

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Г-Н АСЕН МАНОВ

С Т А Н О В И Щ Е

относно Конституционно дело № 30/1992 год. за даване на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията, които уреждат съставянето на ново правителство, правомощията и срока на служебното правителство, както и искането на същите народни представители и на Главния прокурор за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на Конституцията относно статута на Народното събрание, разпуснато при условията на чл. 99, ал. 5 и на народните представители от разпуснатото Народно събрание

І. По съставяне на ново правителство

Чл. 99 от Конституцията на Република България определя процедурата за съставяне на ново правителство. Тази процедура предвижда задължения за отделните парламентарни групи както и задължения за Президента на Републиката по механизма за съставяне на правителство и предлагане на Народното събрание кандидат за министър-председател. Ал. 1 на посочения текст от Конституцията предвижда най-голямата по численост парламентарна група, след политически консултации с Президента на Републиката и представените

2.

в Народното събрание парламентарни групи и извънпарламентарни политически партии, да посочи на Президента на Републиката своя кандидат за министър-председател. Президентът на Републиката има задължение да възложи на така посоченият кандидат, без оглед на неговите личностни и политически качества, проучвателен мандат за съставяне на нов Министерски съвет. Това свое задължение Президентът следва да изпълни със съответен акт - указ (чл. 102, ал. 1), който дава възможност на кандидата, посочен от най-голямата по численост парламентарна група, да положи нужните политически усилия за съставянето на проект за нов Министерски съвет. От момента на издаване на указа лицето придобива правното качество кандидат за министър-председател по смисъла на Конституцията на Република България и на него принадлежи правото и задължението да се опита в срока, посочен в ал. 2 на същият текст, да състави проекта за нов кабинет. Ако в установения 7-дневен срок, този кандидат за министър-председател, не успее да състави проекта за нов Министерски съвет, правото да посочи кандидат, който да бъде упълномощен от Президента да добие качеството кандидат за министър-председател, принадлежи на втората по численост парламентарна група (чл. 99, ал. 2).

Ал. 4 на чл. 99 от Конституцията предвижда Президентът на Републиката, когато проучвателният мандат е приключил успешно, да предложи на Народното събрание да избере този кандидат за министър-председател. Безспорно това задължение на Президента трябва да има формата на правен акт - указ (чл. 102, ал.1 от Конституцията). За да изпълни това свое задължение и с необходимия акт да предложи на Народното събрание да направи своя избор, Президентът трябва да има недвусмислената и категорична убеденост, че канди-

3.

датът за министър-председател във фазата на проучвателният мандат е успял да състави проекта за бъдещия Министерски съвет, който след своето избиране за министър-председател да предложи за избор от Народното събрание (чл. 84, т. 6 от Конституцията).

Първите две хипотези, предвидени в чл. 99, ал. 1 и 2 предвиждат задължения за Президента на Републиката в хода на процедурата за избор на министър-председател, но не му дават право да определя еднолично нито парламентарната група, на която принадлежи правото да посочи кандидат за министър-председател, на който ще бъде дадена възможност в 7-дневен срок да състави проекта за новия Министерски съвет, нито да преценява личността или политическите възгледи на този кандидат.

Докато във фазата на проучвателния мандат, когато лицето кандидат за министър-председател има правната възможност да положи необходимите политически усилия да състави проект за нов кабинет, Конституцията не изисква то да отговаря на условията за избор на народен представител, то тя въздига тези изисквания в задължително условие за валиден избор от Народното събрание ако кандидатът е успял да състави правителство и Президентът в изпълнение на своите конституционни задължения (чл. 99, ал. 4) следва да го предложи пред парламента като кандидат за министър-председател. Безспорно в 7-дневния срок на проучвателния мандат лицето може да не отговаря на някое от условията (в зависимост от техния характер) да бъде избрано за член на Министерския съвет (чл. 110 от Конституцията), но правно е възможно това условие да отпадне и то да бъде годно с оглед изискванията на Конституцията да бъде предложено и избрано за член на Министерския съвет.

