

---

# МОДЕЛИ НА СТРУКТУРИРАНЕ НА ПАРЛАМЕНТА

(сравнителноправен анализ)

---

Ива Пушкарлова

## **I. Обща характеристика на еднокамарната и двукамарната структура на Парламента**

Централната власт във всяка Конституция е по правило легислатурата и от нейната структура зависи в голяма степен политическата ѝ стабилност, качеството на законодателния процес, демократичността и представителността на конституционната система. Строежът на Парламента от своя страна се определя от формата на държавно устройство, големината на държавата, механизмите за уравнивяване на властите, изискванията за ефективност на законодателния процес, качество на политическата система и демократичност на държавното управление, както и симпатиите на конституционните теоретици към определен модел.

Правната същност на Парламента може да бъде обяснена най-грубо по два начина. Според **представителната теория**, създадена през Френската революция, Парламентът израства върху частно-правния институт на пълномощието и като явление на представителната демокрация, поради което е по необходимост винаги избран. Предназначението му е да изразява суверенната воля на народа. Според **институционалната теория**, възникнала в Германия, Парламентът има посредническа роля между властите и между тях и суверена, компетентността му е описана в обективното право и не произхожда от връзката на избор между него и избирателите. По тази причина той не е непременно избран. Тези две теории участват в определянето на структурата на Парламента, макар да нямат решаващо значение. Конституционни системи, които споделят първата, клонят към еднокамарен Парламент или към двукамарен с равнопоставени Камари. Двукамарните легислатури са правило в държави с федеративно, конфедеративно и квазифедеративно устройство.

Традиционно се приема, че еднокамарни Парламенти действат в **малките държави с унитарна форма** на държавно устройство (Дания, Швеция, Естония, Литва, Латвия, Унгария, Словения, Словакия, Финландия, Израел, Нова Зеландия, Андора, Люксембург, Лихтенщайн, австралийския щат Куинсланд), сравнително нововъзникналите независими държави в Третия свят и Югоизточна Европа и тоталитарните държави от съветски тип поради особения комунистически възглед за концентрация и единство на властта. **Унитарната държава обаче не предполага непременно еднокамарна легислатура**. В повечето унитарни държави Парламентите се структурират в две Камари, но в много от тях периодично се проявява влечение към еднокамарния модел. Парламентите на Италия, Япония, Испания, Белгия, Чехия, Франция, американските щати са традиционно двукамарни.

**Федеративните** държави, независимо дали големи или малки, прилагат по необходимост двукамарната система, за да осигурят представителство на два вида интереси: на избирателите и на териториалните единици. Класически пример е Конгресът на САЩ, в който представителите, избрани за двугодишен мандат от едномандатни избирателни райони с приблизително еднакво на брой население, представляват 1/3 от нацията. Сенатът включва по двама сенатори с общ глас, избрани от избирателите от всеки щат за 6-годишен мандат, и представлява 1/3 от щатите. Същият принцип действа в Швейцария. Националният съвет се избира от кантоните според броя на

избирателите, а Съветът на щатите включва по двама сенатори от всеки кантон. Аналогично стоят нещата в *Канада*, *Бразилия* и *Австралия*. По принцип представителството на териториалните единици в Сената е независимо от големината им или броя на населението им.

Обратното важи за регионалистките (*квазифедерални*) форми на държавно устройство, за които двукамарната система също е типична. В тях териториалното представителство е съобразено с броя на населението и териториалния обхват на провинциите и се изразява в различен брой сенатори, излъчен от всяка от тях. В *Германия* представителите в Бундесрата по правило са министри в правителствата на 16-те провинции и по тази причина той изпълнява не само представителни, но и съществени посреднически функции между провинциите и централното правителство. В *Индия* Съветът на щатите се избира непряко от щатските законодателни събрания, а Камара на Народа – чрез пряк вот.

Необходимостта от вътрешно структуриране на легислатурата е обосновано теоретично от създателите на американската Конституция като пречка пред „законодателния деспотизъм, който, разбира се, е еднокамарен” (Джеферсън). Дуализмът е приложение на **принципа за ревизия и равновесие в легислатурата**. Той е предпочитан за предотвратяване на прибързано и едностранчиво законодателство и гарантиране на предпазлив и аргументиран законодателен дебат, защото притъпява политическото противопоставяне чрез механизми на вътрешно взаимно контролиране и възпиране на двете Камари. Парламентът в *Англия* се развива като институция, в която чрез дебат се разрешават несъгласията между Короната и Камарите и между самите Камари<sup>1</sup>. Двукамарната система позволява по-рационално представителство, защото дава по-ясна представа за различните претенции в обществото и потиска рефлексата на мнозинството да изолира становищата на опозицията. По този начин се постига равновесие в законодателната власт и диалогичност в отношенията между парламентарно представените политически сили.

Двукамарната система гарантира **по-съвършен и резултатен законодателен процес**, защото съдържа повече потенциал да дисциплинира партиите и да ги ангажира в текущата работа на Парламента. В *САЩ* и *Великобритания* партиите носят отговорност за присъствието на членовете си на заседания на парламентарните комисии и пленарните сесии на Камарите. Въпреки липсата на конституционен контрол във *Великобритания*, опитите за прокарване на закони, които биха били сметнати за противоконституционни при наличие на писана Конституция, са много редки.

В *САЩ* по-малобройният състав на Сената позволява по-конструктивен и зрял дебат, отколкото в Камарата на Представителите, защото принципът на партийно гласуване не се прилага последователно и отстъпва пред съблазните на личната изява на сенаторите. В същото време процедурите в Камарата на Представителите са сред най-сложните в световен план и изискват обемна, продължителна и задълбочена подготвителна и текуща дейност, която представлява някаква гаранция срещу законодателно лекомислие или безхаберие.

Според противниците на двукамарната структура тя **ограничава демократичността на легислатурата** и по тази причина не винаги е ефективна преграда срещу „тиранията на мнозинството” и изострянето на политическата конфронтация между двете Камари и между тях (основно Горната Камара) и правителството. Предположението, че Горната Камара е достатъчно компетентна и добронамерена, за да изправя грешките на Долната, да съдържа увлеченията ѝ и да не ѝ пречи поради партийна дребнавост и твърдоглавие, не е безспорно потвърдено от практиката на парламентарната демокрация. Въпреки че Сенатът и Конгресът в *САЩ* са по-склонни да жертват политическия диалог и законодателна ефективност в името на конюнктурата, отколкото Камарите във *Великобритания*, именно в английската доктрина е изразено становището, че *ако*

---

<sup>1</sup> По тази причина първоначалното му наименование, запазено до XVI век, е Върховен съд за обсъждане ("*High Court of Parliament*")

Горната Камара е неконструктивна спрямо правителството и Общините, ще им пречи неоснователно, а ако ги поддържа, е излишна.

