парламенти<sup>32</sup>. Въпреки тези основателни опасения, възражения и предложения, приема се текстът на вносителите и се остава на преценката на мнозинството какъв да е съставът – числов и персонален, на комисиите. Едно такова решение е изключително опасно. То създава комфорт за управляващите, но безспорно

<sup>31</sup> Стенографски дневници, VI ВНС, 4 з., 15 ноември 1946 г.

<sup>32</sup> Пак там.

представлява ограничаване на политическия плурализъм и принципите на демокрацията при парламентарното управление. За съжаление тази лоша практика мнозинството да си позволява да моделира персоналния състав на парламентарните комисии може да се срещне и в настоящата ни парламентарна практика.

В глава VI от Правилника е регламентирано внасянето и разглеждането на законопроекти. От текстовете в нея, сравнявайки ги с тези от първите парламентарни правилници, категорично може да се направи констатацията, че вече на основата на натрупания опит е подобрена регламентацията на законодателния процес. В чл. 52 от Правилника е записано, че законопроектите се приемат на две четения, за разлика от одобрението на укази, постановления на Министерски съвет, договори, международни съглашения и други такива, които се гласуват на едно четене. От тези текстове може да се стигне до извод за аналогичен подход относно приемането на актовете на парламента и при действащата в момента конституция, а именно, че законопроектите се гласуват на две четения, а останалите актове на събранието – на едно. При първото гласуване събранието се произнася върху законопроекта, като се разглеждат неговите основни положения (чл. 54), а при второто четене – разглежда се законопроектът член по член. Разбира се, в тази глава е отбелязана и ролята на парламентарните комисии, които разглеждат и на първо, и на второ четене внесените законопроекти. В синхрон с конституционните разпоредби в Правилника е предвидена възможността правителството да може да оттегли внесен от него законопроект, като по този начин се подчертава ролята му при изработването и приемането на законодателството, което всъщност е съществена част от едно управление.

Тъй като VI ВНС съчетава дейност както на учредителната, така и на учредената власт, място в него намират и постановленията за начина, по който ще се провежда парламентарният контрол. Глава VIII е озаглавена „Запитвания и питания“. Предвижда се всеки народен представител, който иска да направи запитване (интерпелация), да го внесе пред председателя на събранието, който веднага го съобщава, след което правителството до една седмица следва да определи дата за отговора. Заслужава си да се спра на дебатите около чл. 78, тъй като те доразвиват конституционни въпроси и влизат в същината на парламентарния контрол като форма за търсене на политическа отговорност на правителството от депутатите.

Предложеният текст на комисията е със следната редакция на чл. 78: „Питания от народни представители могат да се отправят към министрите и към бюрото на ВНС само в писмена форма. Председателят уведомява Събранието за съдържанието на постъпилите питання при започване на заседанието. На питането се отговаря в същото или в едно от следващите заседания.

Четенето на писменото питане не може да трае повече от  $\frac{1}{4}$  час.

Министърът може да заяви, че не намира за уместно да отговори на някое питане.

Народният представител, който е отправил питането има правото да заяви пред Събранието, че е доволен или не от дадения му отговор“.

По тези текстове са направени две предложения за изменение, като се иска и отпадането на разпоредбата, която дава свобода на министъра да реши дали да отговаря или не на зададения към него въпрос. И тук наново се навлиза в конституционна материя, а именно, че в чл. 107 от ТК, който урежда въпроса за парламентарния контрол, изразът, който е използван е, че „надлежните министри са длъжни да отговарят на тия запитвания“. Освен това се посочва, че в правилниците от 1901 г., от 1909 г., от 1926 г. и много други стои постановлението на института, което говори за задължение. Отстъпление от това правило е направено в правилника от 1938 г. и по-късно в този на XXVI НС. Народният представител Ангел Държански (зНП) правилно посочва, че тази, последната постановка е свършено неудачна, тъй като тогава са се позовавали на „чл. 92 от Конституция, който третира свършено друга материя. Там се уреждат случаите, когато НС, респективно отделните членове на Събранието имат право да отправят известни питання досежно конкретно сложен въпрос по някой законопроект, например, по някое междудържавно съглашение и т. н., и когато е дадено право на министър, ако той намери, че отговорът му евентуално би повредил на държавните интереси, да замълчи отговорът на едно такова питане“. След подкрепа от страна на председателя на събранието на направено предложение за отпадането на текста на алинея трета, това очевидно противоконституционно предложение не се приема<sup>33</sup>.