След като двете най-големи по численост парламентарни групи не са успели да съставят правителство, възможностите някои

4.

следваща парламентарна група да направи това намаляват. Безспорно шансовете правителствената криза да прерастне в парламентарна значително се увеличават. Това са основанията, поради които Конституцията в чл. 99, ал. 3 създава задължения за Президента след неуспешно приключване на проучвателния мандат на кандидата, посочен от втората по численост парламентарна група, в 7-дневен срок да възложи на някоя следваща група да посочи кандидат за министър-председател. Текстът дава възможност при наличието на повече от три парламентарни групи, Президентът да прецени коя парламентарна група има най-голямата възможност да състави правителство. Още повече, че този трети "опит" е последната възможност да бъде съставен нов кабинет. Конституцията предвижда задължение за Президента в 7-дневен срок да направи този избор и да възложи на някоя парламентарна група да посочи кандидат за министър-председател.

Извън така разгледаните хипотези, предвидени в чл. 99 по състава на ново правителство, трябва да бъдат обсъдени и правните последици, които следват от успешно произведения избор от Народното събрание на кандидата за министър-председател, но неприемането от парламента напредложения от него състав за нов Министерски съвет. Конституцията от 13.07.1991 год. възприема така нареченията "канцлерски принцип", обвързвайки прекратяването на пълномощията на министър-председателя и Министерския съвет. Гласуването на недоверие на Министерския съвет има за последица прекратяване правомощията и на министър-председателя и обратното (чл. 111, ал. 1). По аргумент за противното, неизбирането от Народното събрание като цяло на състава на Министерския съвет, предложен от избрания кандидат за министър-председател, има за последица неуспешност за неговия избор.

5.

В постъпилите искания до Конституционния съд, от първия и основен въпрос за избора на ново правителство, се поставят за разглеждане и правните последици от прекратяване пълномощията на така избрания нов Министерски съвет. Конституцията на Република България не дава изричен текст, който да урежда въпроса при приемане на оставката на новоизбраното правителство, след като то е съществувало определен срок, при прекратяване на неговите правомощия, на някои от основанията посочени в чл. 111, ал. 1, на коя парламентарна група принадлежи правото да посочи кандидат за министър-председател, който да получи проучвателен мандат, като възможност в 7-дневен срок да състави правителство. Народното събрание в периода на своя мандат е възможно да формира по отделни въпроси или в определен срок различно мнозинство. Наред с това Конституцията не предвижда като основание за прекратяване на неговия мандат формирането на нови парламентарни групи в рамките на така избрания и работещ парламент. Това зависи единствено от общия политически живот в страната и този на самия парламент. Нещо повече: с избирането на ново правителство, независимо от срока на съществуването му, следва да се приеме, че предходната правителствена криза не е преминала в парламентарна такава. Ето защо единствената възможност в съответствие с Конституцията на Република България е правото да посочи кандидат за министър-председател да принадлежи първо на най-голямата по численост парламентарна група и да се следва развитието на процедурата по съставяне на ново правителство, предвидена в чл. 99 от Конституцията на Република България.

II. Правомощията и срока на служебното правителство

Чл. 99, ал. 5 от Конституцията на Република България предвижда при непостигане съгласие за образуване на правителство

6.

Президентът на Републиката да назначи служебно правителство, да разпусне Народното събрание и насрочи нови избори в срока по чл. 64, ал. 3 като с акта, с който се разпуска парламента, се определя и датата на изборите за нов парламент. Безспорно под израза "ако не се постигне съгласие за образуване на правителство" следва да се разбира приключилият неуспешно мандат на някоя от следващите по численост парламентарни групи да състави правителство или парламентът не е избрал кандидатът за министър-председател, чийто проучвателен мандат е приключил успешно както и тогава, когато Народното събрание избере кандидата за министър-председател, но не избере като цяло предложеният от него пред Народното събрание състав на новия Министерски съвет. Конституцията не сочи срок, в който Президентът е длъжен да състави служебното правителство. Няма съмнение, че Президентът трябва да направи това в един разумен и максимално къс срок, предвид факта, че правителствената криза е прерастнала в парламентарна. Едно служебно правителство следва да осъществява правомощията по текущите дела в държавата. В тези рамки то осъществява изпълнителната власт до конституиране на новото Народно събрание и избора на ново правителство в съответствие с Конституцията на Република България.

