

Ключови думи:

правилник, седмо Велико народно събрание, народни представители, дебат, конституция, парламентарна група, закон, парламентарен контрол

Keywords:

Rules of Procedure, Seventh Grand National Assembly, National Representatives, Debate, Constitution, Parliamentary Group, Law, Parliamentary Control

**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: Parliamentarism 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 Seventh Grand National Assembly

The study is devoted to the debates and provisions in the rules of procedure of the Seventh Grand National Assembly. The main controversial issues between the political forces represented in the parliament are indicated – what is a parliamentary group, „for“ and „against“ the adoption of constitutional or organic laws by a qualified majority, the forms of parliamentary control and the demand for political responsibility from the deputies to the government. An analysis is made of what of these parliamentary rules has turned to be actual constitutional provisions.

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.22.11.3>

Екатерина Михайлова

Парламентарният правилник на седмото Велико народно събрание

Изследването е посветено на дебатите и разпоредбите в правилника на седмото Велико народно събрание. Посочени са основните спорни въпроси между парламентарно представените политически сили – какво е парламентарна група, „за“ и „против“ приемането на конституционни или органични закони с квалифицирано мнозинство; формите на парламентарен контрол и търсенето на политическа отговорност от депутатите към правителството. Направен е анализ какво от този парламентарен правилник се е превърнало в конституционни разпоредби.

Настоящото изследване е посветено на проучване и анализиране на парламентарните процедури и Правилника за организацията и дейността на Седмото Велико народно събрание (VII-то ВНС). С него завършвам поредицата от изследвания, които разглеждат, от една страна, характера на парламентарните правилници, а от друга – особеностите им при действията в България Велики народни събрания – общо седем на брой¹. Тъй като в предходни публикации по тази тема подробно съм се занимавала с характера на парламентарните правилници като политически и юридически акт, то тук няма да се спирам на тази проблематика, а ще обрисувам и дам характеристиките и особеностите само на този правен акт и начинът, по който е изработен. Също – и на правилата, действали в VII-то ВНС. Много от тези решения, взети като процедурни правила и оформени в

¹ Михайлова, Е. Парламентарният правилник и практиката на Конституционния съд на република България, изд. Конституционен съд на Република България, 2021, 78–108; Михайлова, Е. Парламентарният правилник на шестото Велико народно събрание, Годишник на департамент „Право“ на Нов български университет 2021, С.: НБУ, 2022 112–132; Михайлова, Е. Правилниците на Великите народни събрания при действието на Търновската конституция – българският парламентаризъм, Годишник на департамент Право 2018, С.: НБУ, 2019, 149–175; Михайлова, Е. Правилникът за вътрешния порядък на Учредителното народно събрание от 1879 г. – началото на българския парламентаризъм. В: Модерният свят на България. Търновската конституция от 1879 г., сборник научни статии, С.: УИ „Св.св. Кирил и Методий“, 2019, 25–39.

този парламентарен правилник, имат траен ефект върху българския конституционен и парламентарен режим в България като например формите на парламентарен контрол (вот на доверие и вот на недоверие), понятието за парламентарна група, статутът на народния представител, заплатите на депутатите и министрите и др.

След 10 ноември 1989 г. започват промени във всички бивши социалистически страни, в това число и в България. Демократизирането на страната включва промяна на Конституцията от 1971 г. с цел да се подготви законодателна основа за провеждането на многопартийни избори при условията на политически плурализъм.

На 3 януари 1990 г. стартират преговорите на „Националната кръгла маса“², които довеждат до отмяна на чл. 1, ал. 2 от Конституцията, което става на 15 януари 1990 г.³. На 22 януари 1990 г. пък е началото на пленарните ѝ заседания.

На 29–30 март 1990 г. се постига споразумение по основните идеи и принципи на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Народна Република България⁴. В него се залагат промените, които ще направи действащото към онзи момент Народно събрание, както и споразумение, че ще се проведат избори за ВНС, което да изработи нова конституция на страната.