Много остри дискусии се разгарят по предложението на комисията в глава XIII „Неприкосновеност на народните представители“ относно предложението да се създаде текст, според който „Народните представи-

<sup>33</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 5 з., 19.11.1946 г.

тели не могат да бъдат задържани под стража, нито съдени 5 дни преди откриването и през всичкото време, докато траят заседанията в НС, освен по решение на Събранието и то ако се обвиняват в престъпления, за които законите в страната предвиждат най-тежки наказания“.

Всъщност спорът е дали с този текст, който не възпроизвежда конституционния запис на чл. 96 от ТК<sup>34</sup>, не се преследват чисто политически цели от страна на мнозинството с цел да се разправят наказателно с представители на опозицията, които са народни представители.

Опозицията, не без основание, предлага промяна в текста на комисията, според който народните представители да се ползват с имунитет, освен ако се обвиняват в престъпления по общия наказателен закон, за които се предвиждат най-тежки наказания“. Управляващите застъпват тезата и поддържат редакцията на комисията, според която депутатът е неприкосновен, освен в случаите, когато е извършил такова престъпно деяние, за което всички закони предвиждат най-тежко наказание<sup>35</sup>. Аргументите на опозиционните депутати срещу предложения текст са, „че другите наказателни състави, освен тия по общия наказателен закон, са били политически деяния и като такива те трябвало да бъдат изключени от проекто-правилника“. Наново в този дебат се развиват тезите за това е ли ТК още действаща, или след 9 септември 1944 г. имаме и друга правна реалност и тя, конституцията, е действаща само в отделни нейни разпоредби. В крайна сметка управляващото мнозинство приема, че като не могат да се позоват на „отменената ТК и няма още новата републиканска конституция, то трябва правилникът за вътрешния ред на ВНС да

<sup>34</sup> Член 96 от ТК „Членовете на Народното Събрание пет деня до отварянето и през всичкото време докле траят заседанията, не могат да бъдат затваряни и съдени, освен в случаите, когато они се обвиняват за престъпления, за които се налагат по криминални закон най-тежки наказания. В тия случаи за затварянето трябва незабавно да се яви на Народното събрание, само с разрешението на което може да стане теглнето на съд.

<sup>35</sup> Б. а. В този период вече са приети и се прилагат поредица актове, които предвиждат извънредно законодателство, което е в разрез и с ТК, и с Наказателния закон. Такива са Наредбата-закон за съдене от Народен съд виновниците за вълчичане България в световната война срещу съюзните народи и за злодеянията, свързани с нея, Наредбата-закон за защита на народната власт и др. Във всички тях са предвидени тежки наказания, в това число и постановяването на смъртни присъди. Самата ТК в чл. 73, ал. 2 според изменението от 1911 г. гласи: „Не могат да се създават изключителни съдилища или следствени комисии под никакъв предлог и под какво и да е наименование“. Въпреки това след 9 септември 1944 г. такива съдилища се създават и на основата на извънредното законодателство се издават и привеждат в изпълнение хиляди присъди, с които се санкционират несъгласните с режима на ОФ.

предвиди материалния текст, който да уреди въпроса, кога и при какви случаи отпада неприкосновеността на н. пр.<sup>36</sup>.

На основа на посоченото по-горе се стига до решения, които се вземат от депутатите, според които на разпоредбите на парламентарния правилник се дава правна сила, която надхвърля както разпоредбите на закон, така и на конституцията.

