ИНСТИТУТЪТ НА РАЗПУСКАНЕ НА ПАРЛАМЕНТА-ИНТЕГРИРАЩА ИЛИ ДИСКРЕЦИОННА ВЛАСТ НА ПРЕЗИДЕНТА?

Главен асистент Кръстю Георгиев

***Abstract**: Dissolution in its broadest sense means decomposition or disintegration. In the constitutional law it implies the dismissal of an Assembly. In the Article it indicates the lawful act of the Executive to put an abrupt end to the life of the Parliament. It is lawful in the sense that it is exercised according to the Constitution and is not a product of power of the President. The exercise of the right to dissolve Parliament presupposes certain conditions. But the general elections that follow dissolution represent an important safeguard against an abuse of the right. The most interesting feature of the institution of dissolution is the fact that it represents an intervention of the Executive in the field of the Legislative. It is thus fundamentally linked with the evolution of the principle of separation of powers. In this sense the dissolution of the Parliament means the need of mutual influence and interaction between Executive and Legislative. Though in theory one can conceive of dissolution with or without limitations, in practice various restrictions have been imposed in order to secure the proper functioning of the institutions. The common aim of the restrictions is to prevent an abuse of the right. The most of the Constitutions are giving the right to dissolve the Parliament to the Head of the Executive requiring the co-operation of another state organ. The President could dissolve the Parliament in case that the act of the dissolution is signed by the Prime Minister. In the Bulgarian Constitution there is not similar restriction and according to the necessity of control it is conceivable that the Constitutional Court should concur for dissolution to be valid. To conclude it should be note that the dissolution of the Parliament is an instrument of control in case the Parliament is ceased to represent the electorate and the Constitutions are imposed limits to an abuse of the right of dissolution. But this conclusion should not lead to an underestimation of the potential dangers inherent in the right.*

Разпускането като фразеологичен термин в широк смисъл се свързва неволно с идеята за дезинтеграция или декомпозиция на състава на обекта. В по-тесен смисъл разпускането на парламента е институт на конституционното право и е свързано с поредица от действия, в които активна роля играе и държавния глава според българската Конституция от 1991 г. Един опит за дефиниция относно същността на разпускането би ни довел до извода, че институтът на разпускането е акт на изпълнителната власт/Екзекутив/, който довежда до прекратяване на мандата на законодателната власт /Легислатив/. Изхождайки от формата на държавното управление може обаче още в самото начало да се отбележи, че при разпускането на Парламента в зависимост от избрания модел-парламентарна или президентска република, държавният глава играе различна роля в този процес. В тази връзка следва също така да се отбележи, че съществуват и различни варианти на този институт в зависимост от националните конституционни законодателства. Така например в отклонение от класическия модел на отношения Екзекутив-Легислатив, в някои европейски конституционни модели /Белгия/ при този процес е необходимо и участието на съответния Конституционен съд. Той следва да се произнесе предварително по въпроса за конституциосъобразността на акта

за разпускане на Парламента с оглед предотвратяване на евентуално нарушаване на установения модел на държавно управление.

При разглеждане от друг аспект, институтът на разпускането на Парламента разкрива особености и от гледна точка на инициатора на този процес. При изтичането на мандата на Парламента също напрактика сме изправени пред разпускането му, но без участието на друг държавен орган. В този случай отново се стига до прекратяване на пълномощията на законодателния орган, но причина за това не е инициатива или акт на държавен орган, а прекратяването настъпва по силата на самата конституционна разпоредба. По подобен начин и българската Конституция от 1991 г. в чл.64 предвижда с изтичането на конституционния мандат на Народното събрание да се стигне до прекратяването на пълномощията му.

Един опит за формулиране на общите условия и предпоставки относно института на разпускане на Парламента би ни позволил да дефинираме този институт като правомощие на изпълнителната власт да прекрати предсрочно мандата на законодателния орган при спазване на предвидената за тази цел процедура в Конституцията на съответната държава. А някои особености на института на разпускане на Парламента, сред които са и тези, посочени по-горе, все пак ни дават възможност да извършим класификация на различните модели на този институт:

1. Естествен

При този модел разпускането настъпва поради изтичане на редовния конституционен мандат на законодателния орган

2.Dissolution de plain droit

Съгласно чл.160 ал.3 от българската Конституцията от 1991 г. при произвеждане на избори за Велико народно събрание пълномощията на Народното събрание се прекратяват по силата на самата конституционна разпоредба. Същественото при този модел е неучастието на изпълнителната власт.