На 3 април 1990 г. Народното събрание приема Закон за изменение и допълнение на Конституцията⁵. Постигнатите договорености от Споразумението на Кръглата маса са изцяло отразени в приетия закон⁶. Изменението на Конституцията предвижда изработването на нова конституция чрез свикване на ВНС, като по този начин се цели да се продължи традицията от Търновската конституция, която предвижда два вида събрание и дава правомощията за приемане на нова конституция от ВНС. Идеята за свикването на ВНС, според някои от участниците и изследователите на този период, е целяла да реши спора кой кого представлява и кой е „най-достоверният изразител на волята и говорител на народа“, като това се

² На „Националната кръгла маса“ се провеждат преговори между БКП и нейните сателити, от една страна, и нововъзникналата опозиция, от друга (б. а.).

³ Член 1 от Конституцията от 1971 г. гласи „Ръководната сила в обществото и държавата е Българската комунистическа партия“.

⁴ https://www.omda.bg/public/bulg/k_masa/dokumenti_round_table/agreement_grand_national_assembly.htm

⁵ ДВ, бр. 29 от 1990 г.

⁶ Стенографски протокол от 3 април 1990 г., 9(35) НС.

реши от суверена чрез свободни и демократични избори за „учредително, конституционно, т. е. Велико народно събрание“⁷. VII-то ВНС обаче за разлика от това, което е предвидено в Търновската конституция, ще действа едновременно като учредителна и учредена власт, т. е., от една страна ще приеме нова конституция на страната, а от друга – ще действа и като обикновено Народно събрание (НС) – приема закони, осъществява парламентарен контрол и др. Някои от участниците в преговорите и решенията на Кръглата маса смятат, че идеята за ВНС и приемането на новата конституция е „една от най-вредните идеи на българския преход“⁸.

Правилникът за организацията и дейността на VII-то ВНС е приет месеци след започване на работата на събранието⁹. Той се приема на основата на конституционния текст, който изисква парламентът сам да установява своите вътрешна организация и ред за работата си с правилник – чл. 75. До приемането му VII-то ВНС работи по правилата на действащата към момента конституция и решенията, които се взимат от депутатите, са по всеки възникнал въпрос така, че да може то да функционира. Още на второто пленарно заседание във връзка с избор на председател и заместник-председатели на ВНС започват спорове за това с какво мнозинство следва да се вземат решенията. Преди да отразя различните възгледи на политическите формации искам да отбележа резултатите от проведените избори. Те дават яснота и за различието в позициите, които ще бъдат предлагани и решенията, които ще бъдат вземани не само при този първи парламентарен спор. Българската социалистическа партия (БСП) разполага с 211 народни представители, Съюзът на демократичните сили (СДС) – 144, Движението за права и свободи (ДПС) – 23, Българският земеделски народен съюз (БЗНС) – 16, Отечественият съюз – 2, независими – 2, Отечествена партия на труда – 1, Социалдемократическа партия (немарксистки) – 1, или общо 400 народни представители¹⁰.

Да се върна на спора дали председателят да се избира с обикновено или с квалифицирано мнозинство, който се развива в заседанието на 17.7.1990 г. Съвсем естествено позицията на БСП е „за“ обикновено мнозинство, тъй като тя разполага с такова, но не и с квалифицирано. От

⁷ Ананиева, Н. Конституцията от 1991 г. и незавършената революция, С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2014, с. 66.

⁸ Димитров, Ф. Митовете на българския преход, С.: Сиела, 2003, с. 24.

⁹ VII-то ВНС е открито на 10 юли 1990 г., а Правилникът за организацията и дейността на Седмото ВНС е Обн. ДВ, бр. 102 от 21 декември 1990 г., изм. ДВ, бр. 42 от 28 май 1991 г.

¹⁰ <https://sabranie.com/7-veliko-narodno-sabranie-1990/>

СДС пък се обявяват „за“ квалифицирано мнозинство, когато се вземат решения по най-важните въпроси. Аргументите им са, че „Конституцията мълчи по избора на председател на Велико НС и съответно на заместници [...] И понеже Конституцията мълчи, ние ви призоваваме да проявите добронамереност и принципът на национално съгласие, за който така всички ни обединява духът, желанието да проявим във висша степен съгласие, трябва тук да се прояви“¹¹. Спорът е решен след гласуване, в което социалистическата партия се налага, и е прието решенията да се вземат с обикновено мнозинство и по този начин за председател бива избран кандидатът на БСП. Споровете „за“ или „против“ вземане на решения с квалифицирано или обикновено мнозинство ще се появят и по-късно и наново ще бъдат решени в полза на обикновеното мнозинство. Така социалистическата партия си осигурява вземането на решенията да става на основата само на техните гласове.