Сред недостатъците на двукамарната система аксиоматично се нарежда **забавеният законодателен процес**, който може да доведе до конюнктурна стагнация на правителството и снижава гъвкавостта и отзивчивостта на управлението спрямо динамиката на обществения интерес. Двете камари предполагат сложна система от вътрешнопарламентарни органи и структури, която бюрократизира и оскъпява легислатурата и прави механизмите за упражняване на нормотворческа власт непроницаеми за малките общества, особено ако те не проявяват особено страстна привързаност към представителите си и гордост от работата им.

На този аргумент обикновено се възразява, че в САЩ например именно заплетените процедури и лабиринтообразната вътрешна структура на Конгреса запазва силните му позиции спрямо Кабинета и Президента и развива нови техники за контролирането им, докато през целия XX век в останалите държави текат процеси на упадък на законодателната власт и засилване на изпълнителната.

Въпреки че **двукамарната система преобладава** през XX век, тенденциите в конституционализма след Втората Световна война регистрират **предпочитания към еднокамарния Парламент** сред унитарните държави в Европа и Латинска Америка. Еднокамарният принцип в организацията на съвети или комисии в северноамериканските градове измества двукамарният, който е доминирал през XIX век. Широко разпространеното неудовлетворение от качеството на американското законодателство води до несъразмерно фаворизиране на еднокамарната система през второто десетилетие на XX век, макар въвеждането ѝ в Небраска през 1934 г. да остава изолиран акт.

Теоретичните аргументи в полза на **еднокамаризма** са разработени за първи път от създателите на първата френска Конституция и изхождат от **принципа за неделимост на суверенитета** и **единство на законодателната воля**, които на пръв поглед логично предполагат единен представителен орган. Тази система се счита за по-оперативна, по-демократична и по-надеждна като гарант за единството на обществото. Съществува мнение, че отслабването на Камарата на Лордовете във Великобритания и практическата управленска неспособност на Съвета на Републиката във Франция (преименуван в Сенат през 1958 г. с установяването на Петата Република) за сметка на съсредоточаване на политическата власт в представителната Камара, очертава клонене на конституционната система към еднокамарния модел и функциониране на правителството на еднокамарен принцип, според който то е в конституционно значими отношения главно или изключително с Долната Камара. По тази причина във всяка държава завоят към еднокамарна легислатура може да се счита предизвестен.

Поддръжниците на това становище тълкуват като потвърждение на истинността му известното изтъняване на правомощията на Горната Камара (например Бундесрата в Германия и Австрия) и политическото му изнемошяване в полза на пряко избираемата Долна Камара.

## II. Модели на двукамарни парламенти в Европа и САЩ

Исторически първи възниква **еднокамарният Парламент** на основата на съсловното представителство в края на XIII век в Англия със сливането на две управленски институции при управлението на Едуард I – *Magnum Concilium Regni* и *Curia Regis*. Първата представлява интересите на светската и църковната феодална аристокрация и разполага със съвещателна компетентност. Практическата ѝ роля е да одобрява налагането или повишаването на определени данъци. *Curia Regis* е много по-малобройно тяло от полупрофесионални юридически съветници, чиито събрания традиционно се наричат *concilium regis in parlamento* и на тях се разискват правораздавателни проблеми, решението

на които стои отвъд възможностите на съдилищата. Двете институции започват да заседават в пленарен състав при доминация на членовете на *Curia Regis* по брой и по тежест на гласовете при вземане на решенията.

*Двукамарната система* започва да се обособява в съвременен вид едва през XVII век във Великобритания и през XVIII век в Европа и САЩ, но процесите на вътрешно раздвояване на легислатурата започват много по-рано.

Двете Камари стават отличителни белези на Парламента през XIII-XIV век в **Англия**, когато започват да заседават разделно. Долната възниква, когато едрите земевладелци от графствата и градовете за първи път получават право да изпратят в Парламента свои представители с правомощия да внасят жалби и петиции до Краля и да защитават интересите им при гласуване на данъчните закони. Горната Камара се различава от Долната първоначално с непредставителност и безсрочност на заемания пост. Членуването в нея е обособено от обстоятелства извън възлагането на мандат чрез избор (духовен сан, наследствена или пожизнена аристократична титла, съдебни функции). *Традиционният исторически и теоретичен аргумент за съществуването ѝ е полезността от интегриране в управлението на обществения елит на нацията, представен от лица, които поради благородническия си произход, материалния си статус, образование или заслуги към обществото стоят над обикновения гражданин. Поради това Горната Камара е замислена като фактор на умереността и политическата рационалност, който да въздържа Общините от изкушенията на сантименталната политика, законодателните изстъпления и безгрижното пренебрежение към интересите на някоя социална група.* Тъй като парламентарната практика е тъжно опровержение на това идеалистично предположение от една страна, а от друга след буржоазните революции то влиза в противоречие с принципите на народния суверенитет и на демократизма на държавното управление, Горната Камара постепенно губи приоритетната си позиция.

През периода на британското колонизиране на **Америка**, колониалните събрания възникват като двукамарни поради необходимостта в тях да са представени интересите както на държавата-майка чрез губернатора, така и на колонистите чрез избрани от тях лица. След Декларацията за Независимостта (1776 г.) двукамарната система се установява навсякъде, за да се съхрани идентичността на отделните щати, да се гарантира влиянието на по-малките от тях и да се защитят интересите, произтичащи от правото на собственост в колониите. Изключение правят само *Джорджия, Пенсилвания и Вермонт*, в които легислатурата получава втора камара съответно през 1789 г., 1790 г., и 1830 г. Всички щати, впоследствие присъединили се към Федерацията, имат двукамарни Парламенти, като *Небраска* приема еднокамарния през 1934 г. (в сила от 1937 г.).

С развитието на конституционализма двукамарна система се възприема и от други държави (*Австралия, Канада, Индия, Нова Зеландия, Бразилия*). В Европа нейният прототип е английски, но в условията на констинентален правопорядък механизмите на функциониране на легислатурата и взаимодействието ѝ с другите власти са видоизменени.

Правната характеристика на съвременния двукамарен Парламент се основава на следните конституционни положения.

Камарата на Представителите и Сенатът **упражняват съвместно законодателната власт и съвместно представляват цялата нация**, включително гражданите на страната в чужбина. Това е изрично прогласено в Конституциите на *Белгия, Италия, Чехия, Германия и Испания*. Подразбира се във *Великобритания* и *САЩ*. Изключение прави *Франция*, в която интересите на френските граждани извън страната са представени само в Сената.