3.Саморазпускане

Инициативата при този модел е в ръцете на самия Парламент. Основа за този акт представлява разбирането за суверенитет на представителния орган. В някои конституционни модели обаче този модел не се приема [1]

4.Класически

При този модел инициативата за разпускане на Парламента е в ръцете на изпълнителната власт.

5.Отзоваване

Идеята за подобно разбиране се крие в принципа на народния суверенитет и императивния мандат.

Независимо от различните модели на института на разпускането на Парламента, при разглеждането им могат да бъдат открити няколко общи условия, а именно:

На първо място, необходимостта от съществуването на Парламент като законодателен орган;

На второ място, разпускането е акт на изпълнителната власт или държавния глава, които привеждат в действие това конституционно правомощие и

На трето място, разпускането на Парламента довежда до избирането и свикването на нов Парламент. Последното условие е от изключителна важност за спазването на конституционно установения модел на държавно управление. Именно в тази насока и българска Конституция от 1991 г. се опитва да попречи на Президента да установи

[1] вж. подр. Th.Maunz,Deutsces Staatsrecht II th.ed.,par.32,p.297

авторитарна власт, въпреки че с разпускането на Народното събрание при спазване на разпоредбите на чл.99 от Конституцията, българският държавен глава назначава служебно правителство и на практика цялата държавна власт се съсредоточава в негови ръце.Различните конституционни модели предвиждат различни рестрикции пред възможната злоупотреба с власт от страна на Президента, като и българската Конституция не прави изключение от това правило.Различните видове рестрикции се нуждаят от подробно разглеждане и затова те ще бъдат разгледани отделно от опита за характеристика на самия институт.

За да се очертаят по-добре ролята и отговорността на Президента при разпускането на Народното събрание, е необходимо да се разгледат последиците от евентуалното прекратяване на мандата на Парламента. С разпускането на Парламента настъпват няколко важни последици. На първо място се прекратяват функциите на Парламента в областта на законодателната власт. Законодателният орган не съществува и следователно законодателната функция на държавната власт не може да се реализира, което би могло да доведе до парализа на държавното управление. Ето защо някои конституционни варианта за избягване на подобна опасност предвиждат възможност разпуснатият Парламент да продължи своето съществуване и след неговото разпускане.

В подкрепа на това разбиране най-ясното доказателство е чл.29 от Конституцията на Австрия, който предвижда продължаването на легислатурата на Парламента до момента на избор на нов Парламент. В тази връзка би следвало да се разглежда и разпоредбата на чл.64 ал.2 на Конституцията на Република България от 1991 г. При настъпване на извънредни обстоятелства дори и след изтичане на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия се продължава до отпадането на тези обстоятелства. Въпреки че подобна възможност не е предвидена изрично в разпоредбите на чл.99 от Конституцията, считам че по аналогия следва да се продължи мандата на Народното събрание, независимо от факта, че причината за разпускането на Народното събрание е невъзможността да се избере Министерски съвет, а не нормалното изтичане на мандата на Парламента. Наистина сред извънредните обстоятелства, които са посочени в разпоредбата на ал.2 на чл.64 от Конституцията не е посочено изрично като такова обстоятелство неизбирането на Министерски съвет, но по своята природа този факт говори за настъпването на политическа криза на най-високо ниво на държавното управление.

Друга важна последица от разпускането на Парламента е преустановяването на законодателните процедури по отношение на внесените законопроекти. Основен момент за това разбиране е невъзможността да съществува политическо правоприемство между разпуснатия и новоизбрания Парламент. Като продължение на тази идея е е и факта, че избирателите чрез своя вот са предоставили своето доверие на новоизбрани народни представители, след като косвено са потърсили отговорност от тези, които са били членове на разпуснатия Парламент. Ето защо, новоизбарния Парламент не може да носи отговорност за действията на своя предшественик и следователно не е обвързан и от неговата законодателна дейност. Интересен момент обаче би могъл да възникне, ако Президента наложи вето върху закон, който е приет окончателно от Народното събрание, а същотото това Народно събрание се разпуска от Президента.