На четвъртото заседание на събранието на 19 юли 1990 г. е направено съобщение за взети решения на Бюрото на НС относно начина, по който ще се организира дейността на парламента, докато бъде приет правилник, и в тези решения се третираат въпросите за техническите сътрудници; за реда на заявки за изказване както и регламент за тях; правото на реплика; за това, че в залата имат право да са само народните представители и др. Така Бюрото на НС заменя пленарния състав на парламента и създава парламентарни правила до изработването и приемането на правилник. На същото заседание е избрана и Комисия за изработване на правилник за работата на ВНС, която се състои от 17 членове под ръководството на Гиньо Ганев, а за заместник-председатели са избрани Александър Димитров, Снежана Ботушарова и Соня Младенова. Партийното разпределение на членовете на комисията е, както следва: БСП – 9, СДС – 6, БЗНС – 1, ДПС – 1¹².

На 14 септември 1990 г., почти два месеца след съставянето на комисията, започват разискванията по изработения проект за правилник през месец септември, който е раздаден на депутатите¹³. В мотивите към проекта за правилник се посочва, че „важен признак за автономията на парламента е фактът, че той сам изработва, приема и прилага процедурни правила за своята организация и дейност [...] Правилникът дава живот

¹¹ Стенографски протокол от VII-то ВНС, второ заседание, 17.7.1990 г.

¹² Стенографски протокол от VII-то ВНС, четвърто заседание, 19 юли 1990 г.

¹³ Стенографски протокол от VII-то ВНС, тридесет и трето заседание, 14 септември 1990 г.

и действие на най-значимите конституционни принципи, върху които се основава управлението и в частност законодателството¹⁴. От името на комисията проектът е представен от нейния председател, който докладва, че са проучени много материали, за да се вземат добрите страни на българската парламентарна традиция както и на световната парламентарна практика с цел той „по-добре и най-добре да обслужва демократичните процеси в страната“¹⁵.

Проектът е разделен на 12 глави, а именно: Общи положения; Конституиране на ВНС; Бюро на ВНС; Парламентарни групи; Комисии на ВНС; Проверка на законността на изборите; Сесии и заседания на ВНС; Изработване и приемане на конституцията; Внасяне, разглеждане и приемане на законопроекти; Парламентарен контрол; Парламентарно проучване, анкети и изслушвания; Народни представители; Парламентарно поведение; Допълнителни разпоредби; заключителни разпоредби. Към проекта за правилника има и приложения, като приложение № 3 е за бюджета на НС. Поради характера на самото ВНС съвсем естествено проектът за правилник се занимава с въпросите на учредителната и на учредената власт.

Докладчикът на комисията очертава три основни и останали открити и спорни проблема. А те са:

Първо – проблемът за начина на образуване на парламентарните групи – дали да бъдат „формирани върху признака на партийната принадлежност, или пък това да бъдат групи, образувани въз основа на предизборни програми, или на пристрастия, или на предпочитания на един или друг народен представител към по-обща политически и други идеи“.

Второ – мнозинството при гласуването на някои закони – с обикновено или при определени законопроекти (органически или конституционни) – с квалифицирано мнозинство. Спорът тук е дали чрез правилника (без да е предвидено това в действащата конституция) „може да се предвиди квалифицирано мнозинство и то да бъде същото квалифицирано мнозинство, с което след това ще се приема и самата Конституция, 2/3 от целия състав на народните представители“ за определена категория закони.

¹⁴ Проект за Правилник за организацията и дейността на Великото народно събрание, приложение 3п7ВНС-26, септември 1990 г.

¹⁵ Стенографски протокол от VII-то ВНС, тридесет и трето заседание, 14 септември 1990 г.

Трето – несъвместимостта на качеството народен представител с изпълняването на друга платена длъжност и как се постъпва когато това е допустимо. В проекта се допуска възможността, когато един народен представител е и министър, той да запази и двете си качества и да може да избере едно от двете трудови възнаграждения¹⁶.