Така от средите на Работническата партия (комунисти) се предлага да се допълни текстът на комисията, като се заменят думите „докато траят заседанията на НС“ с „докато трае ВНС“, предложение, което не е съобразено с конституционните разпоредби. По този начин се създава възможността задържането и съденето на депутатите да е и във времето между заседанията на парламента, нещо, което ТК не допуска. Наново аргументите за приемането на противоконституционен текст са в посока на тезата на мнозинството, че ТК е „отменена“ с „акта на 9 септември“.

Остават без последици аргументите на опозиционните депутати, които дават примери с уредбата на имунитета в различни страни – Франция, Великобритания, САЩ, Швейцария, Австрия, Дания и др., както и че това, „което се цели с имунитета на н. пр., това е той да бъде защитен срещу произвола на изпълнителната власт. Защото във времена на страстни борби; във времена, когато политическите борби се водят не с мъдрост, а със страст; тогава, когато личността на политическия противник следва да бъде очернена...“, трябва да има защита от такъв произвол. В крайна сметка след проведено гласуване мнозинството приема текста на комисията с допълнението, направено от групата на комунистите<sup>37</sup>.

Приетият текст в парламентарния правилник е изцяло в разрез и с духа, и с буквата на ТК. Създаването му е политически акт, чрез който впоследствие парламентарното мнозинство ще свали парламентарния имунитет на опозиционни депутати и така ще ги предаде за търсене на наказателна отговорност, като някои от тях ще намерят впоследствие и смъртта си. Така например на 5 юни 1947 г. е внесено искане за разрешение за задържането на народния представител и водач на опозиционния БЗНС Никола Петков, като се иска и разрешение за привличането му под следствие и съд. Аргументите за предприемането на това действие са, че Никола Петков е създал организация с цел събарянето на установената на 9 септември 1944 г. власт – престъпление според Наредбата-закон за

<sup>36</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 5 з., 19.11.1946 г.

<sup>37</sup> Пак там.

защита на народната власт. Разрешението е дадено след бурни дебати и заплахи за разправа с инакомислещите. Изтъкнат е аргументът, че за да може съдебната власт да привлече под следствие и съд това лице, при положение че то е народен представител и че ВНС е в сесия, необходимо е, съгласно членове 99 и 100 от правилника за вътрешния ред на ВНС, разрешение. Мнозинството в събранието уважава искането за снемане на депутатската неприкосновеност на народния представител Никола Д. Петков и разрешава той да бъде задържан под стража и съден съгласно писмото на прокурора<sup>38</sup>. Впоследствие Никола Д. Петков е убит.

Все пак един от текстовете, предложени от опозицията, намира място в парламентарния правилник, а това е разпоредбата на чл. 101, която гласи: „За мнения и твърдения, изказани в НС, народните представители не могат да бъдат държани отговорни никога“. Първоначално тази класическа разпоредба, свързана с неотговорността на представителите, не се възприема, но след намесата на Г. Димитров текстът се приема<sup>39</sup>.

В останалата си част Правилникът разглежда въпросите, свързани с прошенията и жалбите; дисциплината и наказанията за депутатите; стенографските протоколи и дневници на събранието; отпуските и отсъствията, охраната на парламента; администрацията, библиотеката. Последната глава е посветена на начина, по който може да се измени и допълни парламентарният правилник, и това става по инициатива на  $\frac{1}{4}$  от народните представители. С последното се подчертава идеята за парламентарната автономия на парламента, като не се дава право на правителството, а само на депутатите законодателната инициатива за това действие.

В заключение Правилникът на VI ВНС ни разкрива, от една страна, че парламентарните процедури, които се практикуват при действието на ТК, вече са във висока степен усъвършенствани, но от друга страна, с оглед на налагането на тоталитарна държава се прибягва и до прийоми, които са противоконституционни и откровено репресивни към опозицията. Началата на правовата държава, изискванията за баланс между правата на управляващите и опозицията са радикално нарушени.

<sup>38</sup> Стенографски дневник, VI ВНС, 80 з. 5 юни 1947 г.

<sup>39</sup> Пак там.