От какви мотиви би се ръководил Президента и дали е възможно налагането на вето при условие, че е прекратен мандата на Народното събрание и следователно не е възможно да се стигне до повторно гласуване на върнатия от Президента закон при спазване на разпоредбата на чл.101 от Конституцията. Дали при този пример не сме изправени пред едно правомощие на Президента, което е разрез с идеята за по-пасивната позиция на държавния глава в законодателната власт?

Още по-важна последица от разпускането на Народното събрание е свързана с отношенията Народно събрание-Президент при разглеждане на въпроса за отговорността на държавния глава при условията на чл.103 от Конституцията. Повдигането и поддържането пред Конституционния съд на обвинението за държавна измяна или нарушение на Конституцията е правомощие на народните представители. Каква ще бъде съдбата на подобно обвинение при разпускане на Народното събрание? С прекратяването на неговия мандат отпадат и правомощията на отделните народни представители. Ето защо, е възможно дори и да се повдигне обвинение срещу Президента при условията на чл.103 от Конституцията,да не се стигне до формиране на необходимото мнозинство от народни представители, което мнозинство да поддържа това обвинение пред Конституционния съд. Не е ли възможен следователно вариант, при който Президента с помощта на парламентарна група в Народното събрание да предотврати подобно обвинение срещу нега като направи невъзможно избирането на Министерски съвет?

Тези въпроси, на които трудно би могло да бъде отговорено, изхождайки само и единствено от конституционните разпоредби, насочват нашето внимание към основната същност на института на разпускането на Парламента, а именно, че сме изправени пред намеса, а дори и пред интервенция в законодателната власт. Ето защо, основата на същността на този институт се крие в принципа на разделение на властите. Съществуват многобройни доктрини, които разглеждат този фундаментален принцип на държавната власт от различен аспект и естествено стигат до различни дефиниции за неговата същност. Но, независимо от различията, един от основните елементи на принципа на разделение на властите е необходимостта от взаимен контрол между отделните власти. Все пак наличието на президентска институция неизбежно поставя въпроса и за възможността тези отношения да бъдат изведени от чисто политическия им характер и да бъдат поставени в зависимост от качествата на отделните личности. В конституционната история на парламентаризма могат да бъдат открити многобройни примери, които потвърждават тази идея. Когато държавният глава притежава качествата на национален политически лидер дори може да се стигне до деперсонализация на членовете на Парламента: “Personalisation croisassante du leader national” предизвиква “depersonnnalisation du candidat local”.[[2]]

При пряко избираем Президент в парламентарна република, дори и при условията на доминатна роля на Парламента, неизбежно се стига до идеята за суверенитет в институцията на държавния глава[[3]]

Естествено, за да бъдат спазени основните и същностни характеристики на принципа на разделение на властите, като противотежест на това разбиране възниква и института на отговорност на държавния глава.

При разпускането на Парламента обаче въпроса дали не се стига до нарушаване на баланса в отношенията Парламент-Президент и дали не става въпрос за упражняване на дискреционна власт на Президента би намерил отговор при разглеждането по-подробно не само на тези отношения, но и на отношенията Президент-изпълнителна власт. На първо място, тук следва да се постави въпроса за необходимостта от приподписване на акта за разпускане. В континенталното конституционно право разпускането на Парламента е акт на държавния глава, но този акт следва да бъде преподписан от министър-председателя или от друг компетентен министър-министъра на външните работи или министъра на вътрешните работи. Това разбиране за института

[2] вж. M.Mabileau, La personnalisation du pouvoir et ses problemes-1964 p.18/;
[3] Leon Duguit, Droit constitutionnel,p.584

на разпускане на парламента идва да ни подскаже идеята за този институт като неразделна част от парламентарната демокрация в конституционните системи. Детайлите и особеностите на различните форми естествено варират с оглед националните конституционни модели,но все пак прави впечатление необходимостта от преподписване на акта за разпускане на Парламента. Именно това конституционно задължение подкрепя идеята за недопускане на злоупотреба с власт от страна на Президента.