По първия спорен въпрос – какво е това парламентарна група, се водят оживени дискусии в последвалите пленарни заседания след представянето на проекта. Темите са – колко души минимум могат да образуват парламентарна група и второ – какъв да е политическият критерий за създаването ѝ. Проблемите и споровете идват от това, че в събранието са представени не само партии, но и коалиции от партии. А така също и заради възприетата избирателна система, която съчетава пропорционална и мажоритарна такава, което навежда на извод, че не бива да се въвежда критерий основан само върху единия избирателен принцип, а да се отчетат резултатите, които се получават вследствие двата вида избирателна система – мажоритарна и пропорционална¹⁷. След дискусии, продължили в няколко пленарни заседания, се стига до редакция на чл. 16 в следния вид – народните представители могат да образуват парламентарни групи според своята партийна принадлежност или политическа ориентация при минимум десет народни представители. Ако броят на депутатите спадне под определения минимум, то тя преустановява своето съществуване. Допуска се две или повече парламентарни групи да могат да се обединят в парламентарен съюз¹⁸. Във висока степен тези критерии за парламентарна група са се пренесли и в текстовете на парламентарните правилници на следващите събрания срез приемането на действащата Конституция.

Вторият спорен въпрос – дали да има закони, които да се приемат с квалифицирано мнозинство предизвиква продължителни дебати в няколко пленарни заседания и дори в изработения проект за Правилник за организацията и дейността на ВНС от месец октомври в чл. 101 е предвидено, че „законите по изработено от ВНС приложение ще се приемат с квалифицирано мнозинство (2/3 от присъстващите народни представители)“¹⁹. Предложението за приемането на закони с квалифицирано мнозинство идва основно от средите на депутатите от СДС и се отнася до тези закони,

¹⁶ Стенографски протокол от VII-то ВНС, тридесет и трето заседание, 14 септември 1990 г.

¹⁷ Стенографски протокол от VII-то ВНС, тридесет и девето заседание, 28 септември 1990 г.

¹⁸ Обн. ДВ, бр. 102 от 21 декември 1990 г.

¹⁹ Проект за Правилник за организацията и дейността на Великото народно събрание, приложение Зп7 ВНС-26.1, октомври 1990 г.

които ще поставят основите на новата Конституция и чрез тях да бъдат гарантирани демократичните основи на законодателството като например „законите за местните органи на управление, законопроектите за правосъдната система, законопроектите относно собствеността и редица други“, които ще съдържат онези положения и принципи, които след това ще бъдат включени в Конституцията“²⁰.

Депутатите от средите на БСП развиват по-скоро тезата, че не трябва да се приема подобна правна регламентация, като приемат, че „дискусията не е толкова юридическа, колкото политическа. Има аргументи и в едната, и в другата посока“. Правните им доводи за отхвърлянето на идеята за органични, или конституционни закони е, че в действащата към онзи момент конституция подобни закони и особен ред за приемането им не е предвиден²¹.

Още аргументи в полза на създаването на особен ред за приемането на т. нар. конституционни закони могат да бъдат открити и в тезите, че те трябва да бъдат създадени още преди да са приети разпоредбите на новата конституция и тъй като ще имат „твърде важен характер за прехода към пазарна икономика и в другите сфери на обществен живот“, то те следва „да имат по-голямо обществено признание“ и „обществеността не би била доволна от закон с конституционно значение, който е приет само с гласовете на депутати от една партия или от една ПГ. Явно е, че тези закони, за да има обществеността по-голямо доверие в тях, ще трябва да бъдат приети на основата на по-голямо квалифицирано мнозинство“²².

Възприема ли се идеята в действащата Конституция за приемането на определена категория закони с цел обществеността да има по-голямо доверие в тях да става на основата на по-голямо – квалифицирано мнозинство? Знаем, че в чл. 81 от действащата Конституция се предвижда, че НС приема законите и другите актове с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, освен когато Конституцията изисква друго мнозинство²³. По-високите мнозинства, които са възпри-

²⁰ Стенографски протокол от VII-то ВНС, тридесет и трето заседание, 14 септември 1990 г.

²¹ Пак там.

²² Стенографски протокол от VII-то ВНС, тридесет и осмо заседание, 27 септември 1990 г.