**Мандатите** на сенатор и представител са навсякъде несъвместими и в повечето държави съвпадат по продължителност (с изключение на *Чехия, САЩ, Франция*) и предоставят еднакъв имунитет. По тази причина изискванията към сенаторите и представителите обикновено са еднакви, но в миналото и в някои държави днес (*САЩ, Белгия*) сенаторите трябва да покрият завишени цензове за възраст, продължителност на гражданството или местопребиваването на определена територия.

Камарите разполагат с конституционно гарантирана **вътрешноорганизационна автономия**, която се проявява в компетентност по издаване на Правилник за дейност, избор на вътрешнокамарните и ръководните органи и решаване на всички въпроси, които касаят членовете. По принцип Горната Камара е **чувствително по-малобройна от Долната** поради характера на представителството (на териториални единици) и консервативното конституционно предназначение. Горната Камара изпълнява сдържаща и коригираща функция спрямо Долната и

поради това по принцип не разполага с необходимия обем правомощия нито за провеждане на пълнокръвен дебат по всеки законодателен въпрос, нито за решително влияние в политическия процес. Това положение обаче не е универсално – в *Германия* броят на представителите в двете Камари е еднакъв, а във *Великобритания* Лордовете са номинално повече от представителите.

**Камарата на Представителите се конституира навсякъде пряко, докато за Горната Камара изборният принцип е правило с изключения.** За Сената универсален е друг вид конститутивен принцип – регионалният, според който всяка област разполага с определен брой сенатори. *Испанският* Сенат е изцяло изборен с гарантирано представителство на автономните общности, докато *италианският* е организиран по квоти – изборна квота (най-голяма), квота по право (всички бивши президенти, които не са се отказали изрично от тази привилегия) и квота по назначение (пожизнени сенатори, не повече от пет, които Президентът определя поради особени заслуги към нацията или изключителни постижения в науката и изкуството). Горната Камара се учредява сложно в *Белгия* – на квотен принцип при съчетаване на пряк цензов избор с назначение поради стремеж за пълноценно и справедливо представителство на езиковите общности. Изискванията за сенаторите и представителите са по принцип еднакви, но сенаторската длъжност в Белгия е почетна, а не възмездна.

Във *Франция*, *Чехия* и *САЩ* съставът на Горната Камара е динамичен и се подменя на ротационен принцип в рамките на 1/3 във Франция и Чехия съответно на всеки 3 г. и 2 г. и в рамките на 2/3 на всеки две години в САЩ. *Френският* Сенат се конституира с непряк избор за сравнително дълъг мандат (9 години). В *Чехия* и двете Камари са пряко избираеми, но по различни изборни системи (пропорционална за Долната и мажоритарна за Горната). До приемането на XVII-та Поправка на Конституцията на САЩ през 1913 г. изборът на сенаторите е косвен (от щатските легислатури), а след това става пряк.

В *Норвегия* Камарите се избират пряко по една и съща система и на първата сесия на Стортинга (Парламента) новоизбраните представители избират 1/4 от състава си, за да конституират Лагтинга (Горната Камара), а останалите 2/3 остават да заседават в Оделстинга (Долната Камара). От този момент двете Камари заседават отделно, освен при гласуване на закони за изменение на Конституцията.

В *Германия* Бундесратът е назначаем.

**Двете Камари могат да се намират в отношения на надмощие или на равнопоставеност, но и в двата случая стремежът е да се постигне равновесие в легислатурата.** Първият модел е резултат от английската конституционна практика, по-разпространен е и се счита за правило в Европа. Вторият е разработен основно в по-старата практика на американските щати, обективно е почти изоставен от американския конституционализъм и в Европа се прилага като че ли само в *Италия*.

**Исторически Горната Камарата първоначално доминира над Долната.** До края на XVII век хроничната практика на английската Долна Камара да отказва придвижването на данъчни законопроекти на Лордовете, в крайна сметка й извоюва правото да бъде единствено и изключително компетентна по законодателната политика във финансовата област. Но Камарата на Лордовете все пак запазва вето си върху законопроекти, гласувани в Общините. През 1832 г. правителството на либералите успява да предотврати отхвърлянето на Реформения си закон чак след като заплашва Лордовете с наплив на новопроизведени либерални перове и успява да прокара акта, с който съществено окастри вето им и слага началото на политическата и юридическа доминация на Общините.

Страхът на консервативната Горна Камара от нашествие на перове-либерали е използван (пак от правителство на либералите) през 1911 г., за да бъдат Лордовете принудени да одобрят **Парламентарния закон**, който дава приоритет на мнозинството в Долната Камара пред това на Горната. Според него Горната Камара губи правомощията си да отлага влизането в сила на финансовото законодателство на Общините по налагане, увеличаване и разходване на данъците. Всички законопроекти, в които Председателят на Камарата на Общините улови финансов интерес и го

прецени като общественозначим, влизат в сила един месец след внасянето си за разглеждане в Камарата на Лордовете, независимо дали тя ги одобри. По-този начин традиционно най-инфарктните законопроекти стават негодни така да скарат Камарите, че изходът от свадата в полза на Общините да не е предизвестен. Внасянето на проекта изпълнява почти протоколната функция да осведомява Лордовете за волята на народа. Те губят и правомощията си да отлагат влизането в сила на всяко друго законодателство с повече от две години.

С **втория Парламентарен закон** от 1949 г. срокът е намален на една година, а скромното отлагателно veto на Горната Камара – още по-съществено омаломощено. Всички публични законопроекти (с изключение на актовете за продължаване мандата на Парламента и финансовите закони), които не се зарадват на одобрението на Горната Камара, влизат в сила, ако са били гласувани от Общините на две поредни сесии и между гласуването на второ четене на първата сесия и гласуването на трето четене на втората сесия е изминала една година. Практически, ветото, което Лордовете още не са наложили, е предварително обезсмислено на основата на формалностите по движението на законопроекта при Общините.

По тази причина разногласия между Камарите възникват сравнително рядко (реално само през 1991 г. по повод Закона за военните престъпления, който е гласуван без санкцията на Горната Камара). В тази посока работи и споделеното разбиране, че достойнството на английския Парламент изключва кавги и пазарлъци, което възпитава Камарите в добродетелите на търпеливостта и отстъпчивостта една към друга.

Демократизацията на легислатурата и засилването на представителното начало в периода XVII-средата на XX век изковават традиционното схващане на британската конституционна теория, че законодателната власт в качеството си на суверен е всесилна. Тя може всичко, включително да се самопренебрегне, саморазруши, да увеличи мандата си (през Втората Световна война мандатът е увеличен до капитулацията на Германия) или да предефинира отношенията между Камарите и между тях и другите власти. И може да направи това формално или неформално. Движешката й сила е Долната Камара. Тя започва обичайно да се назовава Парламент заради извоюваната си роля на автентичен законодател с предимство пред Лордовете и Короната, която почти автоматично дава съгласие за промулгация. От този момент се счита окончателно оформен класическият британски двукамарен модел.