Българската Конституция обаче съдържа ясен отговор на на въпрос,а, дали акта за разпускане на Народното събрание подлежи на приподписване, доколкото разпускането на Народното събрание е възможно единствено при условие,че не е избран Министерски съвет.

Все пак идеята за контрол върху акта на Президента би могла да намери израз в участието на Конституционния съд, който по силата на Конституцията притежава правомощието да контролира актовете на Президента./чл.149 ал.1 т.2/. Наистина чл.99 от Конституцията не дава възможност Президента да извърши нарушение на конституционната процедура и той е обвързан от задължителна сила на конституционните разпоредби.

Все пак, при третия опит за съставяне на Министерски съвет, Президента разполага с правото по своя преценка да възложи проучвателния мандат на някоя от следващите парламентарни групи.

В тази връзка следва да се изтъкне едно много важно обстоятелство, а именно, че това е последната конституционна възможност не само да се избере Министерски съвет, но и да се запази съществуването на Народното събрание. А ако преценката на Президента е неправилна или ако тя открито нарушава конституционния модел на парламентарно управление? Мисля, че в този случай намесата на Конституционни съд би изиграла положителна роля не само като отстраняване на евентуално нарушение, но би имала и превантивна функция за недопускане на нарушение на Конституцията.

На второ място, ако се приеме идеята за недопускане на контрол върху акта на Президента, на практика бихме стигнали до извода, че сме изправени не пред правомощие на държавен орган, а пред прерогатив на държавния глава, който силно наподобява дискреционна власт на един монарх. Този извод явно ни подсказва, че в този случай се нарушава основен елемент на принципа на разделение на властите-задължението за взаимен контрол между тях. Като продължение на тази идея за дискреционна власт можем да предположим, че сме изправени пред възможността да бъде нарушен друг важен елемент на принципа на разделение на властите, а именно изискването за взаимодействие между отделните власти. Отпадането на този фундаментален елемент би ни изправил обаче пред форма на държавно управление, която коренно се различава от парламентарната република като при подобен модел държавната власт се концентрира в ръцете на един /монархия/ или в ръцете на няколко /аристокрация или олигархия/. При класическия модел на разделение на властите подобна концентрация не е възможна.Основната идея на принципа на разделение на властите се открива в разпределянето на функции между отделни държавни органи именно с оглед предотвратяване на концентрация на власт. В този контекст институтът на разпускане на Парламента би следвало да бъде правомощие на изпълнителната власт като средство да не се допусне възникването на модел на държавно управление, който се доминира от Парламента. В конституционната история идеята за парламентарен абсолютизъм довежда до върховенство на законодателния орган, но и този модел на държавно управление също нарушава принципа на разделение на властите. Върховенството на Парламента не винаги е допринасяло за установяване на

демократичен режим на държавно управление/Френският Конвент е много важно доказателство в подкрепа на този извод/. Концентрацията на цялата държавна власт в ръцете на един държавен орган, дори и той да е формиран на основата на принципа на представителността, не допринася за установяване на демократичен режим на управление.

Следвайки развитието на института на разпускането на Парламента от историческа гледна точка стигаме до друг извод, а именно че конфликтът между двете власти е предпоставка да се приложи този инструмент за въздействие и контрол на практика. В конституционната история могат да бъдат открити многобройни доказателства в подкрепа на това становище. Този конфликт обаче с нарастването на ролята на политическите партии в отношенията между отделните власти е водел до нестабилност на държавното управление при честото прилагане на правото на разпускане на Парламента. Политическите партии са се възползвали от възможността Парламента да прекрати своя мандат за да се справят с парламентарната опозиция например. Друга причина за разпускане на Парламента, която има за основа отношения между политическите партии, е бил конфликтът между коалиционните партньори, което е правело невъзможно създаването на правителство на коалиционна основа.