²³ Според Конституцията на Република България друго мнозинство за вземане на решения от събранията в Конституцията от 1991 г. се отнася само до хипотезите по глава девета – изменение и допълнение на конституцията и приемане на нова конституция; по чл. 22, ал. 2 (ратифициране на международен договор относно придобиването на право на собственост върху земя от чужденци и чужди юридически лица); чл. 85, ал. 1, т. 9 (ратификация на международен договор, с който се предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от Конституцията), чл. 89, ал. 1 (при

ети в действащата Конституция са предимно по въпроси от устройствен характер, а не за това, за което е дебатът в VII-то ВНС за създаването на т. нар. конституционни или органични закони, които да уреждат „въпросите за местните органи на управление, законопроектите за правосъдната система, законопроектите относно собствеността“²⁴. Тоест депутатите от VII-то ВНС не са възприели идеята за съществуването на такива закони. Обяснението според мен е отново политическо, а не юридическо. Напомням разположението на политическите сили във ВНС – БСП има мнозинство, но не и конституционно такова. Ако се била възприела идеята за конституционни или органични закони, то те ще трябва да бъдат приемани и с гласовете на опозицията. Това наистина би затруднило законодателния процес, но пък би било една предпоставка за търсене на висока степен на съгласие при приемането на особено важни закони за страната и не би позволявало непрестанното им променяне според настроенията и вижданията на поредното мнозинство в един или друг парламент. Може би, ако беше възприета идеята за конституционни или органични закони, нямаше да сме свидетели в годините на непрестанна промяна на изборните правила или пък безкрайните спорове и промени в законите, отнасящи се до съдебната власт и др. И още нещо – може би един такъв ред за приемане на определена категория закони щеше да доведе и до по-високо качество на приеманите правни актове.

Третото спорно предложение се решава сравнително лесно – лицата, които заемат едновременно позицията народен представител и министър, да получават само едно трудово възнаграждение и то да е от правителството – чл. 130.

Правилникът на VII-то ВНС в по-голямата си част доразвива и детайлизира конституционните текстове, поради което няма да се спирам на тези разпоредби. Те са типични за парламентарните правилници и преди приемането на настоящата конституция, а така също и след приемането ѝ. Поради това ще разгледам и акцентирам върху тези правни

гласуване на вот на недоверие на Министерски съвет предложението е прието, когато за него са гласували повече от половината от всички народни представители); чл. 101, ал. 2 (при върнат от президента закон за ново обсъждане събранието приема повторно закона с мнозинство повече от половината от всички народни представители); чл. 130, ал. 3 (членовете на Висшия съдебен съвет се избират от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители); чл. 132а, ал. 2 и ал. 3 (Главният инспектор и инспекторите се избират от Народното събрание с мнозинство две трети от народните представители).

²⁴ Стенографски протокол от VII-то ВНС, 33 заседание, 14 септември 1990 г.

разпоредби, които са различни, нови и създават конструкции, които след това ще намерим доразвити в парламентарните правилници, а някои дори се превръщат в конституционни норми.

Започвам с глава седма от правилника – изработване и приемане на нова конституция, тъй като в нея се уреждат въпросите, заради които са проведени изборите и е конституирано това ВНС. В действащата към онзи момент Конституция в глава десета намираме правилата относно създаване и изменение на Конституцията, като това са текстове, приети при нейното изменение през 1990 г. Според чл. 143 приемането на нова Конституция става по предложение на Председателя (Президента) на Републиката, правителството или най-малко на една четвърт от народните представители. Освен това е указано, „че проектът ще се разгледа по реда и срокове, установени от ВНС“, т. е. чрез изработения от него правилник и предложенията в него конституцията ще се приеме, ако за нея са гласували две трети от всички народни представители²⁵. Именно по тази причина нормите, които ще бъдат в правилника за това как решенията по конституционните текстове ще се вземат, са толкова важни. Тоест подробният запис на колко четения да става приемането на новата Конституция, както и описанието на парламентарните процедури, са оставени в ръцете на ВНС.