Най-значителната функция на Горната Камара остава тази по разглеждане на законопроекти, които не са били достатъчно детайлно формулирани и разработени от Долната Камара. По принцип законопроектът преминава през три четения и в Общините, и в Горната Камара преди да бъде окончателно гласуван. Целта е волята и компетентността на цялата легислатура да бъдат максимално ангажирани. Първото четене е формално, второто отваря дебат по принцип, а третото е по същество и се провежда след разглеждане на законопроекта в съответна на предмета му комисия и докладването му пред съответната Камарата. В някои случаи, след първото четене в Долната Камара законопроект, считан за консенсусен, се качва при Лордовете и ако те го изслушат без възражения (т.е. потвърдят консенсуса), той се връща в Долната и тя го гласува окончателно без дебат. Този механизъм позволява ефективна и бърза законодателна дейност при неразточително и освободено от рамките на тяснопартийната дисциплина обсъждане.

Отношенията между двете Камари почти навсякъде се развиват в посока към отслабване на Сената и превръщането му в консервативен и елитарен фактор на стабилност, който охранява държавническото начало в законодателната власт, и засилване на Долната Камара в качеството ѝ на динамичен, прогресивен и злободневен политически фактор (*Испания, Чехия, Франция, Норвегия, Белгия*). Тези тенденции се проявяват в разпределението на правомощията и тежестта на волята в законодателния процес.

По принцип и двете структури имат равна законодателна инициатива (само в *Норвегия* Сенатът няма никаква), но някои въпроси са отдадени в компетентността само на едната. Типично това е бюджетният законопроект, който се гласува само от Долната Камара (*Чехия*). За други въпроси Конституцията предвижда специална последователност на разглеждане и това влияе на посоката на развитие на законодателния процес. Само в *Чехия* и *Норвегия* той тръгва винаги от Долната Камара, т.е. тя винаги се произнася първа независимо от вносителя на закона. Във *Великобритания* всяка от Камарите може да стартира разглеждането на който и да е законопроект. Само в *САЩ* законодателният процес протича успоредно в двете Камари.

Чл.74 от Конституцията на *Испания* изисква ратификационните закони относно международни договори с политически, военен, финансов и териториален характер да се гледат първо от Представителите, а законопроекти, свързани с автономните общности, да стартират в Сената.

Законопроектите в тези области не могат да влязат в сила без подкрепата на мнозинството от всяка Камара и конфликтите само по тях могат да предизвикат намеса на Смесената комисия. Относителното предимство на Долната Камара в *Испания* се проявява и в конституционното изискване законите относно правата на човека, изборителните закони, референдума, статутите на автономните общности и някои други да се гласуват от нея с квалифицирано мнозинство. Декретите, които правителството е оправомощено да издава при извънредни обстоятелства, се внасят за одобрение също в Долната Камара. Тя дава съгласие и за провеждане на референдум.

Представителите в *Белгия* притежават изключителна компетентност да приемат закони за натурализация, гражданска и наказателна отговорност на министрите, държавен бюджет и военни закони, докато в материята на ратифициране на международни договори Сенатът се произнася първи. Двете Камари са равнопоставени по отношение на законопроектите в областта на съдената власт, министрите, местното самоуправление, административно-териториалното делене, официалните езици, несъвместимост на министерския мандат и някои други въпроси, изчерпателни изброени в Конституцията.

Във *Франция* финансовите и осигурителните закони се внасят първо в Народното събрание, а административно-териториалните закони и законите, свързани с представителството на френските граждани в чужбина се разглеждат първо от Сената. Ако Народното събрание не гласува финансов или осигурителен закон в определен срок (40/20 дни) от внасянето му, правителството го изтегля и внася в Сената, който трябва да се произнесе до 15 дни.

Извън описаните особени случаи законодателният процес тръгва от Долната Камара, но **независимо кой го инициира, той е принципно еднакъв по съдържание и включва сложни процедури по отглеждане на консенсуса между Горната и Долната Камара**. В тях Сенатът се проявява като фактор на съдържане на Представителите главно чрез компетентността си да налага **вето** (*Испания, Чехия, Норвегия*) и да **изменя и допълва** всеки законопроект, който постъпи при него (*Испания, Белгия, Чехия, Великобритания*). Сроковете за упражняване на правомощията са по правило кратки и целят да дисциплинират сенаторите. В *Испания* те са 2 месеца за обикновените и 20 календарни дни за неотложните законопроекти (преценката за спешност се прави от правителството или Представителите), в *Чехия* – 30 дни, в *Белгия* – 15. Сенатът/Лордовете не могат да блокират процеса с бездействие – то се приравнява на съгласие и законът постъпва при държавния глава за промулгация.

Ветото в *Испания* е отлагателно и преодолимо с квалифицирано мнозинство, докато за отхвърляне на предложените от сенаторите изменения е достатъчно и обикновено. Решението е аналогично в *Чехия*, но с тази особеност, че ветото е неприложимо към бюджетния закон, който изобщо не се внася при сенаторите. То е аналогично на президентското veto, което също се преодолява с гласуване само в Долната Камара. Освен това *Чешкият* Сенат има и нещо като отменително veto по въпроса за изпращане на национални въоръжени сили извън територията на страната – Представителите не могат да приемат решение в този смисъл без съгласието на Горната Камара.

В *Норвегия* Сенатът няма законодателна инициатива, но има право на отлагателно veto. Негова особеност е, че ако бъде наложено повторно върху един и същ законопроект, Стортингът (Парламентът) се събира на пленарно заседание, на което законът се гласува с 2/3 мнозинство.

В *Белгия* Сенатът няма veto и може да разгледа гласуван от Представителите законопроект, само ако поне 15 от всичките 71 сенатора поискат това. Ако проектът бъде изменен, той се връща при Представителите и те могат да го прегласуват в първоначалния му вид или да се съобразят с измененията. След повторното произнасяне на Долната Камара законопроектът не се качва в Сената, освен ако не бъдат нанесени поправки, които не са били обсъждани от сенаторите.

Процедурата е аналогична, ако инициативата принадлежи на Горната Камара, но срокът за произнасяне на Представителите е по-дълъг (60 дни).

В *Германия* Бундесратът упражнява основно съветнически функции, но съгласието му се изисква при приемането на множество закони и регламенти, включително конституционни закони за изменение и допълнение на Федералната Конституция.