Постепенно водещата роля на този институт като средство за разрешаване на политически конфликти в отношенията законодателна-изпълнителна власт отстъпва място на идеята за интегритет между тях. В тази връзка важно място се предоставя на контрола относно прилагането на института на разпускането на Парламента. Не трябва да се забравя, че при класическия модел на парламентарно управление, изпълнителната власт разполага със широки правомощия в тази област. Целесъобразното и конституциосъобразно прилагане на правото на разпускане на Парламента следователно се явява от особено важно значение за нормалното функциониране на държавния механизъм. За да се предотвратят евентуални злоупотреби с това средство за въздействие върху представителния орган, както и да се предвиди превантивна защита на Парламента от евентуални конституционни нарушения, се предвиждат няколко варианта на ограничения или пречки в различните конституционни модели при прилагането на института на разпускането на Парламента. Някои от тези ограничения имат чисто политическа природа като особена активна роля играят самите политически партии. Също така, следва да се отбележи, че депутатите в парламента освен политически представители на избирателите са и членове на дадена политическа партия. Именно целите на политическата партия, която притежава парламентарно мнозинство, е определящо и за съдбата на правителството, избрано с нейното политическо доверие. Естествено отношенията Парламент-Президент на политическа основа също влияят на възможността Парламента да бъде разпуснат преди изтичането на конституционния му мандат.

Все пак по-голям интерес за конституционното право представляват легалните ограничения /рестрикции/ пред правомощието за разпускане на Парламента. Различните Конституции предвиждат различни форми на тези ограничения. Едно от първите ограничения в тази насока е забраната за разпускане на новоизбрания Парламент в първите няколко месеца от неговия мандат. В тази връзка особено е показателна продължителността на срока за тази забрана в Конституцията на Френската Република от 1946 г.Чл.51 от тази Конституция предвижда период от 18 месеца от изборите за Парламент, в който срок, освен при извънредни обстоятелства, не може да се стигне до разпускането на представителния орган. Този срок е твърде продължителен, сравнен с други действащи Конституции, като с него се цели недопускане най-вече нестабилност в държавното управление. Същевременно обаче този срок прави невъзможно на практика

прилагането на разпускането на Парламента и обезсмисля съществуването на този институт като елемент от принципа на разделение на властите. От друга страна обаче тази конституционна забрана в този продължителен срок не би позволила на Президента да наруши Конституцията въпреки възникнали политически конфликти между него и Парламента. Все пак институтът на разпускането на Парламента е и елемент от модела на парламентарно управление, при който модел Президентът не притежава активна политическа роля.

Друго ограничение /рестрикция/ пред предсрочното разпускане на Парламента може да бъде открито в конституционно определените условия това правомощие да бъде приложено. Чл.81 ал.3 от испанската Конституция от 1931 г. ограничава само до два пъти възможността да се стигне до разпускане на Парламента през неговия редовен мандат. Това ограничение наистина представлява интересен опит да се ограничи влиянието на Президента върху работата на Парламента, но не трябва да се забравя че съществуват многобройни примери, когато дори само заплахата от страна на Президента да постави в ход процедурата за разпускане на Парламента довежда до неговата доминираща роля в отношенията със законодателния орган и до получаване на политически облаги от това.

Следващо ограничение пред правомощието за разпускане на Парламента или по-точно казано, превантивно средство за недопускане на нарушаване на конституционния модел на парламентарно управление, е задължението на Президента да насрочи избори за нов Парламент едновременно с разпускането на представителния орган. Нещо повече-повечето Конституции предвиждат и точно фиксиран срок, в който трябва да се проведат парламентарните избори. Именно предотвратяването на евентуална злоупотреба с власт, която е възможна неблагоприятна последица от нарушаването на предвидената конституционна процедура, прави необходимо регламентирането на паралелно насрочване на следващите парламентарни избори, както и фиксирането на срок, в който да бъдат насрочени и проведени тези избори.Злоупотребата с власт в този случай ще представлява нарушение на българската Конституция, което е основание за търсене на политическа отговорност от страна на българския Президент при условията на чл.103 от Конституцията.Тези предохранителни мерки на българската Конституция са в съответствие с основните принципи на парламентарното управление, основаващи се на идеята за дисконтинуитет на парламентарното управление. Действащата българска конституция обаче не съдържа разпоредба, подобна на тази на чл.39, ал.1 от Основния закон на ФРГ, според която мандатът на Бундестага се прекратява с конституирането на новия Бундестаг, или чл.61, ал.3 от Конституцията на Италианската република, според която пълномощията на предишните камари се продължават до свикването на новите камари.