Според приетите норми в Правилника на първо място се изисква да бъде избрана комисия за изработване на проект за Конституция при пропорционално съотношение на състава ѝ с оглед на политическото представителство. На тази комисия е дадена изключително отговорната задача да изработи проект и мотиви към него, които да представи на ВНС – чл. 77. Във ВНС са внесени 17 законопроекта за конституция от политически сили, експерти и отделни граждани и сдружения: Проект на СДС-ОДЦ; Проект, изготвен от конституционен клуб „311“; Проект на Българската социалдемократическа партия; Проект, разработен от народния представител Велко Вълканов; Проект на постоянното присъствие на БЗНС; Проект на БЗНС „Никола Петков“; Проект за конституция на Българската социалистическа партия; Проект на Радикалдемократическата партия; Проект, изготвен от колектив от 1991 г.; Проект, изготвен от Ярослав Радев; Проект, изготвен от Владимир Радев; Проект, изготвен от Максим Генов; Проект, изготвен от Кръстьо Кръстев; Проект на

²⁵ Изм., ДВ, бр. 29 от 1990 г.; изм., ДВ, бр. 87 от 1990 г.

група Практис; Проект, изготвен от Цоньо Денев; Проект, изготвен от Д. Александров; Проект, изготвен от Алекси Попов²⁶. На основата на тях е изработен проект от създадената по силата на правилника конституционна комисия, който е раздаден на депутатите от VII-то ВНС преди началото на дебатите на първо четене²⁷.

Според правилника конституцията ще бъде приета в резултат на три четения, като за всяко гласуване ще се изисква, за да бъде приета, гласуването да е с две трети от присъстващите народни представители. На първо четене проектът се докладва изцяло заедно с мотивите, провеждат се разисквания по основните положения и след приключването им се поставя на гласуване по принцип – членове 80 и 81. Според чл. 82, ако проектът не бъде приет на първо гласуване, се избира нова комисия и се спазват гореописаните правила – и така – докато се приеме предложен от комисията проект. Приетият на първо гласуване проект се изпраща на комисията, която обсъжда направените предложения от депутатите.

Проектът се обсъжда на второ четене с направените предложения за допълнения и изменения в него. Те се разглеждат само ако са направени писмено и гласуването е по отделните текстове, като всеки текст се смята за приет, ако за него са гласували две трети от присъстващите народни представители – чл. 84. На трето четене се поставят на разискване само онези текстове на проекта, за които има постъпили предложения за отменяне, изменение или допълнение, подписани най-малко от една десета от общия брой на народните представители – чл. 86. Наново мнозинството за вземане на решението е от две трети от присъстващите народни представители. На същото заседание се извършва гласуването в цялост на проекта за Конституция, като народните представители записват саморъчно имената си в специален регистър, който става неразделна част от приетата Конституция – чл. 87. В действащата конституция от 1991 г. сроковете и правилата на приемането на изменение и допълнение на Конституцията, както и за приемането на нова конституция са намерили място в отделна глава – девета. В нея можем да открием текстове и принципи, пренесени именно от парламентарния правилник на VII-то ВНС, като това да има три четения и какви са процедурите за всяко от тях, формите на гласуване

²⁶ Българските конституции и конституционни проекти (сборник), Методиев, В., Л. Стоянов, (съст.), С.: ИК „Петър Берон“, 2003.

²⁷ Ганев, Д. Пътят към конституцията, С.: Сиела, 2018, с. 221.

да са различни при всяко от трите четения, залагането на срокове между всяко от трите четения и др.

Исклучително внимание искам да обърна на глава девета – парламентарен контрол. В нея са развити различните форми на парламентарен контрол – въпроси и питання, направени са процедурни правила за тях и нормативни разграничения за начина, по който те да протичат. Във висока степен заложените в този правилник процедури ще се възпроизведат в правилниците на парламентите след приемането на новата Конституция. Специалният ми интерес към тази глава е породен и от обстоятелството, че в самата действаща към онзи момент конституция доста семпло е развит парламентарният контрол, докато в приетия парламентарен правилник ще се разгърнат процедури и конструкции, които ще са основата на впоследствие приетите на конституционно ниво форми за търсене на политическа отговорност от страна на народното представителство към правителството. Чрез тези правни конструкции, разписани в Правилника за първи път в България, ще се създадат норми, които да развият институти на вот на доверие и вот на недоверие, които са присъщи за парламентарната форма на управление. Следва да отбележа, че в действащата към онзи момент Конституция на страната липсват разпоредби, които да предвиждат формите за търсене на политическа отговорност на правителството от страна на Народното събрание.