**Законите влизат в сила само след последователно успешно гласуване на второ/трето четене на идентичен текст от двете Камари.** Това е принцип във всички държави с двукамарна структура на Парламента, в името на който са водени свирепи политически сражения във всички държави. Конституционните механизми за гарантирането му са два вида – предварително обезсмисляне несъгласието на Горната Камара, особено по потенциално конфликтни въпроси (*Великобритания*) или процедури за постигане на примирие на съвместен форум на Камарите със или без посредничеството на орган извън легислатурата (*Европа* и *САЩ*). Тъй като законодателният процес в двукамарен Парламент е по-принцип бавен, стремежът противоречията между отделните структури да не се задълбочават е с приоритет пред стремежа към компромис, от който всички да са доволни. При опасност междукамарните разпри да прераснат в продължителна криза на легислатурата, Конституциите почти винаги решават в полза на Долната Камара.

При несъгласие между Сената и Събранието, което блокира приемането на закон, гласуван на две четения във всяка Камара, министър-председателят на *Франция* свиква съвместна комисия, в която Камарите са равно представени. Предназначението ѝ е да разработи консенсусна формулировка на спорните разпоредби, която се внася от правителството в двете Камари едновременно, независимо кой е първоначалният вносител на законопроекта. Някоя Камара не може да изменя консенсусните текстове без съгласието на правителството. Ако съвместната комисия не постигне съгласие или законодателният процес стагнира отново след внасянето на консенсусния текст в Камарите, правителството може да поиска от Народното събрание да гласува окончателно или първоначалния текст, или консенсусния, или своя собствена версия, или предложението от Сената текст. Същата процедура се прилага и при спор за законопроект, обявен от министър-председателя за спешен и гласуван на първо четене и в двете Камари. Тези разпоредби дават относително предимство на Долната Камара, но само в изключителните хипотези на трайна неефективност на Парламента и с активната намеса на изпълнителната власт.

Подобен механизъм е предвиден в *Испания* и *Белгия*, но той действа изцяло в рамките на автономните вътрешнокамарни отношения, движи се по описана в Конституцията процедура и не предполага активността на извънзаконодателен орган. В *Испания* Смесената комисия се свиква само при несъгласие по повод определени международни договори и законопроекти, засягащи автономните общности. Ако нейният консенсусен текст не бъде гласуван от двете Камари, предимство имат Представителите, ако съберат квалифицирано мнозинство.

Съвещателната комисия в *Белгия* е по-силна, отколкото съответните органи във *Франция* и *Испания*. Тя се произнася окончателно по всякакви видове конфликти и препирни за компетентност между Камарите с обикновено мнозинство в сенаторската и представителната квота. Ако то не бъде постигнато – с квалифицирано мнозинство 2/3 от общия състав и независимо от разпределението по квоти. Това решение има предимството да не изолира Горната Камара еднозначно в полза на Долната и да разрешава ефикасно възникналите проблеми на най-ранния възможен стадий. В сравнение с моделите във *Франция* и *Испания*, в които заседанията на смесените форуми са в известна степен безпредметни, след като така или иначе Представителите имат последната дума, в *Белгия* позициите на Камарите в Съвещателната комисия са не само юридически, но и фактически равнопоставени.



Във *Франция* всяка Камара разполага с устройствен закон и правилата за приемането им по принцип целят да гарантират всяка Камара срещу прекалената намеса на другата, но гаранциите са по-сериозни за Долната. При несъгласие между народните представители и сенаторите по нейния устройствен закон, тя може да преодолее резервите на Сената с квалифицирано мнозинство.

### ***Юридическата неравнопоставеност на Камарите влече и разлика във възможностите за политическо влияние.***

Процесът на политическа доминация на Долната Камара започва с английския **Реформен закон** през 1832 г., който институционализира Кабинета като интегрална част от легислатурата. До влизането му в сила премиерът е член по право и на двете Камари, а не само и задължително на Долната. С този акт завършва трансформацията на статуса на Кабинета и изместването на центъра на власт от Краля и Лордовете към Общините, което обхваща период от близо 4 века. Твърдото изискване на Ланкастърската династия членовете на Кабинета да са винаги членове само на Горната Камара (XIV век) е частично смекчено от Тюдорите – министрите могат и да не са лордове, но тогава трябва да заседават в Общините. Едва Реформният закон въвежда принципа за задължителна принадлежност на състава на Кабинета към партийното мнозинство в Долната Камара и прекратява политическата отговорност на правителството пред Монарха в полза на Общините, които гласуват финансовата основа на правителствената програма. Оцеляването на правителство без доверието на Общините става невъзможно и поражда процеси на консолидация на политическите сили, развитие на партийната система във Великобритания, засилване на представителното начало и тясно ангажиране на управляващата партия със законодателния процес.

Британският Кабинет може да бъде описан като водещата парламентарна комисия. Продължителен или сериозен конфликт между него и Общините на практика е невъзможен. Механизмът на политическата отговорност предполага всяка непреодолима конфронтация да завърши с оставка на Кабинета или разпускане на Камарата. По тази причина ***законодателната и изпълнителната власт във Великобритания не могат да се блокират поради особената структура на Парламента***, за разлика от САЩ, където двете власти функционират в условия на строго (вкл. институционално) разделение на властите и то стимулира противопоставянето им.

От гл.т. на конституционната теория и практика доминантната позиция на Долната Камара обуславя много по-тесни връзки между нея и правителството и е фактор за по-малка или по-голяма изолация на Горната Камара от интензивния политически процес.

Във *Франция* кабинетът носи политическа отговорност само пред Народното събрание. Той може да поиска от Сената да гласува в негова подкрепа становище за цялостната му политика, но то има по-слабо политическо значение и не може да компенсира конфликт със Събранието. В *Германия* правителството също зависи от доверието на мнозинството в Бундестага, но политическата отговорност се носи само от канцлера, а не от Кабинета като цяло. В *Испания*, *Белгия* и *Чехия* правителството е политически отговорно по принцип пред целия Парламент, но се конституира от Долната Камара, разчита на нейното доверие и само тя може да го бламира. Връзката между Представителите и Кабинета е органична. В *Испания* и *Белгия* действа принципът, че мандатът на Сената следва мандата на Представителите и разпускането на Долната Камара, обикновено поради безсилие да се учреди правителство или неуспешен конструктивен вот на недоверие, повлича разпускането и на Горната, без тя да може да го предотврати.

*Чешката* Конституция организира отношенията между правителството и двете Камари по-издържано от гледище на модерния рационализиран парламентаризъм, ангажира Сената по-плътено с парламентарната политическа отговорност за жизнеспособността на кабинета и съдържа повече гаранции срещу дестабилизиране на легислатурата. Тя не забранява участието на сенатори в правителството. Разпускането на Представителите не може да настъпи през последните три месеца от парламентарния мандат и не прекратява мандата на сенаторите, а съществено отслабва правомощията им. При разпускане, независимо от причината (законодателна немощ, продължителна липса на кворум, правителствена криза, бездействие), Сенатът запазва минимални законодателни правомощия по неотложни въпроси, но губи законодателна инициатива изцяло в

полза на правителството. Той не може да гласува изменение на Конституцията, държавния бюджет, избирателни закони и да ратифицира някои международни договори. Актовете му се приподписват от Президента и министър-председателя и се внасят за одобрение на първата сесия на новоизбраната Долна Камара. Ако тя ги отхвърли, те губят правно действие.