Безспорно най-много въпроси, в така направеното искане до Конституционният съд, се поставят във връзка с пълномощията на Народното събрание и най-вече изразът, употребен в Конституцията: "разпуска Народното събрание", следва ли да се разбира като прекратяване пълномощията на законодателния орган. Чл. 64., ал. 3 от Конституцията на Република България предвижда, че избори за ново Народно събрание се произвеждат най-късно до 2 месеца след прекратяване пълномощията на предишното. Хипотезата на чл. 64 визира случая, при който законодателният орган, избран за срок от 4 год.,

7.

е осъществил своя мандат в този срок, т.е. не са настъпили други факти по смисъла на Конституцията на Република България, които да променят неговия статут. Безспорно след изтичане на срока, предвиден в чл. 64, ал. 1 до произвеждането на нови избори пълномощията на Народното събрание са прекратени, неговият мандат е приключил и страната е без законодателен орган. Ако преди изтичането на този срок е налице някое от основанията, предвидени в чл. 64, ал. 2 срокът на неговите пълномощия продължават до отпадането на тези обстоятелства, като за тях задължително следва да се произнесе самото Народно събрание. Текстът на Конституцията предвижда, че някое от посочените в него основания могат да възникнат и в този двумесечен срок (чл. 64, ал. 2 и 3) - тогава този срок ще бъде също удължен до отпадането на съответното обстоятелство. Чл. 99, ал. 5 от Конституцията предвижда други по своя характер обстоятелства - "непостигане на съгласие за образуване на правителство" като основание Президентът на Републиката да разпусне Народното събрание. Конституцията има предвид факта, че правителствената криза е прерастнала в парламентарна и представените в Народното събрание партии не могат да съставят правителство. Ето защо под "разпускане" следва да се разбира прекратяване дейността на Народното събрание - работата на неговите парламентарни комитетии и пленарните му заседания, но не изключва възможността Народното събрание да бъде свикано на заседание от Президента на Републиката или от 1/5 от народните представители, ако са налице основанията предвидени в чл. 100, ал. 5 от Конституцията. Не случайно именно в този текст Конституцията предвижда Народното събрание да бъде свикано изрично и на още основания, извън тези, посочени в чл. 64, ал. 2. Основният закон говори за "неотложно изпълнение на международни задължения" като явно прави разликата между

8.

това обстоятелство и "друго извънредно положение". Текстът на чл. 64 урежда хипотезата на нормална работа на парламента, който приключва своя 4-годишен мандат за разлика от чл. 99, ал. 5 където се визира особената политическа ситуация, довела до невъзможност да се състави правителство като основание Президентът на Републиката да разпусне законодателния орган. Този извод се подкрепя и от правото на Президента при условията на чл. 99, ал. 5 и 6 при невъзможност да се състави правителство, Президентът да назначи служебно правителство без да има правото да разпусне Народното събрание (чл. 99, ал. 7) през последните три месеца от своя мандат. Конституцията на Република България в посочените по-горе текстове, разгледани в тяхната взаимна връзка установява три хипотези относно дейността на парламента, прекратяването на неговите пълномощия, неговото разпускане и изричната забрана Президентът да направи това като по този начин определя и характера и обема на понятията - "прекратяване пълномощията на Народното събрание" и "разпускане на Народното събрание".

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКАТА: ПРЕЗИ
(Желю Желев)