Изводът, който правя от горното, е, че депутатите от VII-то ВНС са били категорични, че бъдещата форма на управление в страната ще е парламентарна и тя ще бъде заложена в бъдещата конституция. Искам да се спра малко по-подробно на този въпрос поради настоящата му актуалност относно това каква е най-подходящата форма на държавно управление за България. Още в Споразумението по основните идеи и принципи на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Народна република България – 30 март 1990 г. в дял IV. „За организацията на държавната власт при преход към парламентарна демокрация“ в неговата т. 1 се посочва, че „при прехода към парламентарна демокрация последователно да се прилага основополагащият принцип за разделяне на властите в съответствие с общоприетите стандарти на парламентарната демокрация и конституционните гаранции срещу прекомерно съсредоточаване и

злоупотреба с властта от отделни лица или институции²⁸. В последвалото изменение на Конституцията от 1971 г. още в чл. 1 е записано, че „Република България е демократична, парламентарна и правова държава“²⁹. Направената заявка за парламентарна форма на управление обаче не е довела до съществени промени в Конституцията от 1971 г. при направените изменения. Реално останали са да действат механизмите, които са били при действието на тоталитарната конституция, а формите на парламентарен контрол в онзи период от време са били доста символични³⁰. Те, според редакцията от 1990 г., предвиждат: Народното събрание осъществява върховен контрол (чл. 67); упражнява върховен контрол върху дейността на държавните органи (чл. 78, т. 18); народните представители имат право да отправят питання до Министерския съвет или до отделни негови членове, на които те са длъжни да отговарят, като по тях могат да станат разисквания и да се приеме решение (чл. 87); Министерският съвет отговаря за цялата си дейност пред Народното събрание и е длъжен ежегодно да се отчита пред него (чл. 102, ал. 2).

В глава девета – парламентарен контрол в парламентарния правилник на VII-то ВНС още в самото начало се предвиждат две форми на парламентарен контрол – въпроси и питання, нещо, което в действащата Конституция, както стана видно, не е регламентирано по този начин. Според чл. 103 към премиера и министрите могат да се задават въпроси, които имат актуален характер. Те трябва да са формулирани кратко, ясно и да съдържат само необходимата информация за разбирането на проблема. В чл. 106 от правилника пък е развита темата за питаннята към членовете на правителството. Те трябва да се отнасят до въпроси от тяхната компетентност или дейността на администрацията, за която отговарят. Предвидените парламентарни процедури за въпросите и питаннята са различни, като тези за въпросите са в по-кратки срокове и депутатът и министърът разполагат с по-малко време в сравнение с питаннята. В чл. 116 е предвидена и парламентарна процедура, свързана с постъпило мотивирано предложение от парламентарна група или най-малко десет народни представители, които желаят по направено питане да станат разисквания. При сравнение на текстовете на парламентарния правилник на

²⁸ https://www.onda.bg/public/bulg/k_masa/dokumenti_round_table/agreement_amendments_constitution_NRB.htm

²⁹ Изм., ДВ, бр. 29 от 1990 г., бр. 94 от 1990 г.

³⁰ Повече за парламентарния контрол в тоталитарната държава вж. в Михайлова, Е. Тоталитарната държава и право в България 1944–1989, С.: НБУ, 2016, с. 120 и сл.

VII-то ВНС и приетите разпоредби за формите на парламентарен контрол по действащата в момента Конституция в чл. 90 лесно се стига до извода, че формите на парламентарен контрол от правилника са намерили конституционен запис в приетия основен закон на страната ни.

Още в първия проект за правилник от месец септември, който е раздаден на депутатите, се предвиждат и двата института за търсене на политическа отговорност от страна на събранието към правителството – вот на доверие и вот на недоверие³¹. Първо ще се спра на вота на доверие. В чл. 108 на проекта е заложено, че председателят на Министерски съвет след предварително обсъждане в правителството може да поиска да му бъде гласувано доверие от парламента относно политиката на правителството или по конкретен повод. След проведените разисквания по този въпрос отпада изискването, според което премиерът е задължен да обсъди с членовете на кабинета това свое искане. Според мен правилно е отпаднало това изискване, тъй като министър-председателят, като ключова фигура в едно правителство, следва да има възможност самостоятелно да поставя въпроса за доверието или не към управлението. Окончателният текст, който е приет – чл. 117, е със следното съдържание – министър-председателят може да поиска от ВНС гласуване на доверие по политиката на правителството, както и по конкретен повод. Разискванията могат да се проведат до две пленарни заседания и веднага след това се пристъпва към гласуване. Решението за доверие се счита за прието, ако за него са гласували повече от половината от присъстващите народни представители³². В действащата Конституция от 1991 г. почти изцяло е пренесена горната конструкция относно вота на доверие (чл. 112).