Отношенията между Федералния Съвет и Федералното събрание в *Швейцария* не следват принципите на описаните по-горе модели. Федералната Долна Камара избира федералните съветници като отделни личности, които почти винаги се преизбират. Несъгласията между тях и Камарата не водят нито до тяхната оставка, нито до нейното разпускане, а просто до примиряване на министрите с волята на мнозинството в представителното тяло. Това е рядък случай на конституционно предизвестена победа на легислатурата над изпълнителното тяло в хипотеза на политическа конфронтация. Той не е възприет никъде другаде по света, но работи добре в швейцарски условия.

В *САЩ* щатските Камари нямат еднакви правомощия, но компетентността им е така разпределена, че ги държи в динамично равновесие една спрямо друга и на относително равни разстояния от изпълнителната власт, без някоя Камара да има ясно изразена доминираща позиция. По различни въпроси и в рамките на различни процедури на преден план може да излезе всяка от тях и всяка има различни инструменти за натиск върху губернатора и правителството. Сенатите упражняват специалната функция по одобряване на назначения, извършени от губернатора, а Камарите на Представителите отговарят по фискалните въпроси.

Аналогични са правомощията на федералните Камари. Федералният Сенат разполага със специална компетентност, която не споделя с Конгреса, като например ратифициране на международни договори, финализирани от Президента, и одобрение на президентското назначение на висши федерални служители (членове на Кабинета, посланици, върховни съдии), чрез които упражнява и политическо влияние. Конгресът приема данъчните, военните и икономическите закони и бюджета, ратифицира държавни заеми, одобрява военна интервенция на САЩ в чужбина, предлага изменения на Конституцията. В процедурата по *impeachment* двете федерални Камари имат ясно разграничени правомощия – Конгресът инициира, а Сенатът осъществява.

В Европа Двете Камари са равнопоставени само в *Италия*. Те имат равна законодателна инициатива, законодателният процес може да започне във всяка от тях независимо от предмета на законопроекта, всяка от тях може да дисциплинира другата, като обяви свой законопроект за спешен, двете съвместно отхвърлят вето на Президента и всяка може да провежда разследвания по въпроси от обществен интерес. Правителството носи политическа отговорност пред двете Камари, но никоя не може сама да предизвика оставката му, като оттегли доверието си.

Оригинална особеност на Конституцията на Норвегия, която не съществува в друга държава, е чл. 79. Той допуска ***двете Камари да могат да обезсмислят отменителното вето на Краля***, което в Норвегия е сред най-сериозните му инструменти за натиск върху легислатурата. Хипотезата е изключителна и обременена с йезуитски предпоставки, чието осъществяване е сигнал за твърда, единна и последователна воля на законодателното тяло, формирана в продължителен дебат и изразена от парламентарните мнозинства на два различни Парламента. Конституцията предполага, че в този случай легислатурата постига максимална представителност и изразява автентичната и безусловно споделяна от цялото население воля. По тази причина принципът за демократичност на управлението изисква категорично предимство на представителното тяло пред Монарха, който според Норвежката Конституция е важен фактор на конституционната система с посреднически и балансиращи функции, чието съдействие по принцип е абсолютно необходимо за резултатното функциониране на останалите власти. Законопроектът трябва да е гласуван без промени на две сесии на Стортинга, между които да са се състояли успешни парламентарни

избори и да са се провели две междинни сесии. Нито един от двата Стортинга не трябва да е гласувал друг закон със същия предмет в периода между първото и второто гласуване във всяка от Камарите му. Гласуваният закон трябва да бъде внесен при Краля с петиция да не го отблъсква, защото двете Камари го считат за полезен. Ако тези условия бъдат изпълнение, законът влиза в сила, дори Короната да не го одобри до края на сесията.

В **България** еднокамарният строеж на Парламента е традиционен. След въвеждането на Конституционния съд като коректив на законодателната власт, нейната евентуална безконтролност е до голяма степен преодоляна, макар разширяването на правомощията на Конституционния съд чрез предварителен задължителен контрол за конституционност на някои актове на Парламента и въвеждане на индивидуалната конституционна жалба да го направят по-ефективен. Общественият защитник (омбудсман), който в качеството си на институция на гражданското общество е по принцип за предпочитане пред учредяване на нов държавен орган, е годен да изпълнява функции на Горна Камара по съдържане на Парламента от издаване на некачествено или несправедливо законодателство, от непрозрачен законодателен процес или ангажиране в нетипични дейности. Поради гражданския си характер, той разполага с много по-голям и реален потенциал да посредничи между държавата и обществото, да съдейства за демократизацията им и за персонализирането на легислатурата. Това положение е най-убедителният аргумент в подкрепа на тезата за ненужност на втора камара в българската легислатура, но на него може да се възрази, че в много унитарни държави с Конституционен съд и омбудсман действа двукамарен Парламент.

## ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ ДВЕТЕ КАМАРИ (Приложение 1)

**Предимство на ГК.** ГК никога няма предизвестено (юридическо) предимство. Такова може да възникне при политическо (фактическо) надделяване в конкретни случаи. Конституционната рамка поставя влиянието на ГК в зависимост от активността, дисциплинираността и политическата ѝ воля.

**Горна Камара**

Случай, в който всяка от Камарите може да се произнася самостоятелно без съдействието на другата (**независима компетентност**):

- вътрешноорганизационни въпроси;
- разследване на въпроси от обществен интерес;
- парламентарен контрол на правителството;
- законодателна инициатива по всякакви въпроси освен бюджета на държавата;
- сезиране на незаконодателни институции по всички въпроси от компетентността им (вкл. КС в процедура по impeachment);
- избор на делегации пред международни субекти;
- избор на представители в Смесената комисия.

**Предимство на ДК:**

- гласуване на бюджета и отчета за изпълнението му;
- учредяване на правителство и промени в състава му;
- вот на доверие и недоверие на правителството;
- преодоляване с квалифицирано мнозинство на вето на ГК или Президента / предложение на ГК за изменение и допълнение на обикновен законопроект;
- обявяване на военно / друго извънредно положение;
- обявяване на война при въоръжено нападение или необходимост от неотложно изпълнение на международни договорни задължения, ако ДК заседава;
- избор на ръководство на БНБ и Сметната Палата;
- удължаване на парламентарния мандат поради извънредни обстоятелства.