Българската Конституция от 1991 г. все пак прави опит да ограничи правомощията на Президента.Чл.99 ал.5 от Конституцията задължава Президента да насрочи избори в срока по чл.64 ал.3, както и да определи и самата дата за провеждане на изборите за Народно събрание. Прави впечатление обаче краткият срок-два месеца, което предполага от своя страна проблеми при организацията и провеждането на парламентарните избори, както и проблеми между електората и новосъздадени и непарламентарно представени политически формации. Въпреки тези потенциални недостатъци, Конституцията от 1991 г. се стреми да не допусне концентрация на държавното управление за един продължителен период в ръцете на българския държавен глава, което би му позволило да предопредели и да доминира изборите за Народно събрание.

Друго самостоятелно конституционно ограничение пред разпускането на Парламента, се явява конституционното задължение за взаимодействие между носителя на това правомощие и други държавни органи.Това конституционно изискване като ли подкрепя най-ясно разбирането, че правото да се разпусне Парламента не е проява на дискреционна власт. Макар и на пръв поглед да изглежда абстрактно, задължението за взаимодействие не позволява на носителя на тази власт да упражнява по своя субективна преценка такова сериозно средство за влияние върху законодателния и представителен орган. В този ход на мисли като че ли откриваме именно основната роля на института на разпускане на Парламента, а именно неговата интегрираща функция при настъпила или настъпваща политическа криза. Конкретно изискването за взаимодействие може да се изрази в задължението за приподписване на акта на държавния глава от главата на правителството или участието на съответния конституционен съд. Чл.102 ал.3 т.3 от българската Конституция изключва от задължението за приподписване указа на Президента, с който той разпуска Народното събрание и като ли че по този начин нарушава конституционното изискване за взаимодействие, но може би участието на Конституционния съд би допринесло за по-добър баланс в отношенията между висшите държавни органи в този момент на политическа криза.

Все пак не трябва да се забравя, че основната роля при решаването на политическата криза е отредена на избирателите. Народът има право чрез нови избори да реши въпроса дали да формира ново политическо съотношение или да подкрепи старото политическо мнозинство. Изхождайки от това разбиране за източника на т.н. резервна функция на държавния глава, бихме достигнали до извода, че държавният глава не взема политическото решение за прекратяване на мандата на Парламента и следователно не носи политическа отговорност при разпускането му. В този случай обаче се стига до промяна на баланса на властите в парламентарната демокрация. Ето защо Вернер Хен поддържа по-умерения вариант за преодоляване подобни кризи, а именно-президентът е длъжен първо да потърси политическо решение за преодоляване на парламентарната криза, преди да разпусне Парламента. Средства за това са например контакти с депутати относно намиране на компромисно решение при заплаха от страна на президента да постави в ход процедурата по разпускане на парламента, а по отношение на евентуално въздействие спрямо правителството, Президентът може да потърси диалог с политически влиятелни фигури в него или дори да предизвика избор на нов глава на правителството[[4]].

В подкрепа на идеята за ролята на института на разпускане на Парламента като част от т.н. „арбитражна функция“ на електората, Дюги счита,че: ”Por que soit pleinement assure l`equilibre de pouvoir qui est necessaire dans l`interet de la liberte de la Nation,de la souverainete du peuple, il faut qu`en face du povoir dont dispose le legislatif, l`executif ait aussi une arme, et l`on n`en voit pas d`autre que l`appel au peuple souverain, que le droit de dissolution”[[5]]. Като доразвива своята идея за арбитраж от страна на избирателите, той стига и до следния извод:

”La faculte de dissolution, inscrite dans la constitution, n`est point pour le suffrage universel une menace, mais une sauvergarde. Elle est le contrepoids essentiel aux exces du parlementarisme, et c`est par elle que s`affirme le caractere democratique de nos institutions”.[[6]]

---

[4] вж. “Die Stellung des Bundesprasidententen im Licht der Vorgange um die Auflosung des Bundestages”, Archiv des offentlichen Rechts,1984.