Три члена в парламентарния правилник са посветени на вота на недоверие. Първоначалният текст е по-кратък от окончателно приетия и ще се спра само на различията в първоначалния вариант, които не са възприети от депутатите. Предвидено е било, когато има внесено искане за недоверие на МС, проекторешението да съдържа и предложение за нов председател на МС. Това не се възприема, тъй като по действащата тогава Конституция прерогатив само на Председателя на републиката е да прави предложение за министър-председател, а искането за вот на

³¹ Проект за Правилник за организацията и дейността на Великото народно събрание, приложение Зп7ВНС-26, септември 1990 г.

³² Обн. ДВ, бр. 102 от 21 декември 1990 г.

недоверие идва от страна на народните представители³³. От дистанцията на времето и приложението на Конституцията вече повече от 30 години смятам, че една такава конституционна процедура, в която освен да искаш отстраняването на действащото правителство е добре да се посочи и алтернативата, която се предлага, заслужава да бъде обсъдена при една евентуална бъдеща промяна на Конституцията в тази ѝ част. Предмет на дебат е бил и въпросът може ли да има вот на недоверие на отделен министър, но тази идея не среща подкрепа от мнозинството от депутатите³⁴.

В членове 118, 119 и 120 от приетия Правилник подробно е направена регламентацията относно процедурите и основанията, свързани с вота на недоверие³⁵. Приема се процедурата да стартира с мотивирано проекторешение за недоверие към министър-председателя по инициатива на най-малко една десета от народните представители. Всеки народен представител може да се включи едновременно само в едно предложение за вот на недоверие. Ново искане за недоверие към министър-председателя на същото основание не може да се прави в срок до 3 месеца след като събранието се е произнесло по този въпрос. Разисквания по вот на недоверие могат да продължат до три пленарни заседания, като по това време не могат да бъдат правени изменения и допълнения на текста на проекторешението. Решението за недоверие към премиера се счита за прието, ако за него са гласували повече от половината от общия брой на народните представители. Когато събранието приеме решение за недоверие, министър-председателят е длъжен да подаде оставка, което води и до оставка на цялото правителство, което обаче продължава да изпълнява функциите си до провеждането на нов избор.

Съвсем ясна е връзката между горните текстове и приетите по-късно разпоредби в Конституцията от 1991 г. в чл. 89. При внимателен прочит и сравнение могат да бъдат намерени разлики, но същността на процедурите са сходни и в този смисъл може да се направи извод, че с нормите, възприети в Правилника на VII-то ВНС, се слага началото в българската парламентарна история на развитието на политическата отговорност на правителството пред парламента чрез способите на вот на доверие и вот на недоверие.

³³ Стенографски протокол от VII-то ВНС, 39 заседание, 28 септември 1990 г.

³⁴ Стенографски протокол от VII-то ВНС, 66 заседание, 4 декември 1990 г.

³⁵ Обн. ДВ, бр. 102 от 21 декември 1990 г.

В заключение бих искала да обобщя, че Правилникът на VII-то ВНС е един акт, който не е обстойно изследван досега, а в него, както стана видно, могат да бъдат намерени отговори на въпроси, които са актуални и към днешния ден – кога и за какво да се извършват конституционни промени и механизмите, свързани с тях; при кои хипотези би могло да се предвиди квалифицирано мнозинство за приемането на закони от събранието; как да се осъществяват формите на парламентарен контрол и търсенето на политическа отговорност от страна на народните представители към правителството и др. Ценното в този правилник и дебатите, свързани с него, според мен е, че там намираме част от отговорите за определени конституционни решения в действащата към 2023 г. Конституция. Затова тези теми няма да ги срещнем в стенограмите на VII-то ВНС при дебатите, които се провеждат впоследствие при приемането на същинските текстове на настоящата Конституция.