**Долна Камара**

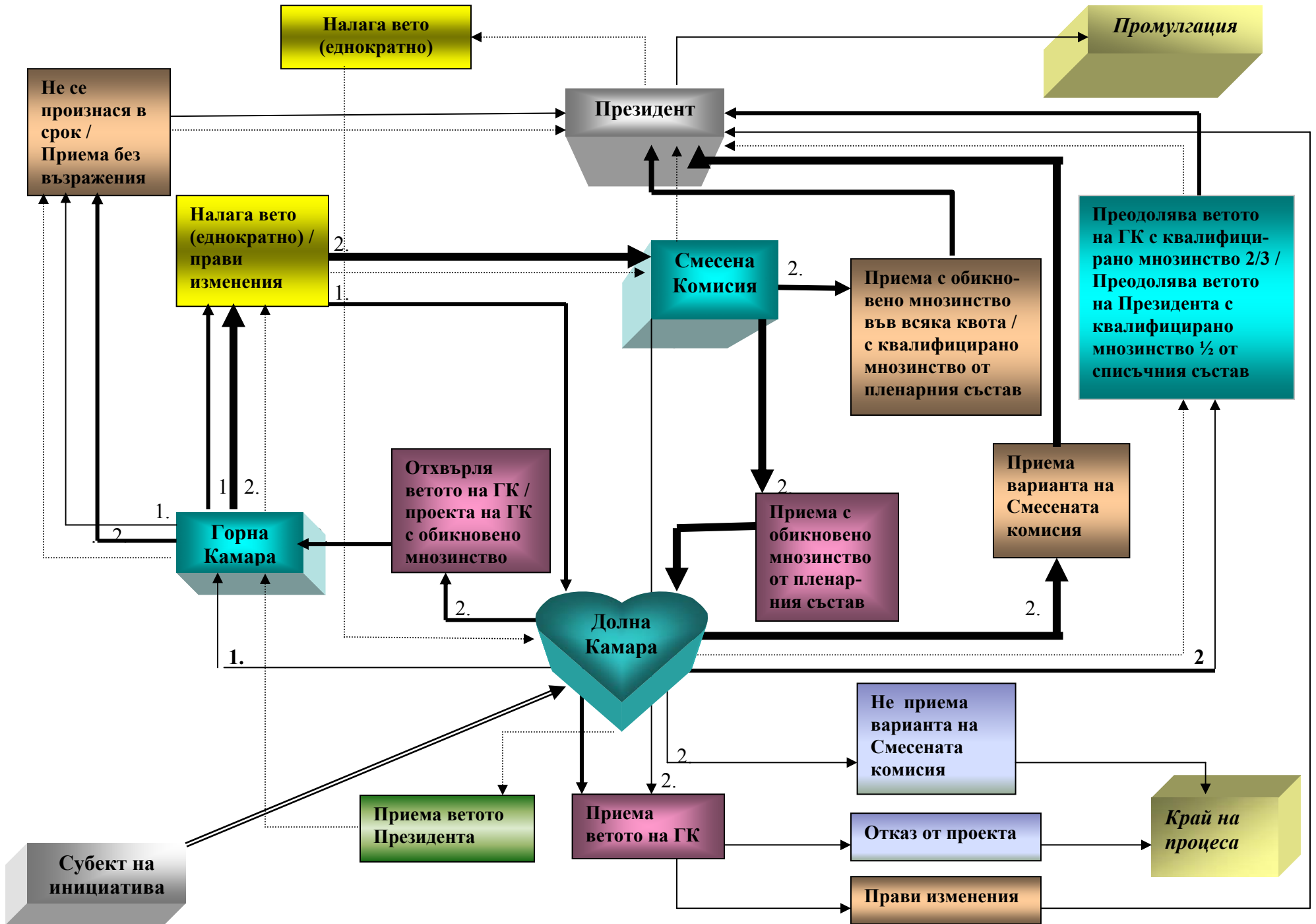
**Необходимо съучастие на двете Камари:**

- Задължително гласуване с *квалифицирано мнозинство 2/3*:
  - ратификация на някои международни договори (военни, интеграционни, политически, налагащи финансова тежест, изискващи законодателни или конституционни изменения или корекция на държавни граници, засягащи правата на човека и други, определени със закон);
  - обявяване на война и сключване на мир;
  - изменение на Конституцията;
  - съдопроизводствени и съдоустройствени закони;
  - закони, свързани с националната отбрана и сигурност;
  - случаи, установени от Конституцията или закон.
- Задължително произнасяне с *квалифицирано мнозинство 1/2* от списъчния състав на всяка Камара:
  - ратификация на обикновени международни договори;
  - изпращане и ползване на национални въоръжени сили извън страната и допускане на чуждестранни войски на българска територия (2);
  - избирателно и данъчно законодателство;
  - избор на омбудсман, конституционни съдии и членове на ВСС от парламентарната квота;
  - процедурни правила за пленарни заседания;
  - случаи, установени от Конституцията или закон.
- Задължително произнасяне в *пленарен състав* независимо от принадлежността на представителите към някоя Камара.







Случаи на **формално необходимо съучастие**:

- *учредяване на правителство*. Кабинетът се конституира от ДК, но гласуването му в ГК (макар и протоколно) дава основание на Сената да упражнява парламентарен контрол и го ангажира в политическия процес;
- *встъпване на Председателя на ГКДК в правомощията на Президента* при предсрочно прекратяване на президентския мандат. Встъпването е задължително по Конституция, но съгласието на двете Камари придава единност на позицията на легислатурата спрямо Президента и стабилизира институцията на държавния глава до избирането на нов Президент.