[5] Leon Duguit, Traite de droit constitutionnel,IV,584;

[6] Leon Duguit, Traite de droit constitutionnel,II,811;

По силата на тази презумпция, електоратът е този, който при провеждането на избори за нов Парламент се явява арбитър между този, който взема решение за разпускане/Президент или правителството/ и този, спрямо когото е насочено това конституционно средство /Парламента/. Историята обаче доказва нещо по-различно. Много често /напр. в Англия в периода преди Първата световна война или във Франция по времето на президента Де Гол/, след разпускане на Парламента, се стига до възстановяване на статуквото, а в някои случаи новоизбраният Парламент дори е реваншистки настроен спрямо този, който го е разпуснал и по този начин арбитражната функция на електората е поставена под съмнение. Но все пак възможността електоратът да упражни контрол върху дейността на своите избраници, при условие че те не работят ефективно, следва да се разглежда като елемент на демократично управление. В противен случай, ако не съществуваше подобен инструмент на контрол спрямо Парламента, електоратът би имал възможност да изрази своето отношение единствено при провеждането на редовни парламентарни избори, които, не трябва да забравя този важен факт, се произвеждат на четири или дори пет години,т.е. след изтичане на редовния мандат на един Парламент. В българската конституционна теория господства становището, че „…Президента е лишен от каквато и да е дискреционна власт да прекратява предсрочно пълномощията на Народното събрание”.[7] Като ограничения пред възможността за евентуални злоупотреби с това правомощие на държавния глава се разглежда посочената по-горе рестрикция, а именно- „...датата за провеждане на избори на новите парламентарни избори да се посочи в указа, с който президентът обявява разпускането на Народното събрание”.[8] Същото становище се споделя и от Г.Близнашки,който твърди, че при създаването на Конституцията от 1991г. са взети достатъчно предпазни мерки, за да не се допусне държавният глава да действа вместо другите власти.[9]

При създаването на Конституцията от 1991 г. се отчита обстоятелството, че тя следва да установи коренно противоположен модел на държавно управление от съществуващия и поради тази причина моделът в нея стабилизира позициите на представителната институция. Ето защо, и в отклонение от принципите на парламентарното управление не се предвижда възможност правителството да разпуска Народното събрание. Това е съществена пречка пред възможността да се злоупотреби с правото на разпускане, което може да се използва за постигане на авторитарни цели.[10] Все пак не може да не се отбележи, че конституционните рестрикции водят и до нарушаване на изискването за баланс между отделните власти.

“Необходимо е обаче да се отбележи, че е допуснато известно “неравновесие” в отношенията между Народното събрание и правителството, тъй като не е осигурена традиционната корелация между гласуването на недоверие, от една страна и предсрочното разпускане на парламента, от друга. На практика Народното събрание може по всяко време да бламира правителството, като оттегли даденото доверие, докато правителството на свой ред не разполага с ефективно възпиращо средство за противодействие.

В перспектива е целесъобразно да се обсъди de lege ferenda евентуалното предоставяне на правото на разпускане на парламента като “арбитражно правомощие”

---

[7] Киров,П. ”Президентът в българския конституционен модел”, 2004г.,стр.159;
[8] Вж.Киров,П. Цит.съч.
[9] Близнашки,Г.Принципи на парламентарното управление,С.,1997г., стр.111;
[10] Цит.съч.,П.Киров,стр.47;

на държавния глава, което да се привежда в действие преди всичко по инициатива на правителството. Потребността от въвеждане на правото на разпускане в конституционната система се обуславя от обстоятелството, че то е постоянна заплаха, която може да се използва от правителството експлицитно или имплицитно по отношение на парламента. По този начин не само се възстановява равновесието между двете институции, но се създават и по- добри условия за провеждане на последователна политика и за осъществяване на ефективно управление."[[11]]

Българският Конституционен съд също стига до определени изводи относно института на разпускането на Народното събрание .В Решение № 20 от 23.12.1992 г. по к.д. №30 от 1992 г. на Конституционния съд/обн. ДВ бр.1 от 05.01.1993 г./, Конституционниян съд в своите мотиви коментира и гаранциите, които са пречка пред нарушаване на парламентарното управление. "За да не се стигне обаче до друг режим на управление (президентски, а не парламентарен, какъвто е установенияот Конституцията), Конституцията предвижда редица гаранции. Първата от тях се състои в това, че президентът може да разпусне парламента единствено в случай на изчерпване на всички конституционни възможности за образуването на правителство, което има доверието на парламента.

Друга гаранция се съдържа в изискването по чл.99, ал.5, изречение 2, според което с акта, с който президентът разпуска Народното събрание , се определя и датата на изборите за ново Народно събрание, като новите избори са поначало в срока по чл.64, ал.3. На трето място, президентът не може да разпусне парламента през последните три месеца от своя мандат (чл.99, ал.7)." По- интересното е обаче, с оглед на темата на настоящото изложение, е обстоятелството, че в мотивите си Конституционният съд обсъжда и ролята на самия институт на разпускане на парламента. "Когато президентът разпусне парламента, разпускането води до прекратяване на правомощията на народното събрание. Значението на понятието "разпускане" е широко известно. И в историко-правен и в сравнителноправен смисъл неговият ефект не буди съмнение. Той се изразява в прекратяване на легистратурата на парламента, както и на мандата на народните представители.

Прекратяването на срока на пълномощията на Народното събрание в следствие на разпускането е естествена последица от предизвикалата го криза в отношенията между законодателната и изпълнителната власт. За да се преодолее тази криза се прибягва до провеждането на нови избори. Именно изборите, които се явяват крайното демократично средство, са предназначени да предложат изход от създалото се положение. Ето защо, разпускането на парламента е предвидено в един-единствен случай, предоставено е на държавния глава и упражняването му е съпроводено от отбелязаните вече гаранции срещу установяването на непарламентарен режим на управление. Тези юридически ограничения, свързани с условията, при които Народното събрание се разпуска и с насрочването на избори в кратък срок едновременно с разпускането, се допълват от моралните и политическите гаранции, съдържащи се във функциите на държавния глава, който е овластен да разпусне Народното събрание и да назноачи служебно правителство. Конституционният съд приема, че неутралното положение, в което президентът на републиката се намира, идеята за арбитражните му функции и въобще целият му статус на държавен глава, обезпечават стабилността, непрекъсваемостта и конституционосъобразността на държавното управление. Както се посочи, последното средство за постигане на съгласие между органите в държавата са

[11] Цитир.съч.Близнашки,Г.

новите избори. До тяхното провеждане Конституцията е поверила тези функции на президента.”

В заключение на настоящото изложение бихме могли да отбележим, че институтът на разпускане на Парламента възниква като една санкция спрямо Парламента и е имал за предназначение да осигури баланс между легислативната и екзекутивната власт в рамките на парламентарното управление.Все повече обаче в модерните конституционни модели този институт придобива нова роля с оглед неговата превантивна функция, която тамира израз в необходимостта от интегритет и взаимодействието на отделните власти.Ето защо и рестрикциите пред използването на този институт, особено когато става въпрос за държавния глава, намират закрепване и в самите конституционни разпоредби.Тези рестрикции обаче биха могли да бъдат по-ефективни, ако се даде възможност на самите избиратели да участват активно в този важен за държавното управление процес.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Th.Maunz,Deutsces Staatsrecht II th.ed.
2. M.Mabileau, La personnalisation du pouvoir et ses problemes-1964;
3. Leon Duguit, Droit constitutionnel;
4. “Die Stellung des Bundesprasidententen im Licht der Vorgange um die Auflosung des Bundestages”, Archiv des offentlichen Rechts,1984.
5. Leon Duguit, Traite de droit constitutionnel;
6. Киров, П. ”Президентът в българския конституционен модел”, 2004г.;
7. Киров, П. Цит.съч.
8. Близнашки,Г. “Принципи на парламентарното управление”, С.,1997г.;
9. Цитир.съч.Близнашки, Г.