**ЗАКОНОДАТЕЛЕН ПРОЦЕС (Приложение 2)**



## Легенда:

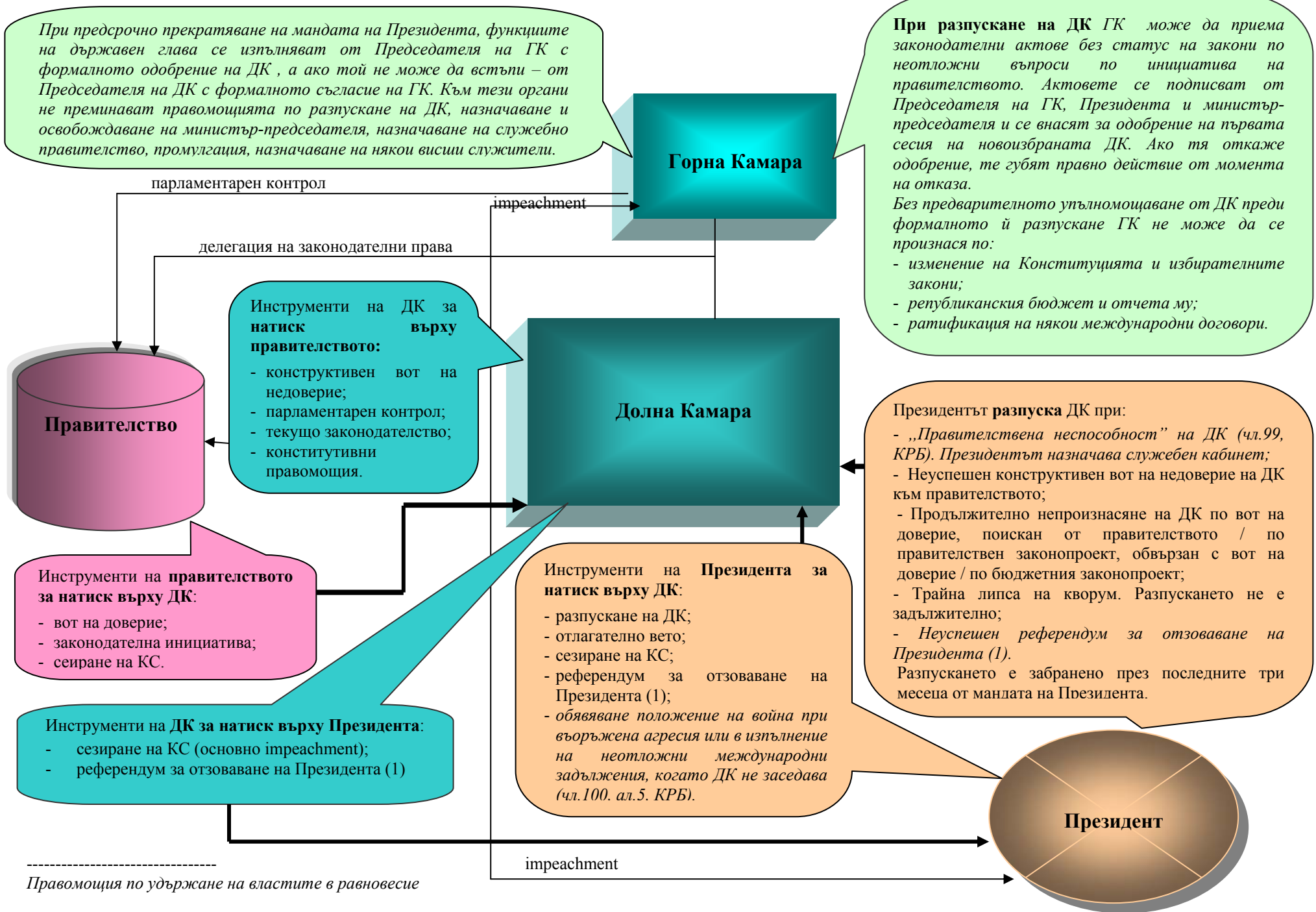
	Случаи на компромис или консенсус между Камарите
	Случаи на надделяване на Долната Камара
	Случаи на натиск на Горната Камара или Президента върху Долната Камара. Упражняване на правомощия по сдържане
	Случаи на безрезултатен законодателен процес
	Произнасяне на законодателна структура в рамките на законодателния процес
	Случаи на консенсус или компромис между Долната Камара и Президента

——— – движение на законодателния процес в рамките на легислатурата. Дебелината на линията указва степента на усложненост на процеса

1. – първи кръг на законодателния процес (без усложнения)
2. – втори кръг на законодателния процес (с усложнения).

..... – намеса на Президента в законодателния процес (трети кръг)

# ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ НА ДВУКАМАРНАТА ЛЕГИСЛАТУРА С ИЗПЪЛНИТЕЛНАТА ВЛАСТ (Приложение 3)



## БЕЛЕЖКИ:

(1) **Референдум за отзоваване на Президента** (развит на основата на чл.106 от Конституцията на Словашката Република). Президентът може да бъде отзован преди края на мандата му на референдум, който се насрочва от Председателя на Долната Камара по нейно решение, прието с мнозинство поне от 3/5 от всички представители. Президентът също може да иска референдум, ако ДК чрез законодателната си дейност или липсата на натакава съзнателно му пречи да изпълнява конституционните си правомощия, и ГК го подкрепи с квалифицирано мнозинство 2/3. Президентът се отзовава, ако мнозинството от гласоподавателите гласуват за отзоваване. В противен случай Президентът разпуска Долната Камара в срок от 30 дни от обявяване на резултатите и насрочва избори. В този случай започва да тече нов президентски мандат. Процедурните правила се уреждат със закон. Конституционнoсьобразността на референдума подлежи на контрол от КС.

(2) С оглед **членството в НАТО** на уредба подлежат четири хипотези (не е необходимо да са подробно развити в Конституцията):

1. Допускане на чуждестранни войски на национална територия (бази);
2. Допускане на транзитно преминаване през националната територия или националното въздушно пространство на чуждестранни войски;
3. Изпращане на национални въоръжени сили извън националната територия под национално командване;
4. Изпращане на национални войски извън националната територия под чуждо командване.

Четирите подлежат на усложняване според вида и предназначението на войските (съюзни, мироопазващи, мироподдържащи, хуманитарни, военно учение), периода на престой, основанието на изпращането / допускането им (международен договор, решение на международна организация и пр.). Всички трябва да бъдат уредени по начин, който да гарантира едновременно бързина и легитимност на решението. Това изисква разработване на механизъм, ангажиращ едновременно законодателната и изпълнителната власт. Предлаганите решения са конструирани на основата на Конституциите на Чехия и България:

Двете Камари дават предварително разрешение в общия случай на изпращане на български въоръжени сили извън национална територия и допускане на чужди въоръжени сили на българска територия (бази). Правителството изпълнява правомощия, рамкирани от това разрешение.

Правителството взема решение за:

- изпращането на български въоръжени сили извън територията на страната и допускането на чужди въоръжени сили на българска територия за не повече от определен брой дни (60/90), когато това е свързано с:
  - а) изпълнение на международно договорно задължение;
  - б) участие в мироопазващи и мироподдържащи операции по решение на международна организация, в която България членува, и при условие, че приемащата държава е дала съгласие;
  - в) участие в спасителни операции в случаи на природни, промишлени или екологични бедствия.
- преминаването на чужди въоръжени сили през територията или въздушното пространство на България;
- участието на български въоръжени сили във военни учения извън територията на държавата и участието на чужди въоръжени сили във военни учения на българска територия.

Правителството информира своевременно двете Камари за взетото решение. Тя трябва да го одобрят, всяка с квалифицирано мнозинство 1/2 от списъчния състав. Ако една от Камарите откаже одобрение, решението губи правно действие с обратна сила.